



มหาวิทยาลัยมหิดล
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม



แรงงาน สูงอายุ นอกระบบ

และการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงาน
ของแรงงานสูงอายุไทย

เฉลิมพล แจ่มจันทร์
สุภรต์ จรัสสิทธิ์
ณัฐนิชา ลอยฟ้า

เนื้อหาในหนังสือฉบับนี้มาจากโครงการ
"สถานการณ์และสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุในระบบในประเทศไทย"
โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
ภายใต้การสนับสนุนจาก
สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.)

แรงงานสูงอายุนอกระบบ
และการเปลี่ยนผ่านสภาพ
การทำงานของแรงงานสูงอายุไทย

Informal Older Workers and Transitions
in Work Status of Thai Older Workers

เฉลิมพล แจ่มจันทร์

สุรนต์ จรัสสิทธิ์

ณัฐนิชา ลอยฟ้า

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ข้อมูลทางบรรณานุกรม

แรงงานสูงอายุนอกระบบและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุไทย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

เฉลิมพล แจ่มจันทร์. แรงงานสูงอายุนอกระบบและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุไทย.

- - นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2565.

(เอกสารทางวิชาการ / สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล; หมายเลข 577) 112 หน้า.

1. ผู้สูงอายุ - - การจ้างงาน. 2. อายุกับการจ้างงาน I. สุภรต์ จรัสสิทธิ์, ผู้แต่งร่วม.

II. ญัฐนิชา ลอยฟ้า, ผู้แต่งร่วม. III. พอดตา บุญยติธนะ, ผู้วาดภาพประกอบ. IV. ผู้วาดภาพประกอบ. IV. ชื่อเรื่อง.

331.398

ISBN 978-616-443-737-1

คณะผู้จัดทำ

รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพล แจ่มจันทร์

นางสาวสุภรต์ จรัสสิทธิ์

นางสาวญัฐนิชา ลอยฟ้า

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2565

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

ปก/ รูปเล่ม นางสาวพอดตา บุญยติธนะ

จัดพิมพ์โดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

พิมพ์ที่ หจก.พีทูเอส เพลท

72 ซอยสังคมสงเคราะห์ 24 แขวงลาดพร้าว

เขตลาดพร้าว กทม. 10230

E-Book สำหรับดาวน์โหลดหนังสือ <https://ipsr.mahidol.ac.th>

บทคัดย่อ



ภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ โดยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด การส่งเสริมขยายอายุการทำงานที่กำลังแรงงาน การเตรียมความพร้อมประชากรวัยแรงงานที่กำลังก้าวสู่การเป็นผู้สูงอายุในอนาคต การสนับสนุนการทำงานหรือมีงานทำของผู้สูงอายุเพื่อให้มีรายได้ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สามารถพึ่งพาตนเองได้ อยู่อย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี เป็นเรื่องที่มีความสำคัญโดยจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อเข้าใจสถานการณ์ และการเปลี่ยนผ่านของสภาพการทำงานของแรงงานไทยในช่วงเข้าสู่วัยสูงอายุซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณานโยบายทั้งในด้านการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ และการคุ้มครองการทำงานของแรงงานสูงอายุ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์แรงงานสูงอายุนอกระบบในประเทศไทย ภายใต้คำจำกัดความแรงงานนอกระบบที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และคำจำกัดความแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพการทำงานระหว่างแรงงานสูงอายุนอกระบบและในระบบเกี่ยวกับ สภาพสภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจ อาชีพ ชั่วโมงการทำงาน รายได้เฉลี่ย และประเภทสถานประกอบการ รวมถึงศึกษาการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในวัยสูงอายุ กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยใช้ข้อมูลitudinalในการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุนอกระบบในประเทศไทย จากการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยแบบสอบถามในแรงงานสูงอายุ 60 - 64 ปี ในพื้นที่กรุงเทพฯ

ผลการศึกษาโดยสรุปพบว่า ปี 2563 มี 1 ใน 8 ของแรงงานอายุ 45-59 ปี (ประมาณ 1.7 ล้านคน จากทั้งหมด 13 ล้านคน) และ 1 ใน 10 ของแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป (ประมาณ 4.6 แสนคน จากจำนวนผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่ 4.7 ล้านคน) ที่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่มีความเหลื่อม หรือแตกต่างกันภายใต้ 2 วิธีการจำกัดความ กลุ่มที่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างภาคเอกชนและผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง โดยเฉพาะในภาคการบริการและการค้า และส่วนหนึ่งอยู่ในภาคเกษตรกรรม ที่เป็นผู้ประกันตนภายใต้ระบบประกันสังคม มาตรา 39 และ 40 ขณะที่กลุ่มที่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกือบทั้งหมด มีสถานภาพเป็น “นายจ้าง” ในภาคการบริการและการค้า และส่วนหนึ่งอยู่ในภาคเกษตรกรรม จำนวนมากทำงานในระดับผู้จัดการ ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร รวมถึง พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้มีงานทำที่มีทักษะ หรือเป็นผู้ประกอบการที่มีลูกจ้าง ในสถานประกอบการที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายและอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ โดยผู้เป็นนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ได้เป็นผู้ประกันตนกับระบบประกันสังคม

เกี่ยวกับสภาพการทำงานระหว่างแรงงานสูงอายุในระบบและในระบบ พบว่า สัดส่วนแรงงานในระบบสูงในภาคการผลิต และภาคบริการและการค้า และมีสัดส่วนสูงที่อยู่ในกลุ่มแรงงานมีทักษะ ทำงานอยู่ในสถานประกอบการ สำนักงาน หรือร้านค้าของนายจ้างหรือตนเอง กลุ่มแรงงานนอกระบบประสบปัญหาในการทำงานในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมาสูงกว่ากลุ่มแรงงานในระบบชัดเจน ปัญหาที่ทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบประสบปัญหาใน 2 อันดับแรก ได้แก่ ค่าตอบแทน และงานที่ค่อนข้างหนัก เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2562 ก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 จำนวนผู้มีงานทำที่เป็นแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในปี 2563 เพิ่มขึ้นประมาณ 500,000 คน ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของโควิด-19 ที่ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งต้องออกมาทำงานเพิ่มขึ้น เพื่อหารายได้พึ่งพาตนเอง หรือช่วยเหลือครอบครัว การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานสูงอายุนี้ พบว่าเกือบทั้งหมด เป็นในกลุ่ม “แรงงานสูงอายุในระบบ” ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานอย่างเหมาะสม

สภาพการทำงานและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงสูงอายุ กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ พบว่าแรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่ทำงาน “ขายของ หรือจำหน่ายสินค้า” “รับจ้าง หรือรับจ้างทั่วไป” และ “ลูกจ้างงานพื้นฐาน” มากกว่าครึ่งมีสถานภาพ “ประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยไม่มีลูกจ้าง” โดยเหตุผลการทำงานคือความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (involuntary reasons) และด้วยความสมัครใจ (voluntary reasons) สถานที่ทำงานมากกว่า 2 ใน 5 ทำงานบริเวณที่อยู่อาศัยของตนเอง และกว่า 1 ใน 3 ทำงานในสถานที่ที่ไม่เป็นหลักแหล่งหรือเป็นลักษณะชั่วคราว รายได้จากการทำงานต่อเดือนของแรงงานในระบบมีรายได้สูงกว่าแรงงานนอกระบบ ด้านการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงอายุตั้งแต่ 45 ปี จนถึงอายุปัจจุบัน (60-64 ปี) แรงงานส่วนหนึ่งต้องปรับตัวออกมาทำงานในลักษณะของงานส่วนตัว โดยเฉพาะ การขายของหรือจำหน่ายสินค้าและการรับจ้างทั่วไปที่เพิ่มสูงขึ้น แนวโน้มการเปลี่ยนสภาพการทำงานของแรงงานเริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ช่วงอายุ 50-51 ปี โดยมีสัดส่วนผู้ที่มีการเปลี่ยนสภาพการทำงานสูงมากที่สุดในช่วงอายุ 60-61 ปี แรงงานสูงอายุหญิงมีสัดส่วนที่อยู่นอกระบบสูงกว่าแรงงานสูงอายุชาย และสัดส่วนแรงงานนอกระบบ แปรผกผันกับระดับการศึกษาของแรงงาน ชั่วโมงการทำงานเริ่มลดลงที่อายุ 61 ปีขึ้นไป รายได้จากการทำงานค่อนข้างคงที่ในช่วงอายุ 45 ถึงก่อน 55 ปี แต่เริ่มลดลงในช่วงอายุ 55 ปี ขึ้นไป และลดลงต่อเนื่องตามอายุของแรงงานที่เพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา เกี่ยวกับนิยามและการจำกัดความสถานภาพแรงงานนอกระบบ และในระบบ ควรพิจารณาสถานภาพของแรงงานสูงอายุทั้งในมิติการเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ ประกันสังคม ควบคู่ไปกับ ลักษณะของการจ้างงาน หรือการทำงานว่าอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบหรือนอกระบบ (ตามแนวทางการจำกัดความการทำงานในระบบหรือนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ)

เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงาน of แรงงานสูงอายุตั้งแต่ในช่วงก่อนเป็นผู้สูงอายุ ควรกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนและคุ้มครองแรงงานสูงอายุใน 4 ด้าน คือ (1) ขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม โดยเฉพาะมาตรา 39 และ 40 ในกลุ่มแรงงานช่วงอายุ 45 ปี ขึ้นไป (2) ส่งเสริมขยายอายุการทำงานหรือการจ้างงานแรงงานสูงอายุมิมีมือในลักษณะการจ้างงานในที่เดิม หรือ การสนับสนุนโดยสถานที่ทำงานเดิม (ในลักษณะการให้ข้อมูลหรือเป็นตัวกลางเชื่อมต่อ) เพื่อให้แรงงานสูงอายุได้รับการจ้างงานต่อเนื่องที่สามารถใช้ทักษะความรู้และประสบการณ์ที่มีในการทำงานในสถานที่ทำงานใหม่ (3) ส่งเสริม “แนะแนวให้ข้อมูลความรู้” เกี่ยวกับโอกาสทางอาชีพและการทำงานเพื่อการเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ ควบคู่ไปกับ กิจกรรมสนับสนุนและส่งเสริม “พัฒนาทักษะทางอาชีพและการทำงาน” ที่ตรงกับความสนใจ ทักษะและประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของแรงงาน ในแรงงานทุกกลุ่ม ตั้งแต่อายุ 45 ปี ขึ้นไป และ (4) ในการพิจารณาปัจจัย หรือผลกระทบที่มีเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานสูงอายุ โดยเฉพาะแรงงานสูงอายุนอกระบบ ควรพิจารณาปัจจัยหรือผลกระทบระดับครอบครัวของแรงงานสูงอายุ มากกว่าเฉพาะตัวบุคคลหรือตัวแรงงานสูงอายุเพียงอย่างเดียว

คำสำคัญ: สภาพการทำงาน แรงงานสูงอายุนอกระบบ แรงงานสูงอายุในระบบ การเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงาน

Abstract



Under the situation that Thailand is moving towards being a complete aged society with the population aged 60 and over more than 20 percent; extending work years of the workforce, preparing the working-age for aging, supporting working and employment of older workers to secure their income and economic independence and dignities become social issues and agenda that need prioritized attention from policymakers and academia. Understanding working conditions and transition of job or employment of the old-age workers during the process of their aging can provide insightful information needed for relevant policy consideration both on the aspects of employment promotion and labor protection for the older workers.

This study aimed to assess the situations and working conditions of the informal older workers in Thailand. Comparative analyses were conducted with use of different definitions of informal workers under the classifications by the International Labor Organization (ILO) and the definition used in the Survey of Informal Worker by the National Statistical Office (NSO). The analyses also covered the differences of working conditions between the formal and informal older workers on their work status, sector, occupation, work hours, average income, types of the workplace, and also working conditions and transitions of their jobs or employment in the pre-old age towards the old age. The study used secondary data from the Survey of Informal Worker by the National Statistical Office (NSO) to analyze general situations and working conditions of the informal older workers. To analyze the transitions of job or employment of the older workers, a set of primary data was collected from older workers aged 60-64 in Bangkok by a structured questionnaire with an interviewer.

Findings found that there was 1 out of 8 workers aged 45-59 (approximately 1.7 million from total 13 million workers) and 1 out of 10 older workers aged 60 and over (approximately 0.46 million from total 4.7 million older workers) who had an overlapped status as an “informal worker (vs formal worker)” under the ILO’s classification and the NSO’s definitions. Among those older workers who were defined as a formal worker by

the NSO's definition but an informal worker by the ILO's classification; most of them had the work status as a private employee or self-employed worker in the service and commerce sector - and some in the agricultural sector – who registered with the Social Security Scheme (SSS) under section 39 or 40. Among those who were defined as an informal worker by the NSO's definition but a formal worker by the ILO's classification, nearly all of them had the work status as an employer, at the managerial level, high skill occupation in a workplace registered in the formal economic sector but the workers or employers themselves did not register with or were not covered by the SSS.

Regarding the working conditions, compared to the informal older workers, the formal workers were more proportionately in the manufacturing sector and service and commerce sector, skillful occupation, and in well-established workplaces and offices. The informal workers experienced more job-related problems than the formal workers. The first two job-related problems mostly experienced by both the formal and informal workers were about the job payment or income, and too hard works. Compared to the situation in 2019 during the pre-COVID-19, the number of older workers in Thailand increased by 500,000 reflecting an impact of COVID-19 that pushed more older persons (especially the low-income ones) back to work in order to earn income to subsidize their living and/or other household members. This increase of older workers was, somehow, found only in the informal economic sector, where appropriate labor protection was mostly lacking.

Regarding the work condition of older workers aged 60-64 years in Bangkok, it was found that most of the workers were working as “sellers” “general hired workers” and “basic work employees”. More than half were “self-employed” workers. Reasons to work were mainly economic difficulties (involuntary reasons), even though some decided to work due to involuntary reasons. More than two-fifths were working in their house or residential areas, and more than one-third in mobile or temporary places. The income per month was found higher among the formal older workers than the informal workers on average.

Regarding the employment transition from age 45 to the present age (60-64 years), the analysis showed that, when age increased, there increased more propensity for older workers in the formal sector or formal employment to drop out and begin a new job in an informal sector, especially as a self-employed worker i.e. seller or general hired worker. This transition of changing working conditions became apparent at the age of 50-51, with the highest proportion of workers changing the working conditions at the ages of 60-61. The proportion of informal older workers was higher among the female workers than the male workers, and inversely proportional to the level of education of the worker. Work hours per week of older workers apparently declined at the age 61 and over. Income from work was relatively stable between the ages of 45 and before 55, but began to decline between the ages of 55 and over and continued to decline with the increasing age of the worker.

According to the findings, it is recommended that to define or classify an older worker as an informal worker, the status of the SSS coverage should be considered together with the working condition of the older worker whether it is in the formal or the informal economic sector (according to the ILO's classification of formal or informal employment). Regarding the transition of working conditions in the old age, there are at least 4 areas of policies and measures to support and protect the older workers that should be considered. These include (1) expanding the coverage of the SSS especially sections 39 and 40 in the group of workers aged 45 years and over (2) promoting the extension of working years or employment of skilled older workers (either in the current workplace or a new workplace with support in the form of information or as an intermediary from the former workplace during the transition to enable older workers to be continually employed and can use their skills, knowledge and experience working in the new workplace) (3) providing the pre-ageing workers "guidance and information" on career and work opportunities in preparation for entering old age, along with activities to support and promote "occupational and work skill development" that match their interests, skills and past work experience, and (4) to understand the factors or impacts related to the working of the older person, these need to be considered at the household level of the older person not only at the individual level.

Keywords: *working conditions of older persons, informal older workers, formal older workers, employment transition*

สารบัญ



บทคัดย่อ	4
Abstract	7
สารบัญ	10
สารบัญตาราง	12
สารบัญรูป	13
สรุปเนื้อหา	16
I. ความนำ	21
1.1 แรงงานนอกระบบ กับการทำงานของผู้สูงอายุไทย	22
1.2 ขอบเขตเนื้อหา	25
1.3 กรอบแนวคิด	26
1.4 แหล่งข้อมูลและการวิเคราะห์	28
ประเด็นที่ 1 สถานการณ์แรงงานสูงอายุในระบบในประเทศไทย	28
ประเด็นที่ 2 กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพมหานคร	31
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	37
II. การจำกัดความแรงงานนอกระบบ	39
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดความเป็นนอกระบบของการจ้างงานและแรงงาน	40
2.2 การจำกัดความแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	42
2.3 การจำกัดความแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ	44
2.4 ความแตกต่างของการวัดสถานการณ์เป็นแรงงานนอกระบบของไทยกับสากล	46

III. สถานการณ์แรงงานสูงอายุในระบบในประเทศไทย	51
3.1 เปรียบเทียบแรงงานสูงอายุในระบบไทย พ.ศ. 2563	
ภายใต้การจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	53
3.2 แรงงานสูงอายุในระบบจำแนกตามการจำกัดความ กลุ่มอายุ และสภาพการทำงาน	58
3.3 เปรียบเทียบสถานการณ์แรงงานสูงอายุในระบบ พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563	71
IV. กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ	73
4.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ	75
4.2 สภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ	78
4.3 การเปลี่ยนงานหรืออาชีพรายอายุในช่วงอายุ 45-64 ปี	83
4.4 การเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุ ในช่วงอายุ 45-64 ปี	85
4.5 การเปลี่ยนผ่านสภาพภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบในช่วงอายุ 45-64 ปี	89
4.6 ผลกระทบโควิด-19 ต่อปัจจัยการทำงานของแรงงานสูงอายุ	95
V. บทสรุป และข้อเสนอแนะ	97
5.1 บทสรุป	98
5.2 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา	105
บรรณานุกรม	110

สารบัญตาราง



ตาราง 3.1 จำนวนแรงงานจำแนกตามช่วงอายุ และจากการให้คำจำกัดความ จากสองแหล่ง พ.ศ. 2563	54
ตาราง 3.2 จำนวนแรงงานนอกระบบ อายุ 15 ปีขึ้นไป 45 – 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป จำแนกตามการจำกัดความของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2563	57
ตาราง 3.3 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO) พ.ศ. 2563 และสถานภาพการทำงาน	61
ตาราง 3.4 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO) พ.ศ. 2563 และภาคเศรษฐกิจ	64
ตาราง 3.5 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามช่วงอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO) พ.ศ. 2563 และลักษณะอาชีพ	67
ตาราง 3.6 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO) พ.ศ. 2563 และลักษณะประเภทสถานประกอบการ	70
ตาราง 3.7 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบและในระบบ ตามการจำกัดความขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พ.ศ. 2563 จำแนกตามสถานภาพการทำงานและช่วงอายุ	71
ตาราง 4.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี)	75

สารบัญรูป



รูป 1.1 เปรียบเทียบนิยามและแนวทางการจำแนกแรงงานในระบบและนอกระบบ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและ ILO	23
รูป 1.2 กรอบแนวความคิดของการวิจัย	26
รูป 1.3 การจำแนกลักษณะการจ้างงานนอกระบบ (informal employment) ตาม 17th ICLS guidelines)	27
รูป 1.4 แผนการสุ่มตัวอย่าง แรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในกรุงเทพฯ	33
รูป 2.1 เปรียบเทียบนิยามและแนวทางการจำแนกแรงงานในระบบและนอกระบบ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและ ILO	48
รูป 3.1 สัดส่วนของกำลังแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป ตามการจำกัดความของ สำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	53
รูป 3.2 จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามช่วงอายุ ตามนิยามสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พ.ศ. 2563	54
รูป 3.3 จำนวนแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป	55
รูป 3.4 จำนวนแรงงานที่อยู่ในระบบและนอกระบบ ตามคำนิยามของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามกลุ่มอายุ 45 – 59 ปี และอายุ 60 ปีขึ้นไป	56
รูป 3.5 ร้อยละของแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความ ของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน	59
รูป 3.6 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความ ของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน	60
รูป 3.7 ร้อยละของแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความ ของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ	62

รูป 3.8 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความของทั้ง สำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ	63
รูป 3.9 ร้อยละของแรงงานอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความ ของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามอาชีพ	65
รูป 3.10 ร้อยละของแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความ ของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามอาชีพ	66
รูป 3.11 ร้อยละของแรงงานอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความ ของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามประเภทสถานประกอบการ	68
รูป 3.12 ร้อยละของแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความ ของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามประเภทสถานประกอบการ	69
รูป 4.1 ความหลากหลายของลักษณะงานหรืออาชีพของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ	78
รูป 4.2 ลักษณะงานหรืออาชีพของแรงงานสูงอายุ	79
รูป 4.3 สถานภาพการทำงานปัจจุบันของแรงงานสูงอายุ	80
รูป 4.4 ลักษณะของสถานที่ทำงานของแรงงานสูงอายุ	80
รูป 4.5 เหตุผลที่สำคัญที่สุดในการทำงานของแรงงานสูงอายุ	82
รูป 4.6 ปัญหาที่ประสบจากการทำงานในรอบ 12 เดือนของแรงงานสูงอายุ	82
รูป 4.7 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ที่มีการเปลี่ยนงานในช่วงอายุ 45-64 ปี	83
รูป 4.8 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ที่มีการเปลี่ยนงานในช่วงอายุ 45-64 ปี จำแนกตามสถานภาพแรงงานเมื่ออายุ 45 ปี	84
รูป 4.9 จำนวนแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ที่ไม่ได้ทำงานในช่วงอายุ 45-64 ปี จำแนกตามเหตุผล	84

รูป 4.10 ลักษณะงานหรือกลุ่มอาชีพในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ	86
รูป 4.11 สถานภาพการทำงานในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ	87
รูป 4.12 ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ ในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ	88
รูป 4.13 รายได้จากการทำงาน ในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ	88
รูป 4.14 สถานภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบของแรงงานสูงอายุในช่วงอายุ 45-64 ปี	89
รูป 4.15 สถานภาพแรงงานของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ในช่วงอายุ 45-64 ปี	90
รูป 4.16 ร้อยละแรงงานนอกระบบในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ จำแนกตามเพศและระดับการศึกษา	91
รูป 4.17 สถานภาพแรงงานของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ในช่วงอายุ 45-64 ปี จำแนกตามเพศและระดับการศึกษา	92
รูป 4.18 แหล่งที่มาของรายได้หรือรายรับในปัจจุบัน	93
รูป 4.19 รายรับต่อเดือนของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ จำแนกตามแหล่งรายรับ	94
รูป 4.20 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ จำแนกตามผลกระทบที่ได้รับจากสถานการณ์โควิด-19 ต่อการทำงาน	95
รูป 4.21 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ จำแนกตามผลกระทบที่ได้รับจากสถานการณ์โควิด-19 ต่อการทำงาน จำแนกตามสถานภาพแรงงานปัจจุบัน	96
รูป 5.1 กลุ่มแรงงานที่มี “ความเหลื่อม” ของสถานภาพแรงงานนอกระบบและในระบบจาก 2 วิธีการจำกัดความ	106
รูป 5.2 ข้อเสนอแนะในประเด็นการจำกัดความสถานภาพแรงงานนอกระบบและในระบบ	107
รูป 5.3 ข้อเสนอแนะในประเด็นการเปลี่ยนผ่านการทำงานของแรงงานสูงอายุ	109



สรุปเนื้อหา

ประเด็นที่ 1

สถานการณ์แรงงานสูงอายุในประเทศไทย ภายใต้การจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

- ในภาพรวม ปี 2563 กำลังแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไปทั้งหมดในประเทศ จำนวน 38.0 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวน 20.4 ล้านคน (ร้อยละ 53.7) และการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำนวน 24.8 ล้านคน (ร้อยละ 65.3) ต่างกันถึง 4.4 ล้านคน คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 11.6 ของกำลังแรงงานทั้งหมด
- 1 ใน 8 ของแรงงานอายุ 45 – 59 ปี (ประมาณ 1.7 ล้านคน จากทั้งหมด 13 ล้านคน) และ 1 ใน 10 ของแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป (ประมาณ 4.6 แสนคน จากจำนวนผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่ 4.7 ล้านคน) มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่มีความเหลื่อม หรือแตกต่างกันภายใต้ 2 วิธีการจำกัดความ
- กลุ่มที่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างภาคเอกชน และผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง โดยเฉพาะในภาคการบริการและการค้า และส่วนหนึ่งในภาคเกษตรกรรม ที่เป็นผู้ประกันตนภายใต้ระบบประกันสังคม มาตรา 39 และ 40
- กลุ่มที่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็นแรงงานนอกระบบตามวิธีการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เกือบทั้งหมด มีสถานภาพเป็น "นายจ้าง" ในภาคการบริการและการค้า และส่วนหนึ่งในภาคเกษตรกรรม จำนวนมากทำงานในระดับผู้จัดการ ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร รวมถึง พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้มีงานทำที่มีทักษะ หรือเป็นผู้ประกอบการที่มีลูกจ้าง ในสถานประกอบการที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายและอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ โดยผู้เป็นนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ได้เป็นผู้ประกันตนกับระบบประกันสังคม
- เปรียบเทียบกับสถานการณ์ปี 2562 ก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 จำนวนผู้มีงานทำที่เป็นแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในปีเพิ่มขึ้นประมาณ 500,000 คน ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบของโควิด-19 ที่ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งต้องออกมาทำงานเพิ่มขึ้น เพื่อหารายได้พึ่งพาตนเอง หรือช่วยเหลือครอบครัวในช่วงที่สมาชิกคนอื่นโดยเฉพาะวัยกำลังแรงงานมีแนวโน้มได้รับผลกระทบในการสูญเสียงาน หรือสูญเสียรายได้ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานผู้สูงอายุนี้ พบว่าเกือบทั้งหมด เป็น "แรงงานนอกระบบ" ที่ยังคงไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานอย่างเหมาะสม

ประเด็นที่ 2

สภาพการทำงานและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงสูงอายุ กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ

- การทำงานของแรงงานสูงอายุในปัจจุบันค่อนข้างหลากหลาย ส่วนใหญ่เป็นการ "ขายของ หรือจำหน่ายสินค้า" "รับจ้าง หรือรับจ้างทั่วไป" และ "ลูกจ้างงานพื้นฐาน" รวมกันมากกว่าร้อยละ 85 ของแรงงานสูงอายุ มากกว่าครึ่งมีสถานภาพเป็น "ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง"
- กว่า 2 ใน 3 ของแรงงานสูงอายุยังคงทำงานด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (involuntary reasons) ขณะที่ประมาณ 1 ใน 5 ทำงานด้วยเหตุผลจากความสมัครใจ (voluntary reasons)
- มากกว่า 2 ใน 5 ทำงานในบริเวณที่อยู่อาศัยของตนเอง และกว่า 1 ใน 3 ทำงานในสถานที่ที่ไม่เป็นหลักแหล่ง หรือเป็นลักษณะชั่วคราว รายได้จากการทำงานต่อเดือน อยู่ที่ประมาณ 8,000 บาท โดยแรงงานในระบบมีรายได้สูงกว่าแรงงานนอกระบบ
- เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงอายุตั้งแต่ 45 ปี จนถึงอายุปัจจุบัน (60-64 ปี) โอกาสการทำงานแบบมีนายจ้าง หรือได้รับการจ้างงานในสถานประกอบการของแรงงานสูงอายุมีแนวโน้มลดลงตามอายุที่เพิ่มสูงขึ้น โดยแรงงานส่วนหนึ่งจำเป็นต้องปรับตัวออกมาทำงานในลักษณะของงานส่วนตัว โดยเฉพาะ การขายของหรือจำหน่ายสินค้าและการรับจ้างทั่วไปที่เพิ่มสูงขึ้น
- สัดส่วนแรงงานนอกระบบ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากประมาณร้อยละ 60 ในช่วงอายุ 45 ปี เป็นร้อยละ 80 ในช่วงวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) โดยเพิ่มขึ้นชัดเจนในช่วงอายุ 55-56 ปี และ 60-61 ปี แรงงานสูงอายุหญิงมีสัดส่วนที่อยู่นอกระบบสูงกว่าแรงงานสูงอายุชายโดยตลอด และสัดส่วนแรงงานนอกระบบ แปรผกผันกับระดับการศึกษาของแรงงาน ชั่วโมงการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากในช่วงการทำงานอายุ 45-60 ปี แต่เริ่มลดลงที่อายุ 61 ปีขึ้นไป รายได้จากการทำงานค่อนข้างคงที่ในช่วงอายุ 45 ถึงก่อน 55 ปี แต่เริ่มลดลงในช่วงอายุ 55 ปี ขึ้นไป และลดลงต่อเนื่องตามอายุของแรงงานที่เพิ่มขึ้น
- แนวโน้มการเปลี่ยนงานและเปลี่ยนสภาพการทำงานของแรงงานเริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ช่วงอายุ 50-51 ปี โดยมีสัดส่วนผู้ที่มีการเปลี่ยนงาน หรือเปลี่ยนสภาพการทำงานที่สูงกว่าในช่วงอายุ 55-56 ปี โดยที่สัดส่วนนี้สูงมากที่สุดในช่วงอายุ 60-61 ปี แรงงานในระบบมีแนวโน้มการเปลี่ยนงานที่สูงกว่าแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะในช่วงอายุ 50-61 ปี
- แรงงานสูงอายุประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 49.0) มีสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบมาโดยตลอดตั้งแต่ อายุ 45 ปีจนถึงปัจจุบัน ไม่ถึง 1 ใน 3 เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาโดยตลอด และอีกร้อยละ 21.3 หรือประมาณ 1 ใน 5 เป็นแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน แต่เคยมีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาก่อนในบางช่วงเวลาของการทำงาน

- เหตุผลส่วนใหญ่ในการไม่ทำงานในช่วงของแรงงาน คือ การที่ต้องดูแลสมาชิกในครัวเรือน สะท้อนให้เห็นปัจจัยด้านครอบครัวและสมาชิกในครัวเรือนคนอื่นๆ เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ แรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ ได้รับผลกระทบเชิงลบต่อการทำงานมากที่สุดจากสถานการณ์โควิด-19 ในด้าน "รายได้" "ความมั่นคงของงาน" และ "ความต่อเนื่องของงาน" ตามลำดับ แรงงานสูงอายุนอกระบบได้รับผลกระทบเชิงลบในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานในระบบ ในด้าน รายได้ ความมั่นคงและความต่อเนื่องของงานที่ทำ และจำนวนชั่วโมงทำงาน ขณะที่แรงงานสูงอายุในระบบได้รับผลกระทบเชิงลบในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานนอกระบบ ในด้าน สภาพแวดล้อม ความปลอดภัย และความเครียดจากการทำงาน

ข้อเสนอแนะและข้อพิจารณา

เกี่ยวกับนิยามและการจำกัดความสถานภาพแรงงานนอกระบบและในระบบ - การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ควรพิจารณาสถานภาพของแรงงานสูงอายุ ทั้งในมิติการเป็นแรงงานในระบบ หรือนอกระบบประกันสังคม (ตามนิยามที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) ควบคู่ไปกับ ลักษณะของการจ้างงาน หรือการทำงานว่าอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบหรือนอกระบบ (ตามแนวทางการจำกัดความการทำงานในระบบหรือนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) รวมถึง การสำรวจเก็บข้อมูลภาวะการทำงานของประชากรไทยและการสำรวจแรงงานนอกระบบ และการนำเสนอผลการสำรวจหรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงานของแรงงานในภาพรวม และแรงงานสูงอายุที่ควรพิจารณาสถานภาพแรงงานนอกระบบหรือในระบบ ในทั้งมิติการได้รับการคุ้มครองจากหลักประกันทางสังคมในการทำงาน ควบคู่ไปกับ เงื่อนไขของภาคเศรษฐกิจในการทำงาน ว่าเป็นภาคเศรษฐกิจในระบบหรือนอกระบบด้วย

เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุตั้งแต่ในช่วงก่อนเป็นผู้สูงอายุ - (1) ขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม โดยเฉพาะมาตรา 39 และ 40 ในกลุ่มแรงงานช่วงอายุ 45 ปี ขึ้นไป (2) ส่งเสริมขยายอายุการทำงานหรือการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่มีฝีมือ (โดยเฉพาะกลุ่มที่มีสถานะเป็นแรงงานในระบบในช่วงก่อนอายุ 55 ปีในภาคเอกชน หรือ 60 ปี ในภาครัฐ) ในลักษณะการจ้างงานในที่เดิม หรือ การสนับสนุนโดยสถานที่ทำงานเดิม (ในลักษณะการให้ข้อมูลหรือเป็นตัวกลางเชื่อมต่อ) เพื่อให้แรงงานสูงอายุได้รับการจ้างงานต่อเนื่องที่สามารถใช้ทักษะความรู้และประสบการณ์ที่มีในการทำงานในสถานที่ทำงานใหม่ (3) ส่งเสริม “แนะแนว ให้ข้อมูลความรู้” เกี่ยวกับโอกาสทางอาชีพและการทำงานเพื่อการเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ ควบคู่ไปกับ กิจกรรมสนับสนุนและส่งเสริม “พัฒนาทักษะทางอาชีพและการทำงาน” ที่ตรงกับ ความสนใจ ทักษะและประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของแรงงาน ในแรงงานทุกกลุ่ม ตั้งแต่อายุ 45 ปี ขึ้นไป (4) การพิจารณาผลกระทบที่มีต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ โดยเฉพาะแรงงานสูงอายุนอกระบบ ควรพิจารณาในเชิงผลกระทบที่มีต่อครอบครัวของแรงงานสูงอายุ มากกว่าพิจารณาเฉพาะตัวบุคคลหรือต่อตัวแรงงานสูงอายุเพียงอย่างเดียว

ในสังคมสูงอายุที่โครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลง
ประชากรวัยแรงงานลดลง ขณะที่แรงงานสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
โดยเฉพาะในภาคนอกระบบที่มีความเสี่ยงและความเปราะบางจากการ
ไม่ได้รับความคุ้มครองการทำงานที่เพียงพอ การส่งเสริมการทำงานและ
คุ้มครองแรงงานสูงอายุมักมีความท้าทายในหลายเรื่อง ทั้งในด้านสภาพ
แวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงานของสูงอายุ เวลาการทำงานที่ยืดหยุ่น
เพื่อรองรับแรงงานสูงอายุ และการปรับทัศนคติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
เพื่อส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่า รวมถึงการจ้างงานที่เป็นธรรม เป็นต้น



I

ความน่า

1.1

แรงงานนอกระบบกับการทำงานของผู้สูงอายุไทย

การสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทย และการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2562 พบสัดส่วนผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ยังคงทำงานหรืออยู่ในกำลังแรงงาน ประมาณ 1 ใน 3 (ร้อยละ 34.5) ในกลุ่มผู้ที่ยังคงทำงาน มากถึงร้อยละ 88 มีสถานะเป็นแรงงานนอกระบบ (ตามคำจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจ) โดยในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงเพียงเล็กน้อยในช่วงประมาณร้อยละ 89-91 (เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และ สุภรต์ จรัสสิทธิ์, 2563) การสำรวจระดับประเทศนี้ใช้คำนิยามแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งหมายถึง “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ” หรือ กลุ่มแรงงานที่ไม่ใช่แรงงานในระบบ ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของหน่วยงานราชการ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศ ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม มาตรา 33 39 และ 40 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) อย่างไรก็ตาม การจำแนกแรงงานนอกระบบด้วยคำนิยามข้างต้น ซึ่งเห็นได้ว่าให้ความสำคัญกับการได้รับการคุ้มครองภายใต้ พ.ร.บ. ประกันสังคม ทั้ง 3 มาตรา ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในสถานภาพการทำงาน หรือสถานประกอบการลักษณะใด มีความไม่สอดคล้องบางประการกับแนวทางการจำแนกลักษณะการทำงานหรือการจ้างงานนอกระบบ (informal employment) ที่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กำหนดไว้ (สรารุช ไพฑูรย์พงษ์, 2563 ก; สรารุช ไพฑูรย์พงษ์, 2563 ข)

การนิยามของ ILO นั้น พิจารณาการเป็นแรงงานนอกระบบจากสถานภาพในการทำงาน หรือการจ้างงาน (status in employment) เป็นอันดับแรก โดยจำแนกแรงงานออกเป็น 3 กลุ่มหลัก กลุ่มแรก ได้แก่ กลุ่มนายจ้าง ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และ ผู้ที่ทำงานในลักษณะการรวมกลุ่ม (employers, own-account worker, members of cooperatives) ซึ่งในการจำแนกแรงงานกลุ่มนี้ว่าอยู่ใน ภาคในระบบหรือภาคนอกระบบนั้น พิจารณาจากลักษณะขององค์กร หรือสถานประกอบการว่าเป็นหน่วยเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจในระบบ หรือ ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (รวมภาคครัวเรือน) กลุ่มที่สอง ได้แก่ ผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง (contributing family workers) แรงงานที่มีสถานภาพการทำงานในกลุ่มนี้ ถือเป็นแรงงานที่มีการทำงานหรือการจ้างงานนอกระบบทั้งหมด และ กลุ่มที่สาม กลุ่มลูกจ้าง (employees) ทั้งลูกจ้างภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งในการจำแนกแรงงานกลุ่มนี้จะพิจารณาจากการได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคม (ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน) โดยผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง หรือไม่ทราบว่าได้รับการคุ้มครองหรือไม่ โดยที่ไม่ได้รับสิทธิในการลาพักผ่อนประจำปี หรือการลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง จะถูกจำแนกเป็นแรงงานภาคนอกระบบ สังเกตได้ว่าการจำแนกแรงงานนอกระบบตามคำนิยามของ ILO นั้น พิจารณาโดยใช้เกณฑ์การได้รับสิทธิหรือการคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม เฉพาะเพียงกับกลุ่มแรงงานที่มีสถานภาพการทำงานเป็น “ลูกจ้าง” ซึ่งแตกต่างกับนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (รูป 1.1) (ILO, 2013; สรารุช ไพฑูรย์พงษ์, 2563 ข; ILO, 2018)

แรงงานในระบบ

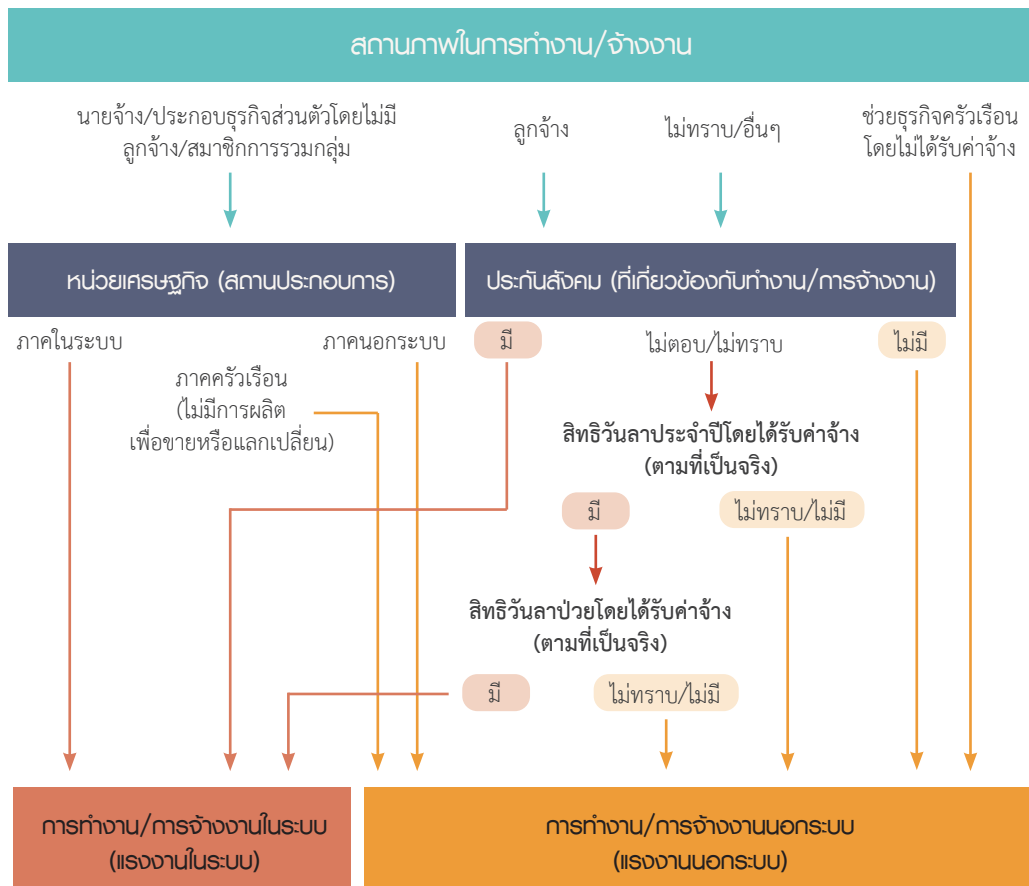
ผู้ใช้งานท่าที่ได้รับความปลอดภัย หรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

- ข้าราชการ ลูกจ้างประจำองราชการ
- ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ
- ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
- ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และ
- ผู้ใช้งานท่าที่ประกันตนตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม มาตรา 33 39 และ 40

แรงงานนอกระบบ

ผู้ใช้งานท่าที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

(ก) คำนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562)



(ข) แนวทางการจำแนกการจ้างงานในระบบและนอกระบบของ ILO (ILO, 2018, p. 11)

รูป 1.1 เปรียบเทียบนิยามและแนวทางการจำแนกแรงงานในระบบและนอกระบบ
ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและ ILO

ภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ โดยมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด การส่งเสริมขยายอายุการทำงานของกำลังแรงงาน และสนับสนุนการทำงานหรือมีงานทำของประชากรในวัยสูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สามารถพึ่งพาตนเองได้ อยู่อย่างมีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี เป็นหนึ่งในวาระระดับชาติที่มีความสำคัญ (ขวลิต สวัสดิ์ผล, 2563)

การศึกษาถึงความแตกต่างของค่านิยม และเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกลักษณะการทำงานของกลุ่มแรงงานสูงอายุว่าเป็นการทำงานหรือการจ้างงานในระบบหรือนอกระบบ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุนอกระบบเปรียบเทียบกับแรงงานสูงอายุในระบบ รวมถึง การเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในวัยสูงอายุของประชากร จึงเป็นประเด็นที่ควรมีการพิจารณาและศึกษาเพื่อเข้าใจสถานการณ์และสภาพการทำงานของผู้สูงอายุไทย ซึ่งมีความสำคัญต่อการพิจารณากำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการส่งเสริมการมีงานทำในการทำงานของผู้สูงอายุ และการคุ้มครองการทำงานของแรงงานสูงวัยในสถานการณ์สังคมสูงอายุของประเทศไทย โดยประเด็นดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ใน 2 ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561) และสอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งมีกรอบคิดการพัฒนาที่สำคัญภายใต้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยมีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ใน 2 ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การวิจัยและนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ของ (ร่าง) ยุทธศาสตร์การวิจัยและนวัตกรรม 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 "สังคมสูงวัยและสังคมไทยในศตวรรษที่ 21" ในการส่งเสริมให้ผู้สูงวัยสามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่ามีศักดิ์ศรีและมีส่วนร่วมในสังคม และในการส่งเสริมอาชีพของผู้สูงวัยตามศักยภาพและความต้องการให้ผู้สูงวัยมีหลักประกันรายได้ที่มั่นคง (สภานโยบายวิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ, 2560)

1.2

ขอบเขตเนื้อหา

“แรงงานสูงอายุนอกระบบและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุไทย” มีเนื้อหาครอบคลุม 2 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

- 1) สถานการณ์แรงงานสูงอายุนอกระบบในประเทศไทยจากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ภายใต้การจำกัดความแรงงานนอกระบบที่ใช้ในการสำรวจฯ และการจำกัดความแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- 2) สภาพการทำงานและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงสูงอายุ รวมถึง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานสูงอายุ กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพมหานคร

ประเด็นที่ 1 เป็นเนื้อหาที่มาจากกรวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2563 ในที่นี้ “แรงงานสูงอายุ” หมายถึง ผู้มีงานทำ (ตามคำจำกัดความของการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทย ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) ที่มีอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป

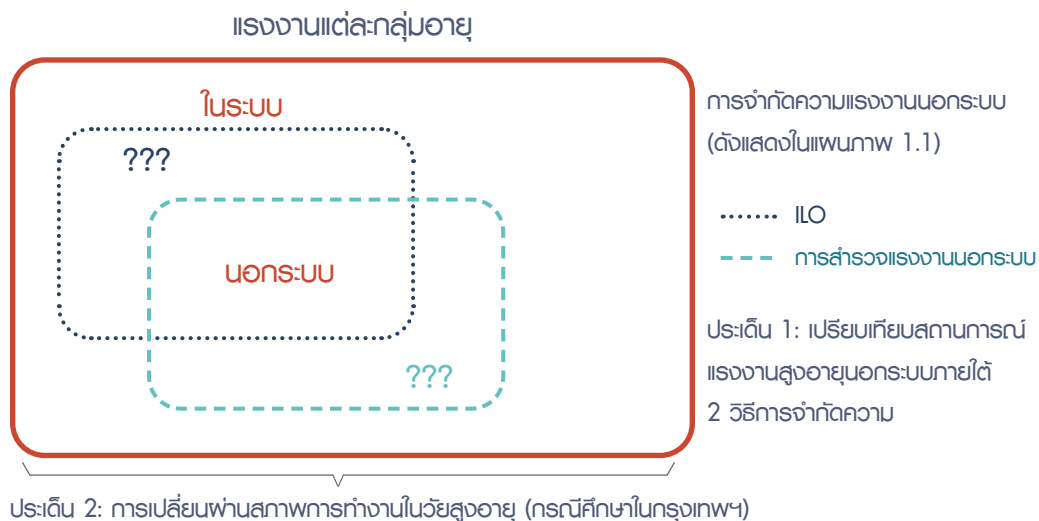
ประเด็นที่ 2 เป็นผลจากการศึกษากรณีตัวอย่างโดยมีขอบเขตของการศึกษาครอบคลุมกลุ่มแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี (กลุ่มตัวอย่างประมาณ 400 คน) ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ โดยการเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยแบบสอบถาม ครอบคลุมข้อคำถามหลัก เกี่ยวกับ สภาพการทำงาน ณ ปัจจุบัน และการเปลี่ยนผ่านของสภาพการทำงานตั้งแต่ในช่วงอายุ 50 ปี จนถึงอายุ ณ ปัจจุบัน รวมถึง ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานสูงอายุ ในที่นี้ การเปลี่ยนผ่านของสภาพการทำงาน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของการทำงานในระบบ/นอกระบบ สถานภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจ อาชีพ ชั่วโมงการทำงาน รายได้เฉลี่ย ประเภทสถานประกอบการ และปัญหาที่ประสบจากการทำงาน ของผู้มีงานทำที่เป็นแรงงานสูงอายุ ตั้งแต่ในช่วงอายุ 45 ปี จนถึงอายุ ณ เวลาที่ทำการสำรวจ โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงในช่วงอายุ 60 - 64 ปี ซึ่งเป็นช่วงวัยสูงอายุตอนต้นที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังมีสุขภาพที่แข็งแรง สามารถทำงานได้ และเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริมการมีงานทำ (เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และ สุภรต์ จรัสสิทธิ์, 2563)

พื้นที่กรณีศึกษาเป็นกรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุ 50 ปีขึ้นไป ทั้งในด้านสถานภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจของการทำงานและลักษณะอาชีพ รวมถึง ภาคการทำงานในระบบและนอกระบบ ซึ่งพบจากผลการศึกษาของเฉลิมพล แจ่มจันทร์ และสุภรต์ จรัสสิทธิ์ (2563) สภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุนอกระบบในกรุงเทพฯ มีแนวโน้มมีความหลากหลายสูงกว่าแรงงานสูงอายุนอกระบบในภูมิภาคอื่น (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรเป็นหลัก ในขณะที่ แรงงานสูงอายุนอกระบบในกรุงเทพฯ คาดว่ามีสัดส่วนที่เป็น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ และประกอบธุรกิจส่วนตัวในลักษณะต่าง ๆ ในสัดส่วนที่สูงกว่า) ซึ่งทำให้ผลการศึกษาจะมีความน่าสนใจและหลากหลาย ข้อค้นพบจากกรณีศึกษาที่พบในกรุงเทพฯ อาจไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับบริบทของจังหวัดในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม อาจสามารถนำไปสะท้อนสถานการณ์แรงงานสูงอายุนอกระบบและประยุกต์ใช้กับบริบทของพื้นที่ที่เป็นเมืองใหญ่หรือหัวเมืองใหญ่ในแต่ละภูมิภาคได้อยู่พอสมควร

1.3

กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดที่กำหนดขอบเขตเนื้อหาของ "แรงงานสูงอายุในระบบและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงาน
ของแรงงานสูงอายุไทย" แสดงได้ดังรูป 1.2

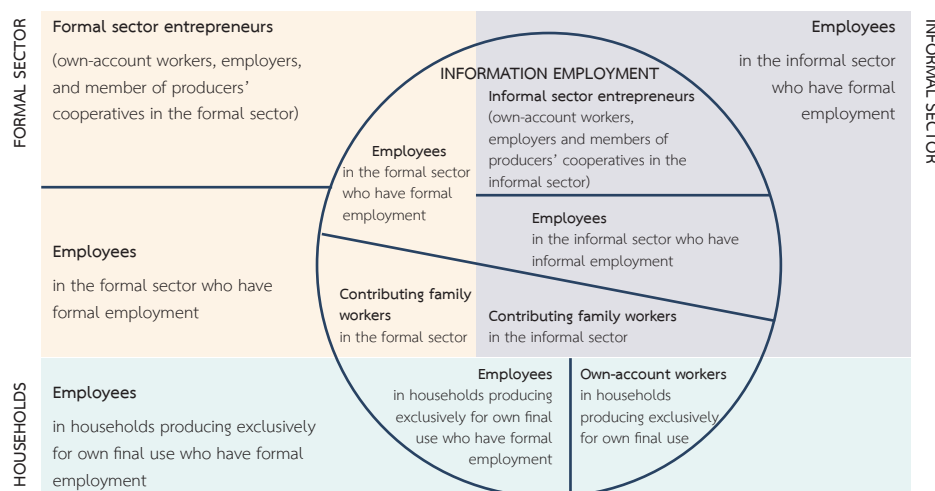


รูป 1.2 กรอบแนวคิด

ในกลุ่มผู้สูงอายุ 45 ปีขึ้นไปที่เป็นผู้มีงานทำ (ใช้คำจำกัดความ “ผู้มีงานทำ” ของการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ) หรือ แรงงานสูงอายุ สามารถจำแนกออกได้เป็น แรงงานสูงอายุในระบบ และแรงงานสูงอายุนอกระบบ ซึ่งมีการจำกัดความและวิธีการจำแนกการจ้างงานหรือการทำงาน ในระบบและ นอกระบบ ที่แตกต่างกันในบางจุดระหว่างการจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และแนวทางการจำแนกการจ้างงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ดังที่ได้แสดงในรูป 1.1 นำไปสู่สมมติฐานว่า แรงงานสูงอายุบางกลุ่มอาจถูกจัดสถานภาพเป็นแรงงานในระบบภายใต้คำจำกัดความหนึ่ง ขณะที่ภายใต้คำจำกัดความหนึ่งถูกจัดสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งอาจส่งผลให้แรงงานสูงอายุก่อนหน้านี้ ที่อาจเป็นกลุ่มเปราะบางกลับไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานที่เพียงพอเหมาะสม ประเด็นที่ 1 ของหนังสือนี้ จึงนำเสนอการเปรียบเทียบสถานการณ์ (ความเหมือนและความแตกต่าง) ของการจำแนกกลุ่มแรงงานสูงอายุนอกระบบ ตามลักษณะการทำงานหรือการจ้างงานในระบบและนอกระบบ ภายใต้ 2 การจำกัดความข้างต้น

สำหรับเนื้อหาในประเด็นที่ 2 ใช้แนวคิดการจ้างงานนอกระบบ (informal employment) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นกรอบแนวคิดหลัก ในที่นี้ การจ้างงานนอกระบบ ประกอบด้วย การจ้างงานในภาคนอกระบบ (employment in the informal sector) และการจ้างงานนอกระบบที่อยู่นอกภาคนอกระบบ (informal employment outside of the informal sector ซึ่งได้แก่ การจ้างงาน

นอกระบบในภาคในระบบ หรือ informal employment in the formal sector รวมกับ การจ้างงานนอกระบบในภาคครัวเรือน หรือ informal employment in households) โดยจำแนก ความเป็นนอกระบบ และในระบบ ของการจ้างงานหรือการทำงานของแรงงานสูงอายุ ตามสถานภาพการทำงานและภาคเศรษฐกิจ (economic sector)



Source: Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment, ILO (2013, p.40)

รูป 1.3 การจำแนกลักษณะการจ้างงานนอกระบบ (informal employment)
ตาม 17th ICLS guidelines

รูป 1.3 แสดงการจำแนกลักษณะการทำงานหรือการจ้างงานในระบบและนอกระบบ โดยพิจารณาเริ่มต้นจากภาคของหน่วยเศรษฐกิจหรือสถานประกอบการซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ภาค ได้แก่ หน่วยเศรษฐกิจภาคในระบบ หน่วยเศรษฐกิจภาคนอกระบบ และหน่วยเศรษฐกิจที่เป็นครัวเรือน โดยในแต่ละภาคของหน่วยเศรษฐกิจนั้น แรงงานที่มีการทำงานหรือการจ้างงานในหน่วยเศรษฐกิจหรือสถานประกอบการภาคนอกระบบทั้งหมด ถูกนับเป็นแรงงานนอกระบบ สำหรับแรงงานที่มีการทำงานหรือการจ้างงานในหน่วยเศรษฐกิจหรือสถานประกอบการภาคในระบบ จะพิจารณาจากสถานภาพทำงาน โดยกลุ่มที่ช่วยกิจการครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง และกลุ่มลูกจ้างที่มีลักษณะการจ้างงานนอกระบบ (พิจารณาจากการไม่ได้รับสิทธิประกันสังคม สิทธิวันลาหยุดและลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง) ถูกนับเป็นแรงงานนอกระบบ (แม้ว่าการทำงานหรือการจ้างงานอยู่ภายใต้หน่วยเศรษฐกิจหรือสถานประกอบการภาคในระบบ) ขณะที่แรงงานที่มีการทำงานในหน่วยเศรษฐกิจหรือสถานประกอบการที่เป็นครัวเรือนทั้งหมด ถูกนับเป็นแรงงานนอกระบบ

ภายใต้แนวคิดการจำแนกลักษณะการจ้างงานนอกระบบข้างต้น แรงงานสูงอายุที่มีสถานภาพการทำงานเป็นการจ้างงานนอกระบบ (informal employment) มีแนวโน้มเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงและความเปราะบางจากการไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานที่เพียงพอเหมาะสม สูงกว่าเมื่อเทียบกับแรงงานสูงอายุในระบบ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิในลักษณะกรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในกรุงเทพฯ ภายใต้ประเด็นเนื้อหาส่วนที่ 2 จึงต้องการแสดงให้เห็นสภาพการทำงานและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในวัยสูงอายุตั้งแต่อายุ 45 ปี

1.4

แหล่งข้อมูลและการวิเคราะห์

ประเด็นที่ 1 สถานการณ์แรงงานสูงอายุในระบบในประเทศไทย

เป็นเนื้อหาที่มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากข้อมูลทุติยภูมิการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นการสำรวจระดับประเทศมาใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์แรงงานสูงอายุในระบบในประเทศไทย ภายใต้การจำกัดความแรงงานนอกระบบที่ใช้ในการสำรวจฯ กับการจำกัดความแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จุดเน้นของการวิเคราะห์ในส่วนนี้อยู่ที่กลุ่มแรงงานสูงอายุที่ได้รับการจำแนกความเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันระหว่าง 2 การจำกัดความที่ใช้ ว่าเป็นกลุ่มใดและมีสภาพการทำงานเป็นอย่างไร

เกี่ยวกับการสำรวจแรงงานนอกระบบ

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการจัดทำการสำรวจและรายงานสถานการณ์แรงงานนอกระบบในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา โดยเป็นการสำรวจควบคู่ไปกับการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทย ในไตรมาสที่ 3 (ระหว่างเดือนกรกฎาคม-กันยายน) ของแต่ละปีการสำรวจ ครอบคลุมประเด็นข้อมูลที่สำคัญหลักๆ เกี่ยวกับ จำนวนแรงงานในประเทศไทยที่อยู่ในระบบและนอกระบบ ลักษณะทางประชากรและสังคมของแรงงานทั้ง 2 กลุ่ม รวมถึง สภาพการทำงานในด้านต่างๆ เช่นอายุ เพศ ระดับการศึกษา ลักษณะอาชีพ ประเภทอุตสาหกรรม ชั่วโมงการทำงาน ลักษณะการได้รับและระดับค่าจ้าง รวมถึง ข้อมูลในเรื่องสิทธิการรักษาพยาบาล การบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน และปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงาน

ประชากรเป้าหมายของการสำรวจ ครอบคลุมประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ทุกคนที่เป็นสมาชิกอาศัยอยู่ในครัวเรือนส่วนบุคคลและครัวเรือนกลุ่มบุคคลประเภทครัวเรือนคนงาน ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลของทุกจังหวัดทั่วประเทศ การสำรวจใช้วิธีการสุ่มเลือกตัวอย่างแบบชั้นภูมิ 2 ขั้นตอน (stratified two-stage sampling) โดยมีแต่ละจังหวัดเป็นชั้นภูมิหลัก และพื้นที่เขตเทศบาล และเขตนอกเทศบาลเป็นชั้นภูมิย่อย ในการเลือกตัวอย่างขั้นตอนแรกมีหน่วยตัวอย่างในการเลือก คือ เขตแขวนับ ในขั้นตอนที่ 2 หน่วยตัวอย่างในการเลือก คือ ครัวเรือนส่วนบุคคลและสมาชิกในครัวเรือนกลุ่มบุคคลประเภทคนงาน โดยในเขตแขวนับตัวอย่างเขตเทศบาลเลือก 16 ครัวเรือน และตัวอย่างเขตแขวนับนอกเขตเทศบาลเลือก 12 ครัวเรือน

การสำรวจเก็บข้อมูลใช้วิธีให้พนักงานสนามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกในครัวเรือนตัวอย่างด้วยแบบสอบถามที่มีข้อความหลักใน 9 ส่วน ประกอบด้วย ลักษณะทั่วไปของสมาชิกในครัวเรือน การศึกษา การทำงาน ความต้องการจะทำงานเพิ่ม รายได้ของลูกจ้าง แรงงานนอกระบบ สถานที่ทำงานและลักษณะงาน การได้รับบาดเจ็บ อุบัติเหตุ ปัญหาจากการทำงาน และความต้องการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ

ในการสำรวจนี้ ระยะเวลาที่อ้างอิงเกี่ยวกับการทำงานของประชากร ครอบคลุมระยะเวลา 7 วัน หรือนับจากวันก่อนวันสัมภาษณ์ย้อนหลังไป 7 วัน โดยให้นิยาม "แรงงานในระบบ" หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้ ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานซึ่งประกอบไปด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูใหญ่หรือครูโรงเรียน เอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้าง ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และ ผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมมาตรา 33 39 และ 40 ส่วน "แรงงานนอกระบบ" หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทาง สังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

ในการประมวลผลข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติได้คำนวณค่าถ่วงน้ำหนักให้แก่แต่ละหน่วยที่ถูกเลือก เป็นกลุ่มตัวอย่างเพื่อให้ข้อมูลสามารถประมาณค่าหรืออ้างอิงถึงประชากรในภาพรวมได้

ประชากรกลุ่มเป้าหมายของการวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบสำหรับเนื้อหาในประเด็นที่ 1 และ 2 นั้น ครอบคลุมประชากรที่เป็น "ผู้มีงานทำ" (ตามคำจำกัดความของการสำรวจฯ) ในทุกจังหวัดทั่วประเทศที่มีอายุ ตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นไปตามค่านิยาม "แรงงานสูงอายุ" ที่ใช้การศึกษานี้ โดยในการวิเคราะห์มีการจำแนก กลุ่มแรงงานสูงอายุออกเป็น 2 กลุ่มย่อย ได้แก่ แรงงานสูงอายุ 45-59 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีงานทำที่กำลังเข้าสู่ การเป็นผู้สูงอายุ และแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีงานทำที่เป็นผู้สูงอายุแล้ว

การเปรียบเทียบสถานการณ์แรงงานสูงอายุนอกระบบ ตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติ แห่งชาติและขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ในส่วนนี้ มี 2 ขั้นตอนที่สำคัญ ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนการจำแนกกลุ่มผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไป ทั้งหมดทั่วประเทศออกเป็น "แรงงานในระบบ" และ "แรงงานนอกระบบ" ภายใต้ 2 วิธีการจำกัดความ ได้แก่ การจำกัดความตามนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และการจำกัดความตามหลักการขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ

ในส่วนของการจำแนกกลุ่มผู้มีงานทำ ตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การศึกษานี้ ใช้ข้อมูลตัวแปร "RE_SEC" ที่มาพร้อมกับชุดข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบที่ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้มีการจำแนกกลุ่มตัวอย่างแต่ละคนเป็นแรงงานในระบบ หรือแรงงานนอกระบบ ตามค่านิยามของการสำรวจ ซึ่งพิจารณาหลักๆ จาก สถานภาพการทำงานของผู้มีงานทำ ร่วมกับการเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ของสำนักงานประกันสังคม (รวมถึง ความต่อเนื่องของการทำงานในระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือนกับนายจ้าง คนเดิม สำหรับกลุ่มผู้มีงานทำที่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างเอกชน และผู้รับจ้างทำงานหลายเจ้า)

สำหรับการจำแนกกลุ่มผู้มีงานทำตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นไปตามที่ได้อธิบายไว้ในบทก่อนหน้านี้ ซึ่งพิจารณาจากสภาพในการทำงานหรือการจ้างงานของผู้มีงานทำ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก นายจ้าง ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และผู้ที่ทำงานในลักษณะการรวมกลุ่มที่จะพิจารณาจากลักษณะขององค์กร หรือสถานประกอบการ ว่าเป็นหน่วยเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจในระบบหรือภาคเศรษฐกิจนอกระบบ กลุ่มที่ 2 ผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งทั้งหมดถูกจำแนกเป็นแรงงานนอกระบบ และกลุ่มสุดท้าย กลุ่มลูกจ้างทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ที่จะพิจารณาจากการได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ร่วมกับการได้รับสิทธิในการลาพักผ่อนประจำปีหรือการลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างของลูกจ้าง

กลุ่มตัวอย่างผู้มีงานทำอายุแต่ละคนจากชุดข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบจะมีสถานะการเป็นแรงงานในระบบ หรือแรงงานนอกระบบ 2 ชุด ตามวิธีการจำแนกหรือการจำกัดความ 2 แนวทางข้างต้น ซึ่งจะทำให้จำแนกผู้มีงานทำออกได้เป็น 4 กลุ่มย่อย ได้แก่

หนึ่ง ผู้มีงานทำที่เป็น “แรงงานในระบบ” ภายใต้ทั้ง 2 การจำกัดความ

สอง ผู้มีงานทำที่เป็น “แรงงานนอกระบบ” ภายใต้ทั้ง 2 การจำกัดความ

สาม ผู้มีงานทำที่เป็น “แรงงานในระบบ” ภายใต้การจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็น “แรงงานนอกระบบ” ภายใต้การจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สี่ ผู้มีงานทำที่เป็น “แรงงานนอกระบบ” ภายใต้การจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็น “แรงงานในระบบ” ภายใต้การจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 ซึ่งเป็นผู้มีงานทำที่ถูกจำแนกความเป็นในและนอกระบบภายใต้การจำกัดความ 2 นิยามที่แตกต่างกัน เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานการณ์ในส่วนนี้ โดยจะนำข้อมูลของแรงงานสูงอายุ 45 ปีขึ้นไปในกลุ่มนี้มาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา เพื่อให้เห็นลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึง สภาพการทำงานในด้านต่างๆ ของแรงงานสูงอายุกลุ่มนี้ เกี่ยวกับ สถานภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจ อาชีพ ชั่วโมงการทำงาน รายได้เฉลี่ย ประเภทสถานประกอบการ และปัญหาที่ประสบจากการทำงาน

ประเด็นที่ 2 กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพมหานคร

เป็นผลการศึกษาจากการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative study) ด้วยการสำรวจเก็บข้อมูลปฐมภูมิกับแรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ เพื่อศึกษาสภาพการทำงานและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงสูงอายุ รวมถึง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในพื้นที่กรุงเทพฯ

ประชากรกลุ่มเป้าหมายของการสำรวจ

ในส่วนนี้ ประชากรกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา ได้แก่ ผู้สูงอายุในพื้นที่จังหวัดกรุงเทพฯ ที่มีสถานภาพเป็นผู้มีงานทำ (อ้างอิงตามนิยามที่ใช้ในการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) หรือ แรงงานสูงอายุ ที่มีอายุในช่วง 60-64 ปี เหตุผลในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายแบบเฉพาะเจาะจงเป็นในช่วงอายุ 60-64 ปี เนื่องจากเป็นช่วงอายุของผู้สูงอายุตอนต้นที่ส่วนใหญ่ (จากข้อมูลการสำรวจที่เกี่ยวข้องและการศึกษาที่ผ่านมา) พบว่า ยังมีสุขภาพที่แข็งแรง มีความพร้อมและความสามารถในการทำงาน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ควรถูกกำหนดเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการสนับสนุนส่งเสริมการมีงานทำในช่วงวัยสูงอายุ

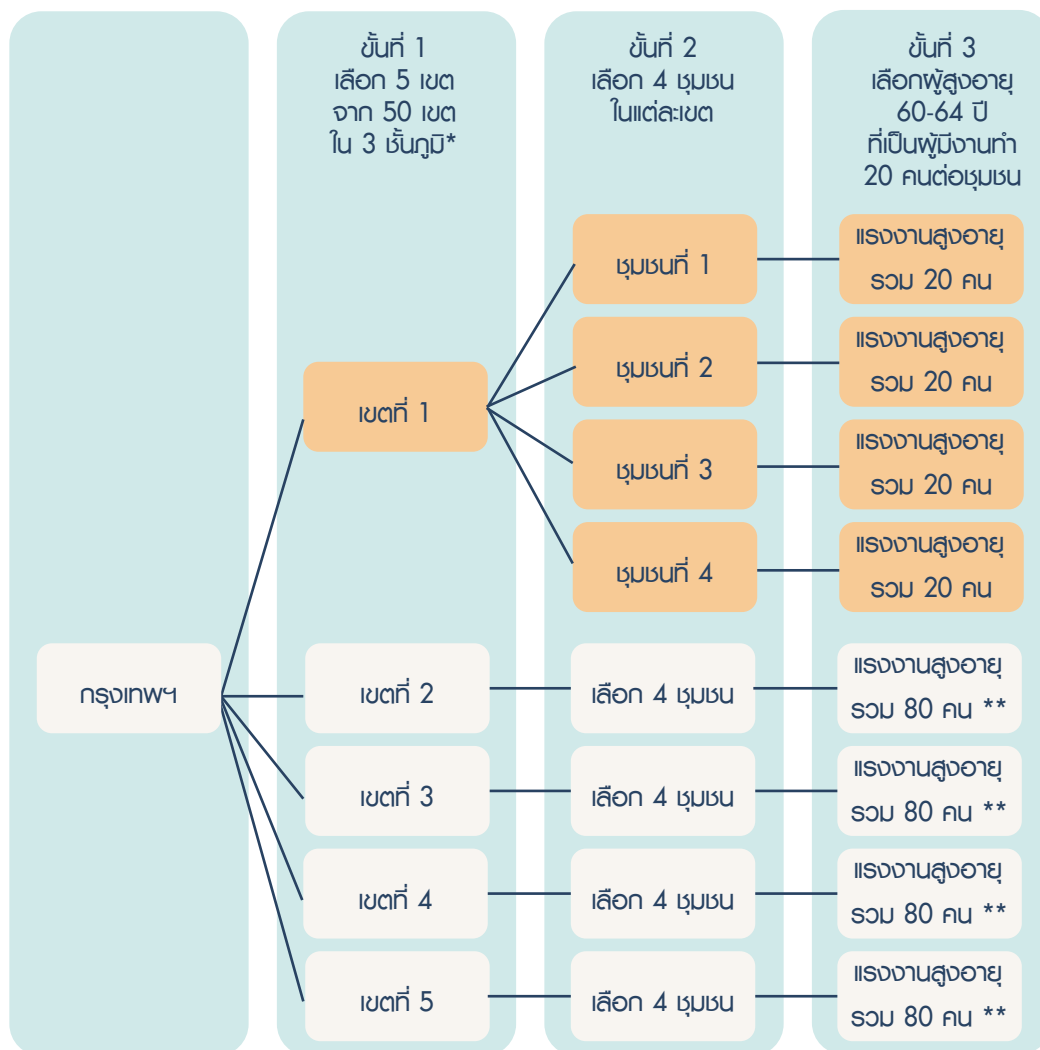
สำหรับการเลือกกรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ศึกษาเก็บข้อมูลปฐมภูมิ มีเหตุผลเนื่องจากเป็นพื้นที่เมืองที่ค่อนข้างมีความหลากหลายของสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุในด้านต่างๆ และแตกต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศ ทั้งในด้านสถานภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจของการทำงาน ลักษณะอาชีพ รวมถึง ลักษณะการทำงานของแรงงานนอกระบบ ที่จำนวนมากอยู่ในภาคการค้าและบริการ มากกว่าในภาคการเกษตรซึ่งมักจะเป็นลักษณะของแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ในภูมิภาคอื่นของประเทศ อีกทั้ง แรงงานนอกระบบในกรุงเทพฯ ค่อนข้างมีสัดส่วนของผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ และประกอบธุรกิจส่วนตัวในลักษณะต่างๆ ที่มีความหลากหลาย

จำนวนตัวอย่างและการสุ่มเลือกตัวอย่าง

จากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2563 ไตรมาสที่ 3 จำนวนผู้มีงานทำในกรุงเทพฯ ที่มีอายุ 60-64 ปี มีจำนวนประมาณ 142,000 คน (จากจำนวนผู้สูงอายุ 60-64 ปี ที่มีทั้งหมดประมาณ 399,000 คนในกรุงเทพฯ และ จำนวนผู้มีงานทำอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปซึ่งมีทั้งหมดประมาณ 252,000 คน จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมดประมาณ 1.2 ล้านคน) การกำหนดขนาดจำนวนตัวอย่างในการสำรวจเพื่อเก็บข้อมูลในครั้งนี้ อ้างอิงจากสูตรการคำนวณของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane, 1967) ซึ่งในกรณีที่กลุ่มประชากรมีขนาดค่อนข้างใหญ่ ขนาดของจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณได้จะเข้าใกล้จำนวน 400 ตัวอย่าง การสำรวจจึงกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจทั้งสิ้นเป็นประมาณ 400 คน โดยในการนำเสนอผลการวิเคราะห์จึงจำเป็นต้องตระหนักถึงข้อจำกัด เกี่ยวกับระดับความคลาดเคลื่อนทางสถิติที่มีค่อนข้างสูงจากขนาดกลุ่มตัวอย่างที่นับว่าค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับขนาดกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ค่อนข้างมีจำนวนมาก ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการเป็นตัวแทนของข้อมูล หรือลักษณะของแรงงานสูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่จะได้จากการสำรวจไปยังข้อมูลหรือลักษณะกลุ่มประชากรแรงงานสูงอายุ 60-64 ปีทั้งหมดในกรุงเทพฯ

การสุ่มเลือกตัวอย่างในพื้นที่กรุงเทพฯ ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) ในขั้นแรก ทำการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ (stratified random sampling) เลือกพื้นที่ 5 เขต (จากทั้งหมด 50 เขต) ของกรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ตัวอย่าง เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุที่จะสุ่มเลือกครอบคลุมพื้นที่ที่มีระดับความเป็นเมืองและบริบทแตกต่างกันในพื้นที่แต่ละโซนของกรุงเทพฯ การเลือกพื้นที่เขตตัวอย่าง 5 เขต จึงใช้วิธีการกระจายเป็นสัดส่วน 2:2:1 ตามจำนวนเขตในแต่ละลักษณะพื้นที่ตามที่ตั้งของเขตซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ชั้นภูมิ (stratum) ได้แก่ เขตเมืองชั้นใน (จากทั้งหมด 22 เขต เลือกเขตตัวอย่างมา 2 เขต โดยสุ่มเลือกได้ เขตห้วยขวาง และเขตบางรัก) เขตเมืองชั้นกลาง (จากทั้งหมด 22 เขต เลือกเขตตัวอย่างมา 2 เขต โดยสุ่มเลือกได้ เขตลาดพร้าว และเขตบางพลัด) และเขตชานเมืองหรือเมืองชั้นนอก (จากทั้งหมด 6 เขต เลือกมา 1 เขต โดยสุ่มเลือกได้เขตหนองจอก)

ขั้นที่ 2 ในแต่ละเขตที่ได้รับการสุ่มเลือกในขั้นที่ 1 ทำการสุ่มแบบมีระบบ (systematic random sampling) เลือกพื้นที่ 4 ชุมชนเป็นพื้นที่ตัวอย่าง ในขั้นสุดท้าย ในแต่ละชุมชน เลือกกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) ด้วยเกณฑ์การคัดเลือก 2 ข้อได้แก่ (1) เป็นผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 60-64 ปี และ (2) ยังมีสถานภาพเป็นผู้มีงานทำ (ตามคำจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) จำนวนชุมชนละ 20 คน (รูป 1.4)



หมายเหตุ * การเลือกพื้นที่เขตตัวอย่าง 5 เขต กระจายเป็นสัดส่วน 2: 2: 1 ตามจำนวนเขตในแต่ละลักษณะพื้นที่ตามที่ตั้งของเขตที่แบ่งได้เป็น 3 ชั้นภูมิ ได้แก่ เขตเมืองชั้นใน (จากทั้งหมด 22 เขต เลือกมา 2 เขต) เขตเมืองชั้นกลาง (จากทั้งหมด 22 เขต เลือกมา 2 เขต) และเขตชานเมือง (จากทั้งหมด 6 เขต เลือกมา 1 เขต)

** คัดเลือกแรงงานสูงอายุชุมชนละ 20 คน จากทั้งหมด 4 ชุมชนที่ถูกเลือกเป็นพื้นที่สำรวจในเขตที่ 2-5 (รวมเป็นแรงงานสูงอายุ 80 คนต่อเขต)

รูป 1.4 แผนการสุ่มตัวอย่าง แรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในกรุงเทพฯ

การพัฒนาเครื่องมือในการเก็บข้อมูล

การสำรวจเก็บข้อมูลกับแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในกรุงเทพฯ ใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง (structured questionnaire) โดยใช้พนักงานสัมภาษณ์เป็นผู้สอบถามข้อคำถามจากแรงงานสูงอายุที่สุ่มเลือกได้

กระบวนการพัฒนาแบบสอบถาม เริ่มต้นจากการกำหนดกรอบข้อคำถามหลักในแต่ละส่วนตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 ของโครงการวิจัย ซึ่งครอบคลุมกรอบคำถาม เกี่ยวกับ ลักษณะทั่วไปทางเศรษฐกิจ และสังคมของแรงงานสูงอายุ สภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุในปัจจุบัน และสภาพการทำงานตั้งแต่ในช่วงอายุ 45 ปีเป็นต้นมาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะ สถานภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจ อาชีพ ชั่วโมงการทำงาน รายได้เฉลี่ย ประเภทสถานประกอบการ และปัญหาที่ประสบจากการทำงาน ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนผ่านการทำงานในช่วงเข้าสู่วัยสูงอายุของแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี

ในขั้นตอนต่อมา เป็นการร่างข้อคำถามในแต่ละกรอบคำถามที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น เป็นการจัดประชุมหารือ รับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับที่ปรึกษาโครงการวิจัย เกี่ยวกับ โครงสร้างแบบสอบถามในภาพรวมและร่างข้อคำถามในแต่ละส่วน เพื่อประเมินความตรงของเนื้อหาคำถาม ความสอดคล้องความชัดเจนและความเหมาะสมของคำที่ใช้รวมถึงการเขียนข้อคำถามแต่ละข้อในแต่ละส่วน เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงแบบสอบถามให้สมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น

ขั้นตอนต่อมา เป็นการจัดอบรมพนักงานสัมภาษณ์ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้เก็บข้อมูลภาคสนามในกรุงเทพฯ กับแรงงานสูงอายุ ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 8 คน โดยในระหว่างการอบรมได้มีการทำการทดสอบแบบสอบถาม (pre-testing) กับแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ แต่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างที่เลือกได้ในการสำรวจครั้งนี้ จำนวน 20 คน โดยมีจุดประสงค์เพื่อทดสอบความเหมาะสมของคำและประโยคที่ใช้ทั้งในการเขียนแบบสอบถาม และในการสัมภาษณ์กับแรงงานสูงอายุโดยพนักงานสัมภาษณ์ เพื่อให้แน่ใจว่ามีความเหมาะสมกับบริบทกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้สูงอายุ และเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของลำดับคำถามรวมถึงระยะเวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์ โดยนำข้อมูลย้อนกลับ (feedback) ที่ได้รับจากแรงงานสูงอายุและพนักงานสัมภาษณ์มาใช้ในการปรับปรุงแบบสอบถามครั้งสุดท้าย รวมถึงใช้เป็นข้อตกลงและแนวทางในการเก็บข้อมูลโดยพนักงานสัมภาษณ์เกี่ยวกับเทคนิควิธีการสัมภาษณ์แรงงานสูงอายุในงานภาคสนามที่เหมาะสม จากการที่ข้อคำถามหลักๆ ในแบบสอบถามที่พัฒนาขึ้นเกือบทั้งหมดเป็นข้อคำถามเชิงภาวะวิสัย (objective) การทดสอบแบบสอบถามจึงไม่มีการวิเคราะห์ค่าความเชื่อมั่นของข้อคำถาม (reliability)

แบบสอบถามที่พัฒนาและปรับปรุงสุดท้าย ประกอบด้วยข้อคำถามทั้งหมด 6 ส่วน

ส่วนที่ 1 คำถามกรอง เกี่ยวกับสถานะการเป็นผู้มีงานทำในระหว่าง 7 วันก่อนวันสัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 สภาพการทำงานปัจจุบัน เกี่ยวกับ ความต้องการและความจำเป็นในการทำงาน เหตุผลในการทำงาน ลักษณะงานหรืออาชีพ สถานภาพการทำงาน ลักษณะของสถานประกอบการ การได้รับสิทธิและหรือความคุ้มครองในการทำงาน สิทธิวันลาประจำปีและการลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง ประเภทของสถานที่ทำงานและจำนวนคนทำงาน ปัญหาจากการทำงาน ชั่วโมงการทำงาน รายได้จากการทำงาน ความต้องการในการทำงานเพิ่ม การได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานและการรักษาพยาบาลที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาที่ยังคงต้องการทำงานต่อไป ความต้องการได้รับการสนับสนุนหรือช่วยเหลือจากภาครัฐ

ส่วนที่ 3 ข้อมูลสภาพการทำงานตั้งแต่อายุ 45 ปี จนถึงปัจจุบัน โดยเป็นข้อคำถามเชิงย้อนหลัง (retrospective) เกี่ยวกับสภาพการทำงานในช่วง 15 ปีก่อนเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุของแรงงาน

ส่วนที่ 4 สถานะสุขภาพและแหล่งรายได้ เกี่ยวกับ การประเมินสถานะสุขภาพและระดับความสุขของแรงงานสูงอายุ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพและรายได้หรือรายรับจากแหล่งต่างๆ

ส่วนที่ 5 ข้อมูลทั่วไปและลักษณะครอบครัว เกี่ยวกับ เพศ อายุ ความสัมพันธ์กับหัวหน้าครัวเรือน ระดับการศึกษาสถานภาพสมรส จำนวนบุตร ลักษณะการอยู่อาศัยในครัวเรือน บ้านที่อยู่อาศัย

ส่วนที่ 6 ผลกระทบโควิด-19 ในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เช่น ความมั่นคงและความต่อเนื่องของงาน จำนวนชั่วโมงและรายได้ สภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึง ความเครียดจากการทำงาน

การเก็บข้อมูลภาคสนาม

ในขั้นตอนแรก เป็นการประสานสำนักงานเขตแต่ละเขตที่เป็นเขตตัวอย่างที่สุ่มเลือกได้ทั้ง 5 เขต ได้แก่ เขตห้วยขวาง เขตบางรัก เขตลาดพร้าว เขตบางพลัด และเขตหนองจอก เพื่อชี้แจงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ขออนุญาตเข้าพื้นที่เขตเพื่อดำเนินการเก็บข้อมูลการสำรวจกับแรงงานสูงอายุที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในแต่ละเขต และขอข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชน ผู้นำชุมชนและจำนวนประชากรสูงอายุในแต่ละชุมชนในพื้นที่ที่เขตรับผิดชอบ เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบการสุ่มในการเลือกชุมชนตัวอย่างในการเก็บข้อมูลพื้นที่เขตละอย่างน้อย 4 ชุมชน เมื่อทำการสุ่มเลือกชุมชนตัวอย่างได้ทั้งหมดรวมอย่างน้อย 20 ชุมชนใน 5 เขต ตัวอย่าง จึงทำการติดต่อและประสานงานกับผู้นำชุมชนเพื่อเข้าชี้แจงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชนในการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นของแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ที่อาศัยอยู่ในแต่ละชุมชนเพื่อใช้เป็นกรอบการสุ่มในการเลือกแรงงานสูงอายุที่จะเป็นกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจอย่างน้อยชุมชนละ 20 คน ในกรณีที่ผู้นำชุมชนให้ข้อมูลว่าจำนวนแรงงานสูงอายุที่เข้าข่ายมีไม่ถึง 20 คน ทีมสำรวจทำการสุ่มชุมชนตัวอย่างในเขตเดียวกันเพิ่มเติมเพื่อให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุครบตามที่กำหนดไว้ในแต่ละเขตที่อย่างน้อย 80 คนต่อเขต เมื่อได้รับข้อมูลแรงงานสูงอายุ 60-64 ปีที่เข้าข่ายจากแต่ละชุมชน

ตัวอย่างและสุ่มเลือกได้จำนวน 20 คนตามแผนการสุ่มแล้ว จึงประสานกับผู้นำชุมชนเพื่อขอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับที่อยู่ในการติดต่อ หรือวิธีการติดต่อผ่านทางโทรศัพท์เพื่อขออนุญาตลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ในชุมชน หรือที่บ้านตามความสะดวกของกลุ่มตัวอย่าง

ก่อนการเริ่มสัมภาษณ์เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม พนักงานสัมภาษณ์จะให้ข้อมูลแก่กลุ่มตัวอย่างตามรายละเอียดในเอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมการวิจัยที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัย เหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการวิจัย ข้อมูลการเก็บข้อมูลและระยะเวลาที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ การรักษาความลับของข้อมูล ประโยชน์ความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจมีต่อผู้เข้าร่วมการวิจัย รวมถึงมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงของคณะวิจัย และสิทธิของผู้เข้าร่วมการวิจัยหรือผู้ให้ข้อมูล หลังจากนั้นจึงทำการขอความยินยอมในการเข้าร่วมการวิจัยและการให้สัมภาษณ์ หากกลุ่มตัวอย่างยินยอมหรือสะดวกใจในการเข้าร่วมการวิจัย พนักงานสัมภาษณ์จึงเริ่มทำการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถาม

การเก็บข้อมูลภาคสนามในกรุงเทพฯ ดำเนินการในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2564 ซึ่งตั้งแต่ในช่วงกลางเดือนเมษายน สถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ในพื้นที่กรุงเทพฯ กลับมารุนแรงอีกครั้ง ทำให้การเก็บข้อมูลต้องมีการปรับรูปแบบการเก็บข้อมูลภาคสนามมาเป็นรูปแบบการสัมภาษณ์ออนไลน์หรือผ่านทางโทรศัพท์ตามความสะดวกของกลุ่มตัวอย่างที่นัดหมายได้ หรือได้รับการประสานในการนัดหมายด้วยความช่วยเหลือจากผู้นำชุมชนในแต่ละชุมชน

สำหรับส่วนของการศึกษาที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้มีการดำเนินการขออนุญาตใช้ข้อมูลระดับย่อยของโครงการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2563 และโครงการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 3 พ.ศ. 2563 โดยได้รับการให้ความอนุเคราะห์และอนุญาตให้ใช้ข้อมูลระดับย่อยดังกล่าวจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ลงหนังสือเลขที่ ศศ. 0504/3207

ก่อนการดำเนินงานภาคสนามในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิกับแรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ ได้การยื่นเอกสารขอรับพิจารณาจริยธรรมการวิจัย พร้อมกับ เอกสารข้อเสนอโครงการ แบบสอบถามในการเก็บข้อมูล เอกสารชี้แจงผู้เข้าร่วมการวิจัย และหนังสือแสดงความยินยอมเข้าร่วมการวิจัย ไปยังคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อพิจารณา โดยได้รับ Certificate of Ethical Approval เลขที่ COA. No. 2021/01-008

1.5

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้สูงอายุ มีความหมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ หมายถึง ประเทศไทย

แรงงานสูงอายุ มีความหมายครอบคลุม กลุ่มผู้มีงานทำ (ตามคำจำกัดความของการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) ที่มีอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ อาจจำแนกแรงงานสูงอายุออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานสูงอายุ 45-59 ปี หรือกลุ่มผู้มีงานทำที่กำลังเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ และ แรงงานสูงอายุ 60 ปี ขึ้นไปหรือกลุ่มผู้มีงานทำที่เป็นผู้สูงอายุแล้ว ขณะที่ ในการสำรวจเก็บข้อมูลปฐมภูมิกับแรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ จะครอบคลุมเฉพาะกลุ่มผู้มีงานทำที่เป็นผู้สูงอายุ 60-64 ปี เท่านั้น

ผู้มีงานทำ อ้างอิงตามคำจำกัดความของการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทยของสำนักงานสถิติแห่งชาติ หมายถึง “บุคคลที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปและในสัปดาห์แห่งการสำรวจ มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) ได้ทำงานตั้งแต่ 1 ชั่วโมงขึ้นไป โดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ผลกำไร เงินปันผลค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่นสำหรับผลงานที่ทำเป็นเงินสด หรือสิ่งของ (2) ไม่ได้ทำงาน หรือทำงานน้อยกว่า 1 ชั่วโมง แต่เป็นบุคคลที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด คือ (2.1) ยังได้รับค่าตอบแทนค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นๆ หรือผลกำไรจากงานหรือ ธุรกิจในช่วงที่ไม่ได้ทำงาน (2.2) ไม่ได้รับค่าตอบแทนค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นๆ หรือผลกำไรจากงานหรือธุรกิจในช่วงที่ไม่ได้ทำงาน แต่ยังมีงานหรือธุรกิจที่จะกลับไปทำ (3) ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจ หรือไร่นาเกษตรของหัวหน้าครัวเรือนหรือของสมาชิกในครัวเรือน”

แรงงานนอกระบบ มีความหมายตามการจำกัดความของ 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO

อ้างอิงตามคำจำกัดความของการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แรงงานนอกระบบ หมายถึง “ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครอง หรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ได้แก่ (1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (2) ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ (3) ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน (4) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ (5) ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน (6) ผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมมาตรา 33, 39 และ 40”

อ้างอิงตามการพิจารณาความเป็นแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึง กลุ่มผู้มีงานทำที่มีการทำงานหรือการจ้างงานในเศรษฐกิจนอกระบบ (informal employment) ซึ่งประกอบด้วย การจ้างงานในภาคนอกระบบ (employment in the informal sector) และ การจ้างงานที่อยู่นอกภาคนอกระบบ (informal employment outside of the informal sector) โดยในกลุ่มหลังนี้ได้แก่ การจ้างงานนอกระบบในภาคในระบบ (informal employment in the formal sector) และการจ้างงานนอกระบบในภาคครัวเรือน (informal employment in household)

สภาพการทำงาน หมายถึง ลักษณะ เงื่อนไข หรือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานหรือการจ้างงานของแรงงานสูงอายุ ซึ่งในการศึกษานี้ ครอบคลุมในเรื่องเกี่ยวกับ สถานภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจ อาชีพ ชั่วโมงการทำงาน รายได้เฉลี่ย ประเภทสถานประกอบการ และปัญหาที่ประสบจากการทำงาน

การเปลี่ยนสภาพการทำงาน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือการเปลี่ยนผ่านของสภาพการทำงานในด้านต่างๆ ของแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการสำรวจเก็บข้อมูลปฐมภูมิกับแรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ ภายใต้วัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 3 ในระยะเวลา 15 ปีก่อนเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ กล่าวคือในช่วงอายุ 45-59 ปี และจนถึงอายุปัจจุบัน ณ การสำรวจเก็บข้อมูล

II

การจำกัดความ แรงงานนอกระบบ

ไม่ว่าจะเป็นแรงงานสูงอายุนอกระบบภายใต้คำจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ที่จำแนกการเป็นแรงงานนอกระบบหลักๆ แตกต่างกันในสถานการณ์ของการทำงาน การได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน การที่ผู้สูงอายุตัดสินใจทำงานต่อไม่ว่าจะด้วยความจำเป็นหรือความสมัครใจก็ตาม สะท้อนให้เห็นศักยภาพของผู้สูงอายุที่ยังเป็นกำลังพลให้กับครอบครัว ชุมชน และประเทศได้ การดำเนินการส่งเสริมขยายความครอบคลุมของประกันสังคม หรือสวัสดิการให้แรงงานสูงอายุนอกระบบได้มีสิทธิประโยชน์และรับการคุ้มครองจากการเป็นแรงงานที่เหมาะสมเป็นเรื่องที่ไม่สามารถละเลยได้

2.1

ทฤษฎีและแนวคิดความเป็นนอกระบบของการจ้างงานและแรงงาน

ความหมายของ “การจ้างงาน” คือ การที่บุคคลซึ่งอยู่ในวัยทำงานมีความสามารถที่จะทำงานและต้องการทำงาน ได้รับการจ้างให้ทำงาน ได้รับการว่าจ้างให้ทำงาน (รัตนา สายคณิต, 2541)

ทฤษฎีการจ้างงาน อธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงานในรูปของการมีงานทำ โอกาสที่จะได้ทำงานและการว่างงาน อันเนื่องมาจากการเตรียมตัวและการมีทักษะในการหางานทำของหน่วยแรงงาน และอธิบายถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีงานทำและทักษะในการหางานได้แก่ การรับข่าวสารแรงงาน โอกาสมีงานทำ โดยมีแนวคิดที่ว่าในสภาพที่ตลาดแรงงานมีการให้ข่าวสารข้อมูลน้อย ทั้งนายจ้างและแรงงานขาดความรู้เกี่ยวกับโอกาสของการจ้างงานในตลาดแรงงาน ผู้ที่หางานทำมักจะเลือกงานแรกที่ได้รับการเสนอ เนื่องจากขาดข้อมูลในการเปรียบเทียบ จึงมักใช้เวลาหางานอื่นและข้อมูลอื่นประกอบการใช้เวลาเพื่อจะหางานทำนี้ จึงนับเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งของผู้หางานทำ ในกรณีนี้การว่างงานจะเกิดขึ้นเพราะปัญหาการขาดประสิทธิภาพของตลาดแรงงานในการให้ข่าวสารข้อมูลที่ชัดเจนและกว้างขวางพอที่จะทำให้ผู้หางานและผู้จ้างงานพบกันในเวลาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถเห็นได้ว่า การว่างงานไม่ได้เกิดจากปัญหาความไม่สมัครใจเพียงอย่างเดียวและอาจเป็นไปได้ที่การว่างงานเป็นจำนวนมากเป็นการว่างงานชั่วคราวและเป็นไปโดยสมัครใจ เพราะใช้เวลาว่างหางานทำถือเป็นการลงทุนเพื่อผลในอนาคต และปัจจัยที่สำคัญที่จะมีผลต่อการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงานก็คือ ระบบข่าวสารแรงงานที่ได้รับ อัตราค่าจ้างที่พอใจ ทักษะในการทำงานและฐานะทางเศรษฐกิจ

สำหรับการลดลงของจำนวนแรงงานจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้ง (1) อัตราการขยายตัวของจำนวนแรงงานที่ลดลง อายุของแรงงานที่สูงขึ้นจะทำให้สัดส่วนกำลังแรงงานต่อประชากรทั้งหมดลดลง และยิ่งประชากรมีอายุมากขึ้นก็ยิ่งมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยลง และ (2) ผลผลิตภาพแรงงาน (labor productivity) ที่ลดลง โดยผลการศึกษาของ Maestas et al. (2016) พบว่าหากจำนวนประชากรที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไปขยายตัวร้อยละ 10 จะส่งผลให้รายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per Capita) ลดลงร้อยละ 5.5 และการเข้าสู่สังคมสูงวัยจะทำให้อัตราการรายได้เฉลี่ยที่แรงงานจะได้รับลดลงและส่งผลกระทบต่อผลิตภาพแรงงานเฉลี่ย (average productivity) ของแรงงานในทุกกลุ่มอายุ

อย่างไรก็ดี แม้ปัจจุบันจำนวนแรงงานจะมีแนวโน้มลดลง แต่หลายประเทศได้มีการนำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต เพื่อทดแทนแรงงานในภาวะที่ประเทศก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยและรักษาประสิทธิภาพการผลิตให้ใกล้เคียงเดิม เช่น ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ใช้นวัตกรรมหุ่นยนต์ในภาคอุตสาหกรรม (automation) ทดแทนแรงงานคน และยังช่วยแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างแรงงานที่เข้าสู่ตลาดกับความต้องการแรงงานของตลาด (skill mismatch) โดยนำเอาเทคโนโลยีมาเสริมในงานที่แรงงานไม่ถนัด งานที่ต้องอาศัยความแม่นยำหรือต้องใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Acemoglu and Restrepo (2017) ซึ่งพบว่าประเทศที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า ส่วนหนึ่งเพราะมีการใช้เทคโนโลยีทดแทนแรงงาน นอกจากนี้ ยังพบว่าหลายประเทศได้เน้นนโยบายพัฒนาด้านแรงงาน เพื่อช่วยให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนได้อย่างยั่งยืน

จากการศึกษาเรื่อง “การจัดทำแนวทางการดำเนินการและกลไกระดับชาติในการขับเคลื่อนนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ” มีวัตถุประสงค์ เพื่อค้นหาโจทย์ของการขับเคลื่อนนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ทิศทางของยุทธศาสตร์ และกลไกในการขับเคลื่อนการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ชัดเจน โดยการสังเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ และการดำเนินการด้านการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุทั้งในประเทศและต่างประเทศ และทำการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ

ผลการศึกษาพบว่าโจทย์ของการขับเคลื่อนนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ควรครอบคลุมประเด็นการส่งเสริมการจ้างงานในระบบทั้งภาครัฐและเอกชน และการขยายโอกาสด้านอาชีพของผู้สูงอายุในระบบที่ต้องการทำงาน สำหรับทิศทางของยุทธศาสตร์และกลไกในการขับเคลื่อนการจ้างแรงงานผู้สูงอายุประกอบด้วย ยุทธศาสตร์สำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบภาครัฐ ซึ่งมีสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นกลไกดำเนินการหลัก การขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบภาคเอกชนโดยการนำร่องการขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานในสถานประกอบการ และการส่งเสริมการจ้างงานและการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่ทำงานนอกระบบ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ และการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการจ้างงานและติดตามประเมินผล ส่วนมาตรการต่างๆ มีหลายมาตรการในแต่ละยุทธศาสตร์

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ทฤษฎีการทำงาน นโยบายรัฐบาล การศึกษาวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะต้องเตรียมการสำหรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุค่อนข้างเป็นประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญทั้งนโยบายในระดับประเทศ ดังนั้น การหาแนวทางในการจ้างแรงงานสูงอายุในสถานประกอบการควรจะมีทิศทางในการดำเนินการที่ชัดเจน มีวิธีการจัดการปัญหา อุปสรรคอย่างเหมาะสม

2.2

การจำกัดความแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

คำจำกัดความของ “แรงงานนอกระบบ” เกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2536 ในการประชุมนานาชาติ The 15 International Conference of Labor Statisticians (ICLS) ในครั้งนั้น “แรงงานนอกระบบ” ถูกจำกัดความให้ หมายถึง “แรงงานที่ประกอบอาชีพเจ้าของกิจการ (self-employed) หรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่จัด อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ หรือเป็นแรงงานที่ช่วยเหลือกิจการของครอบครัวหรือลูกจ้างในสถานประกอบการที่จัด อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือคนทำงานบ้าน” (วิชัย โสสุวรรณจินดา, 2561)

ในระดับสากล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labor Organization (ILO) เป็นองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานแรงงานสากลต่างๆ ให้ได้รับการบังคับใช้อย่างถูกต้องตามหลักการในนานาประเทศ มีแนวคิดพื้นฐาน คือ การจัดระบบเพื่อให้ผู้ที่เข้าสู่วัยชราสามารถดำรงชีวิตอยู่ในระดับมาตรฐาน ที่ไม่ต่างจากช่วงก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงาน เนื่องจากครบอายุเกษียณแนวคิดนี้เป็นแนวคิดตามหลักการประกันสังคม (social insurance) ที่ใช้กันอยู่ทั่วไป

ILO ได้ให้คำนิยาม “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง แรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย มีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว เรื้อน มักใช้วัตถุดิบในประเทศมีการใช้แรงงานเป็นหลัก และมีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้เป็นแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอด เช่น หาบเร่ริมถนน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษ และโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และคนงานในโรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นลูกจ้างแอบแฝง (disguised wage workers) ในเครือข่ายการผลิต และเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดเล็กมากซึ่งทำงานด้วยตนเอง หรือมีสมาชิกในครอบครัว หรือมีผู้ฝึกงานหรือมีลูกจ้างช่วย (International Labour Organization (ILO), 2563) ซึ่งครอบคลุมกลุ่มแรงงาน 2 กลุ่มใหญ่ได้แก่

หนึ่ง กลุ่มแรงงานที่ทำงานในเศรษฐกิจภาคนอกระบบ หรือเศรษฐกิจภาคครัวเรือน ที่ไม่ได้อยู่ในสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้าง ซึ่งเป็นกลุ่มที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในที่นี้ เช่น กลุ่มที่มีสถานภาพการทำงานเป็นการประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง เช่น ผู้ทำงานแบบเหมาช่วง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น แม่ค้า หาบเร่ แผงลอย คนขับรถแท็กซี่ และมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และกลุ่มที่มีสถานภาพการทำงานเป็นช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง

สอง กลุ่มแรงงานที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามที่กฎหมายกำหนด หรือได้รับการคุ้มครองแต่ไม่เต็มที่หรือเพียงพอ (ILO, 2013) ในที่นี้ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มลูกจ้างเอกชนในสถานประกอบการที่มีขนาดเล็ก เช่น ร้านขายของชำ หรือร้านค้าแผงลอย คนรับใช้ภายในบ้าน ผู้ที่ทำงานไม่เต็มเวลาหรือบางช่วงเวลา รวมถึงแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม เป็นต้น (วิชัย โสสุวรรณจินดา, 2561)

การจำแนกดังกล่าว สังเกตได้ว่า การพิจารณาการทำงานหรือการจ้างงานว่าเป็นในระบบหรือนอกระบบนั้นขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ หนึ่ง สถานภาพของการทำงาน และ สอง การได้รับการคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ซึ่งตามแนวทางของ ILO การได้รับการคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานจะนำมาใช้พิจารณาเฉพาะในกลุ่มผู้มีงานทำที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างเท่านั้น (สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, 2563 (ข)) สำหรับผู้มีงานทำที่มีสถานภาพการทำงานเป็นอย่างอื่น จะพิจารณาจากภาคเศรษฐกิจของกิจการหรือสถานประกอบการที่ผู้มีงานทำนั้นทำงาน ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ภาค ได้แก่ 1) ภาคในระบบ (formal sector) 2) ภาคนอกระบบ (informal sector) และ 3) ภาคครัวเรือน (households) โดยการทำงานในสถานประกอบการหรือกิจการที่มีลักษณะอยู่ในภาคนอกระบบและภาคครัวเรือนทั้งหมดจะถือเป็นการทำงานหรือการจ้างงานนอกระบบ (informal employment) (ILO, 2013)

ภายใต้แนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การจ้างงานนอกระบบ (informal employment) จึงประกอบด้วย การจ้างงานในภาคนอกระบบ (employment in the informal sector) และการจ้างงานนอกระบบที่อยู่นอกภาคนอกระบบ (informal employment outside of the informal sector) ซึ่งได้แก่ การจ้างงานนอกระบบในภาคในระบบ หรือ informal employment in the formal sector รวมกับ การจ้างงานนอกระบบในภาคครัวเรือน หรือ informal employment in households) โดยจำแนกความเป็นนอกระบบและในระบบของการจ้างงานหรือการทำงานของแรงงานสูงอายุตามสถานภาพการทำงานและภาคเศรษฐกิจ (economic sector)

2.3

การจำกัดความแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในระดับประเทศไทย คำจำกัดความแรงงานนอกระบบที่ใช้อ้างอิงทั่วไปเป็นไปตามนิยามที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (หรือ “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ”) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จำแนกประเภทแรงงานนอกระบบคร่าวๆ ไว้ว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคมและสวัสดิการ ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน (มักได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ มีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน รายได้ที่ได้รับอาจจะเป็นไปตามจำนวนชิ้นงานที่ทำไม่มีความมั่นคงในการทำงาน และไม่มีสัญญาการจ้างงาน) และไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker) คนงานที่ทำงานไปพักที่บ้าน (home-based worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (sub-contract worker) และคนงานที่ทำงานระยะสั้น (short-time worker) โดยสามารถจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 กลุ่ม ดังนี้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562)

หนึ่ง กลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีรายได้ประจำ/หรือไม่ประจำ ได้แก่ แรงงานที่รับจ้างเอางานไปทำที่บ้าน รับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ และคนทำงานบ้าน คนขับรถ (ส่วนตัวตามบ้าน) เป็นต้น

สอง กลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่ คนขับรถรับจ้าง เกษตรกร ชาวนา ชาวสวน แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยคำจำกัดความของ “แรงงานนอกระบบ” ถูกกำหนดไว้ค่อนข้างหลากหลายตามแต่ละองค์กรและในแต่ละงานศึกษา ซึ่งจะมีความหมายครอบคลุมแรงงานในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดค่านิยามหรือจุดเน้นการพิจารณาความเป็นนอกระบบของการทำงานในการศึกษานั้นๆ

แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ใช้นิยาม “แรงงานนอกระบบ” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เนื่องจากอ้างอิงสถิติข้อมูลแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังนั้น คำจำกัดความของ “แรงงานนอกระบบ” ในแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 จึงหมายถึง “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) โดยนิยาม “ผู้มีงานทำ” หมายความว่า ผู้มีงานทำที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และนิยาม “ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน” หมายถึง ไม่ได้การคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2554)

แรงงานนอกระบบ หมายถึง ผู้ทำงานซึ่งตกลงทำงานให้ผู้จ้างทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในการทำงาน ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร และไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

แรงงานนอกระบบ หมายถึง แรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคม ได้แก่ คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time worker) คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (home-base worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (sub-contract worker) คนงานที่ทำงานระยะสั้น (short-time worker) (เขาวลีลักษณ์ ราชแพทยาคม, 2531)

แรงงานนอกระบบ (Informal Workers) คือ ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาการจ้างงานที่เป็นทางการหรือไม่มีนายจ้างตามความหมายของกฎหมายแรงงานไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงานชั่วคราว แรงงานนอกระบบจึงเป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกรอบความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใด ๆ ในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานที่มั่นคง ค่าตอบแทน แรงงานที่เป็นธรรมชาติสุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน และความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา (ตะวัน วรณรัตน์, 2557)

2.4

ความแตกต่างของการวัดสถานการณ์เป็นแรงงานนอกระบบของไทยกับสากล

ในการสำรวจแรงงานนอกระบบ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสำรวจระดับประเทศที่มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จำกัดความแรงงานนอกระบบ หมายถึง "ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ" หรือกลุ่มแรงงานที่ไม่ใช่แรงงานในระบบ ซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของหน่วยงานราชการ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศ ลูกจ้างที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายแรงงาน และผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม มาตรา 33 39 และ 40 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562) ซึ่งคำจำกัดความดังกล่าวนี้ยังมีลักษณะที่ไม่ชัดเจนอยู่ในบางประเด็น โดยเฉพาะการตีความหมายของคำว่า ความคุ้มครอง และคำว่าหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ (สราวุธ โพธิ์บุญพงษ์, 2563 ก)

หากพิจารณาการจำแนกแรงงานนอกระบบจากข้อคำถามที่ใช้ในการสำรวจ จะสังเกตได้ว่าค่อนข้างให้ความสำคัญกับการได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคมภายใต้ระบบประกันสังคมทั้ง 3 มาตรา ได้แก่ มาตรา 33 39 และ 40 โดยพบว่า ผู้มีงานทำที่รายงานว่าได้รับการคุ้มครองอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมทั้ง 3 มาตรา ทั้งหมดถูกจำแนกอยู่ในกลุ่มแรงงานในระบบ แม้ว่าบางส่วนมีสถานภาพการทำงานในเศรษฐกิจภาคนอกระบบ (informal sector) และในภาคครัวเรือน เช่น กลุ่มผู้มีงานทำที่มีสถานภาพช่วยธุรกิจส่วนตัวหรือกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวที่จำนวนมากอยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งจะแตกต่างจากการจำกัดความของการจ้างงานหรือการทำงานนอกระบบ (informal employment) ที่ใช้หรืออ้างอิง จากคำจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่หมายถึงการทำงานที่ไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการของภาครัฐ เช่น ระบบการจัดทำบัญชีและจัดเก็บภาษี การกำกับควบคุมดูแลสถานประกอบการตามข้อระเบียบเชิงกฎหมายซึ่งรวมถึงในเรื่องการคุ้มครองทางสังคม และการจัดให้มีหลักประกันจากการทำงานผู้มีงานทำ (ตะวัน วรรณรัตน์, 2557)

ในขณะที่การนิยามของ ILO นั้น พิจารณาการเป็นแรงงานนอกระบบจากสถานภาพในการทำงาน หรือการจ้างงาน (status in employment) เป็นอันดับแรก โดยจำแนกแรงงานออกเป็น 3 กลุ่มหลัก

หนึ่ง ได้แก่ กลุ่มนายจ้าง ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และ ผู้ทำงานในลักษณะการรวมกลุ่ม (employers, own-account worker, members of cooperatives) ซึ่งในการจำแนกแรงงานกลุ่มนี้ว่า อยู่ในภาคในระบบหรือภาคนอกระบบนั้น พิจารณาจากลักษณะขององค์กร หรือสถานประกอบการว่าเป็น หน่วยเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจในระบบ หรือภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (รวมภาคครัวเรือน)

สอง ได้แก่ ผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง (contributing family workers) แรงงานที่มีสถานภาพการทำงานในกลุ่มนี้ ถือเป็นแรงงานที่มีการทำงานหรือการจ้างงานนอกระบบทั้งหมด

สาม กลุ่มลูกจ้าง (employees) ทั้งลูกจ้างภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนซึ่งในการจำแนกแรงงาน กลุ่มนี้จะพิจารณาจากการได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคม (ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน) โดยผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง หรือ ไม่ทราบว่าได้รับการคุ้มครองหรือไม่ โดยที่ไม่ได้รับสิทธิในการลาพักผ่อนประจำปี หรือการลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง จะถูกจำแนกเป็นแรงงานภาคนอกระบบ สังเกตได้ว่าการจำแนกแรงงานนอกระบบตามคำนิยามของ ILO นั้น พิจารณาโดยใช้เกณฑ์การได้รับสิทธิหรือการคุ้มครองภายใต้ระบบประกันสังคม เฉพาะเพียงกับกลุ่มแรงงานที่มีสถานภาพการทำงานเป็น “ลูกจ้าง” ซึ่งแตกต่างกับนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ILO, 2013; สราวุธ โพธิ์บุญ, 2563 ก)

แรงงานในระบบ

ผู้ใช้งานทำที่ได้รับความคุ้มครอง หรือหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน

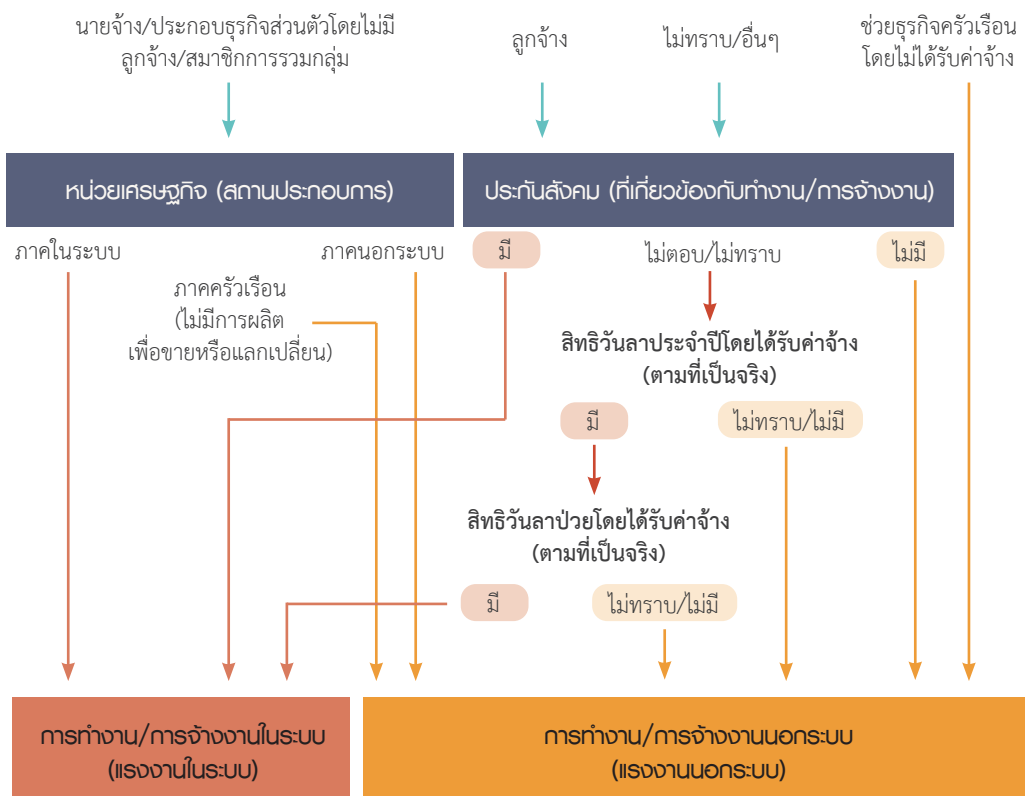
- ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการ
- ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ
- ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
- ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และ
- ผู้ใช้งานทำที่ประกันตนตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม มาตรา 33 39 และ 40

แรงงานนอกระบบ

ผู้ใช้งานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

(ก) คำนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562)

สถานภาพในการทำงาน/จ้างงาน



(ข) แนวทางการจำแนกการจ้างงานในระบบและนอกระบบของ ILO (ILO, 2018, p. 11)

รูป 2.1 เปรียบเทียบนิยามและแนวทางการจำแนกแรงงานในระบบและนอกระบบ
ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและ ILO

แรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่อยู่ในกลุ่มเหินห่างคือสถานะความเป็น
แรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบไม่ตรงกันภายใต้การจำกัดความ
ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
มีจำนวนถึง 5.4 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานสูงอายุ 45 ปีขึ้นไป
ถึง 2.2 ล้านคน ส่วนใหญ่ทำงานในภาคการบริการและการค้า
กลุ่มที่มีสถานะเป็นแรงงานนอกระบบตรงกันภายใต้ทั้ง 2 การจำกัดความ
ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีการทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม

III

สถานการณ์แรงงาน
สูงอายุในระบบ
ในประเทศไทย

ข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้มาจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ ดำเนินการสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (National Statistical Office: NSO) กำหนดนิยามของแรงงานนอกระบบไว้ดังนี้ “ผู้ที่มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ” อย่างไรก็ตาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบไว้แตกต่างจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยพิจารณาจากสถานภาพการทำงาน ลักษณะสถานประกอบการเป็นหน่วยเศรษฐกิจภาคในระบบหรือนอกระบบ การได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมซึ่งรวมสิทธิการลาพักผ่อนประจำปีหรือลาป่วยโดยยังได้รับค่าจ้าง

ดังนั้นจำนวนแรงงานนอกระบบหากใช้ตามการจำกัดความของ ILO จึงพบจำนวนที่มากกว่าในรายงานสถานการณ์แรงงานนอกระบบที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำขึ้นในแต่ละปี อย่างไรก็ตามในแรงงานบางกลุ่มพบว่าไม่ถูกนับว่าเป็นแรงงานนอกระบบตามเกณฑ์พิจารณาของ ILO แต่จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติได้กำหนดให้แรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อให้เห็นสถานการณ์ของแรงงานสูงอายุที่ทำงานนอกระบบในประเทศไทยจากการจำกัดความที่แตกต่างกันของสองแหล่ง ในบทนี้ จึงเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบแรงงานสูงอายุนอกระบบไทย พ.ศ. 2563 ภายใต้การจำกัดความจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

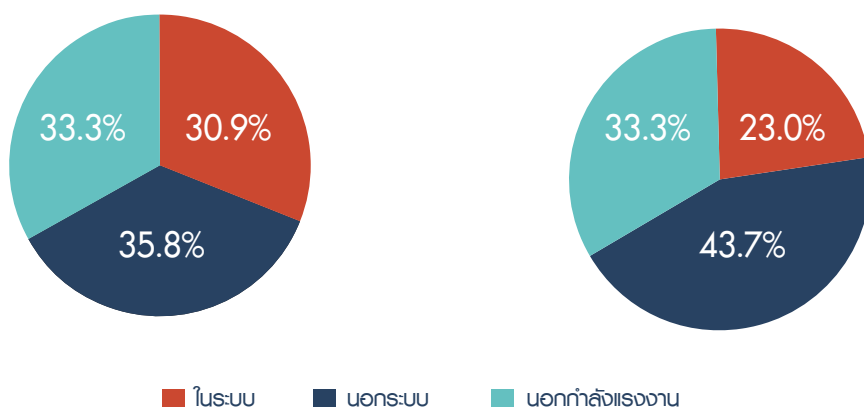
3.1

เปรียบเทียบแรงงานสูงอายุในระบบไทย พ.ศ. 2563 ภายใต้การจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ปี 2563 การสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า มีแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 37.9 ล้านคน จำแนกเป็นแรงงานในระบบจำนวน 17.5 ล้านคน และแรงงานนอกระบบจำนวน 20.4 ล้านคน และอยู่นอกกำลังแรงงานจำนวน 19 ล้านคน ทั้งนี้ จากการจำกัดความแรงงานนอกระบบโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความแตกต่างกัน การจำกัดความโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า มีแรงงานไทยตลอดช่วงอายุการทำงาน (15 ปีขึ้นไป) มีสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบต่ำกว่าตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศถึง 4.5 ล้านคน (รูป 3.1)

ตามคำนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

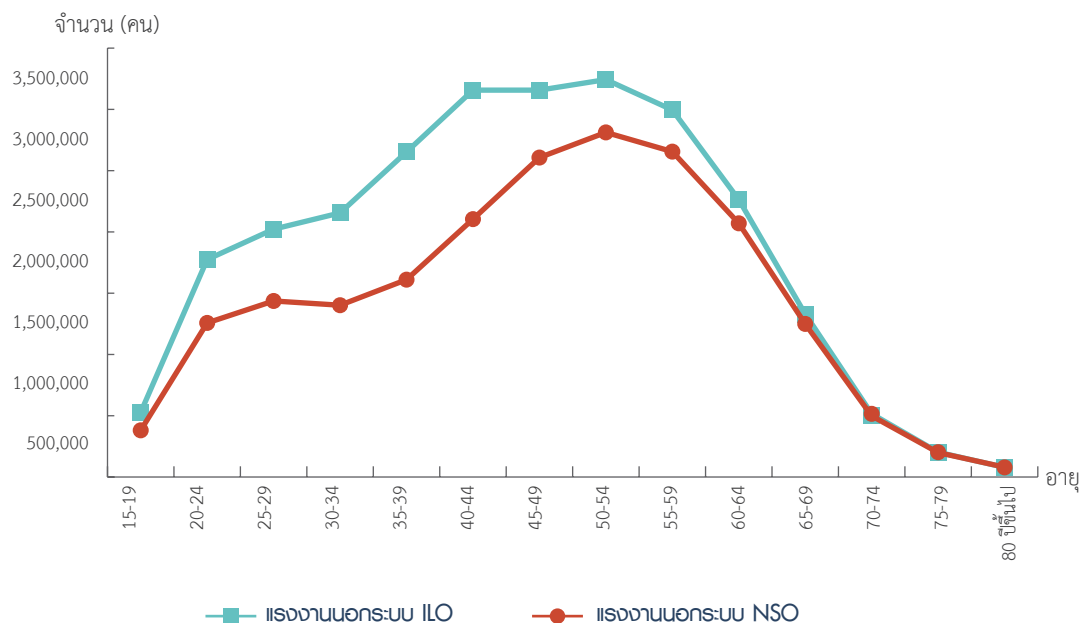
ตามคำนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ



รูป 3.1 สัดส่วนของกำลังแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป

ตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แรงงานนอกระบบในประเทศไทยตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีจำนวนที่น้อยกว่าตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเนื่องจากการนิยามที่แตกต่างกัน ความแตกต่างระหว่างจำนวนแรงงานนอกระบบจากทั้งสองแหล่งมีความแตกต่างกันสูงถึงกว่า 5 แสนคนในช่วงอายุ 20 – 49 ปี หลังจากนั้นตั้งแต่ช่วงอายุ 65 ปีขึ้นไป จำนวนแรงงานนอกระบบจากทั้ง 2 แหล่ง มีความแตกต่างไม่ถึง 1 แสนคน (รูป 3.2 และ ตาราง 3.1)



รูป 3.2 จำนวนแรงงานนอกระบบ จำแนกตามช่วงอายุ
ตามนิยามสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พ.ศ.2563

ที่มา: วิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2563, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 3.1 จำนวนแรงงานจำแนกตามช่วงอายุ และจากการให้ค่าจำกัดความจากสองแหล่ง พ.ศ.2563

ช่วงอายุ	ตามการจำกัดความของ ILO		ตามการจำกัดความของ NSO	
	แรงงานนอกระบบ	แรงงานในระบบ	แรงงานนอกระบบ	แรงงานในระบบ
15-19	528,192	79,688	381,007	226,873
20-24	1,773,086	1,086,987	1,257,501	1,602,571
25-29	1,999,924	2,110,847	1,436,584	2,674,186
30-34	1,965,048	2,052,832	1,401,947	2,615,933
35-39	2,151,617	1,992,627	1,610,604	2,533,640
40-44	2,650,054	1,820,048	2,104,520	2,365,582
45-49	3,155,700	1,506,486	2,606,926	2,055,260
50-54	3,236,161	1,222,442	2,812,177	1,646,426
55-59	2,992,630	898,155	2,655,313	1,235,472
60-64	2,263,579	205,089	2,070,374	398,294
65-69	1,327,781	72,645	1,249,375	151,051
70-74	515,539	28,607	498,583	45,563
75-79	202,436	6,983	199,186	10,233
80 ปีขึ้นไป	78,516	3,302	80,293	1,525

ทั้งนี้ แรงงานจากการจำกัดความจากทั้งสองแหล่งสามารถจำแนกแรงงานได้ 4 กลุ่ม ดังนี้

- 1) กลุ่มแรงงานนอกระบบที่อยู่ในทั้งสองการจำกัดความ
- 2) กลุ่มแรงงานในระบบที่อยู่ในทั้งสองการจำกัดความ
- 3) กลุ่มแรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- 4) กลุ่มแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

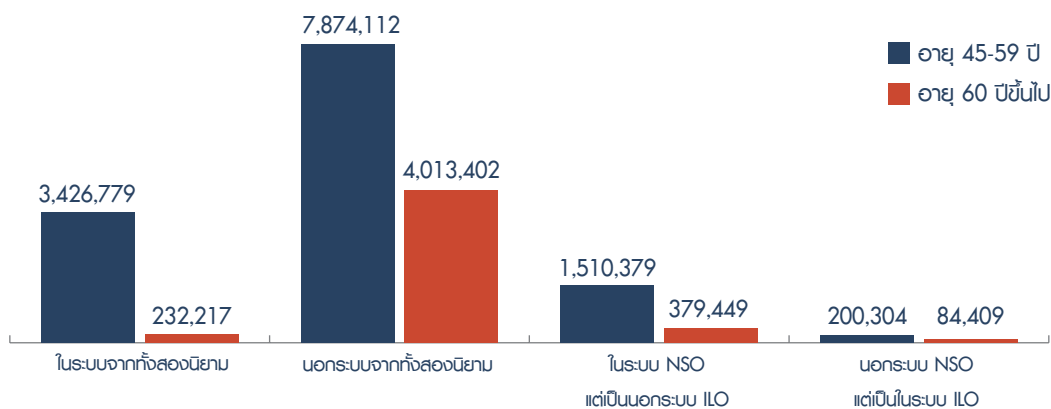
จากรูปที่ 3.3 แสดงจำนวนแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป ในกลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มที่เป็นแรงงานนอกระบบที่ตรงตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่งมีสัดส่วนสูงที่สุดคือ 19.9 ล้านคน ขณะที่แรงงานในระบบที่ตรงกับทั้งสองการจำกัดความมีจำนวน 12.6 ล้านคน และมีแรงงานอีกกว่า 5 ล้านคน (5.4 ล้านคน) ที่ถูกจำกัดความแตกต่างกันจากทั้งสองแหล่ง คือ เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจำนวนถึง 4.9 ล้านคน และกลุ่มแรงงานที่ถูกจำกัดความว่าเป็นแรงงานนอกระบบตามสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ได้นิยามไว้ แต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในจำนวนนี้มีประมาณ 4.7 แสนคน



รูป 3.3 แสดงจำนวนแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป

เมื่อเปรียบเทียบแรงงานในระหว่าง 2 ช่วงอายุ คือ 45 – 59 ปี หรือก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ และ 60 ปีขึ้นไป โดยจำแนกตาม 4 กลุ่มแรงงานตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่งพบว่า แรงงานในระบบที่ตรงตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่ง ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 90 เป็นแรงงานในช่วงอายุ 45 – 59 ปี โดยอีก 2 แสนกว่าคนเป็นแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่ถูกจำกัดความว่าเป็นแรงงานในระบบจากทั้งสองแหล่ง ทั้งนี้ในกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ตรงตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่งพบ 11.9 ล้านคน เป็นแรงงานนอกระบบช่วงอายุ 45 – 59 ปี ร้อยละ 66.2 หรือมีจำนวนกว่า 7.9 ล้านคน และแรงงานนอกระบบอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 4 ล้านคนที่ถูกจำกัดความตรงกันจากทั้งสองแหล่ง (รูป 3.4)

การวิเคราะห์นี้สนใจแรงงานที่อยู่ในกลุ่มเหลื่อมหรือกลุ่มที่ถูกให้การจำกัดความไม่ตรงกันจากสองแหล่ง ได้แก่ แรงงานกลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 โดยในกลุ่มแรงงานที่ถูกจำกัดความไม่ตรงกันพบว่า แรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี จำนวน 1.5 ล้านคนที่ถูกจำกัดความว่าเป็นแรงงานในระบบแต่ขณะเดียวกันก็ถูกนิยามว่าเป็นแรงงานนอกระบบหากใช้การจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป พบว่าเป็นแรงงานในระบบเพียง 3.7 แสนคน สำหรับแรงงานในกลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มแรงงานที่มีจำนวนน้อยคือ 2.8 แสนคน โดยเป็นแรงงานในช่วงอายุ 45 – 59 ปี จำนวนกว่า 2 แสนคน (รูป 3.4)



รูป 3.4 จำนวนแรงงานที่อยู่ในระบบและนอกระบบ ตามคำนิยามของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามกลุ่มอายุ 45 – 59 ปี และอายุ 60 ปีขึ้นไป

เมื่อพิจารณาแรงงานนอกระบบใน 3 ช่วงอายุ คือ ช่วงอายุ 15 ปีขึ้นไป ช่วงอายุ 45 – 59 ปี และอายุ 60 ปีขึ้นไป จากตาราง 4.2 จะพบว่า แรงงานนอกระบบช่วงอายุ 15 ปีขึ้นไป ตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีจำนวน 20 ล้านคน ขณะที่ตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจำนวนเกือบ 25 ล้านคน โดยเป็นแรงงานนอกระบบที่ตรงกับการจำกัดความจากทั้งสองแหล่งเกือบ 20 ล้านคน ในขณะที่แรงงานนอกระบบที่ถูกจำกัดความไม่ตรงกัน มีจำนวน 5 ล้านคน ที่ถูกจำกัดความว่าเป็นแรงงานในระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่ในจำนวนนี้ถูกจำกัดความว่าเป็นแรงงานนอกระบบตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จำกัดความ และแรงงานอีกจำนวน 4.7 แสนคนที่ถูกจำกัดความว่าเป็นแรงงานนอกระบบตามสำนักงานสถิติแห่งชาติในขณะที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้คำจำกัดความแรงงานกลุ่มนี้ว่าเป็นแรงงานในระบบ

กำลังแรงงานในช่วงอายุ 45 – 59 ปี พบว่าเป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ 8 ล้านคน แต่หากใช้การจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีแรงงานนอกระบบ 9.4 ล้านคน (ตาราง 3.2) และเมื่อเข้าสู่แรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบมีประมาณ 4 – 4.4 ล้านคน ในจำนวนนี้มีประมาณ 4 ล้านคนที่เป็นแรงงานประเภทที่ 1 (เป็นแรงงานนอกระบบตรงตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่ง) และอีกประมาณ 2 แสนคน เป็นแรงงานประเภทที่ 2 (จำกัดความตรงกับสองแหล่งว่าเป็นแรงงานในระบบ) โดยมีแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป อีกจำนวนมากกว่า 4 แสนคน ที่มีความเหมือนกันตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่ง คือ 3.7 แสนคน เป็นแรงงานประเภทที่ 3 (เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) และอีกประมาณ 8 หมื่นคนที่เป็นแรงงานประเภทที่ 4 (แรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) (ตาราง 4.2)

ตาราง 3.2 จำนวนแรงงานนอกระบบ อายุ 15 ปีขึ้นไป 45 – 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป

จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2563

แรงงานนอกระบบ	อายุ 15 ปีขึ้นไป	อายุ 45 – 59 ปี	อายุ 60 ปีขึ้นไป
ตามนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO)	20,364,391	8,074,416	4,097,811
ตามนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)	24,869,977	9,395,550	4,390,080
แรงงานนอกระบบจากทั้งสองแหล่ง (ประเภทที่ 1)	19,891,962	7,874,112	4,013,402
แรงงานในระบบจากทั้งสองแหล่ง (ประเภทที่ 2)	12,614,308	3,426,779	232,217
แรงงานในระบบตามการจำกัดความของ NSO แต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของ ILO (ประเภทที่ 3)	4,948,301	1,510,379	374,449
จำนวนแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของ NSO แต่อยู่ในระบบตามการจำกัดความของ ILO (ประเภทที่ 4)	472,429	200,304	84,409

หมายเหตุ: คำนวณข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2563 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ทั้งนี้ การสำรวจแรงงานนอกระบบของประเทศไทยได้ใช้การจำกัดความแรงงานนอกระบบแตกต่างกับแนวทางการจำกัดความแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้มีแรงงานสูงอายุจำนวนเกือบ 2.2 ล้านคนที่มีความเหมือนกันจากการจำกัดความที่แตกต่างกัน ซึ่งนำไปสู่การศึกษาสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุในนอกระบบที่มีความเหมือนกันจากการจำกัดความ

3.2

แรงงานสูงอายุในระบบจ้างงานตามการจำกัดความ กลุ่มอายุ และสภาพการทำงาน

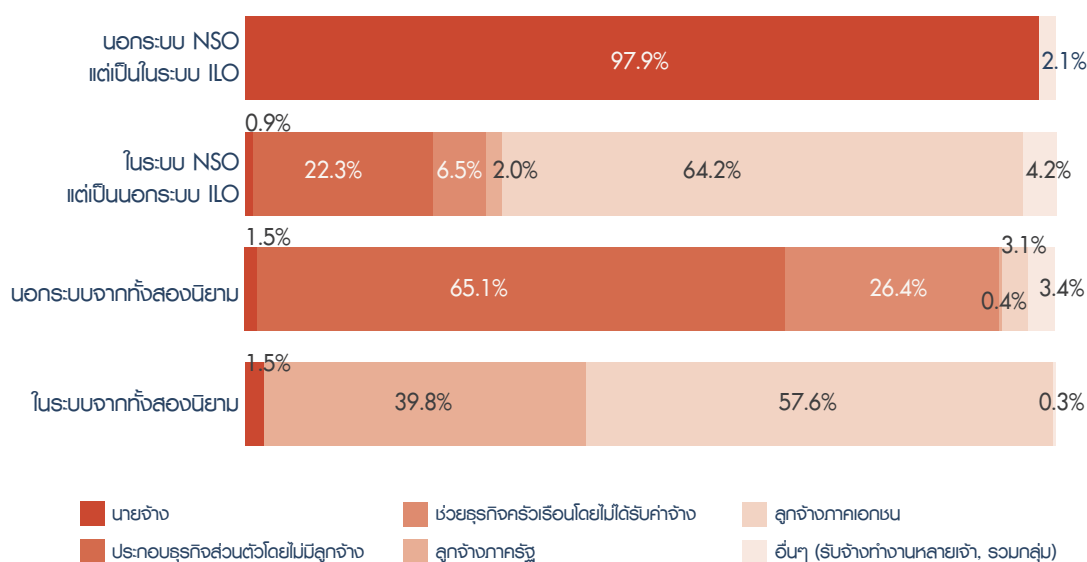
ในส่วนนี้จะนำเสนอข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2563 โดยศึกษาสถานการณ์ทั้งจากการจำกัดความแรงงานนอกระบบตามสำนักงานสถิติแห่งชาติ และตามแนวทางการจำกัดความแรงงานนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งแรงงานเป็น 4 ประเภท ตามช่วงอายุ และจำแนกตามสภาพการทำงานใน 4 ด้าน ดังนี้ 1) สถานภาพการทำงาน 2) ภาคเศรษฐกิจ 3) อาชีพ และ 4) ประเภทสถานประกอบการ

(1) สถานภาพการทำงาน

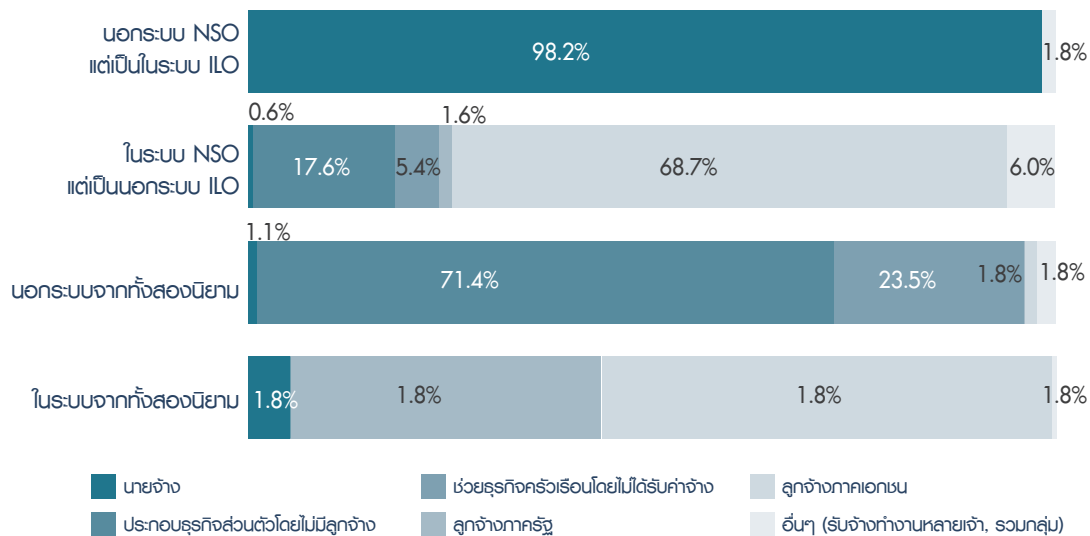
สถานภาพการทำงานของแรงงานแบ่งเป็น 6 สถานภาพ ได้แก่ 1) นายจ้าง 2) ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง 3) ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง 4) ลูกจ้างภาครัฐและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ 5) ลูกจ้างภาคเอกชน 6) สถานภาพอื่นๆ (รวมรับจ้างทำงานหลายเจ้าและทำงานแบบรวมกลุ่ม)

จากรูปที่ 3.5 – 3.6 แสดงสถานภาพการทำงานของแรงงาน 4 ประเภท โดยแรงงานที่มีความเหลื่อมกันของการจำกัดความจากสองแหล่ง คือ แรงงานประเภทที่ 3 (แรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานในระบบตามแนวทางการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) และแรงงานประเภทที่ 4 (แรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ซึ่งพบว่าแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป มีสถานภาพการทำงานเป็นรูปแบบเดียวกันคือ แรงงานประเภทที่ 1 (แรงงานนอกระบบที่มีการจำกัดความตรงกันจากสองแหล่ง) ในทั้งสองช่วงอายุพบว่า มากกว่า 2 ใน 3 ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง รองลงมาประมาณมากกว่า 1 ใน 5 ทำงานช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งสัดส่วนของการทำงานธุรกิจส่วนตัวโดยไม่ได้รับค่าจ้างในกลุ่มแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไปพบสูงกว่าแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี (ร้อยละ 71.4 และ 65.1 ตามลำดับ) ขณะที่แรงงานประเภทที่ 2 (แรงงานในระบบที่ตรงกับการจำกัดความจากสองแหล่ง) มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างภาคเอกชนมากที่สุด รองลงมาเป็นลูกจ้างภาครัฐ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสถานภาพเป็นนายจ้างสูงกว่าแรงงานช่วงอายุ 45- 59 ปี คือ ร้อยละ 5.2 และ 2.3 ตามลำดับ

ในแรงงานที่มีความเหลื่อมกันจากการจำกัดความจากทั้งสองแหล่งพบว่า ประมาณ 2 ใน 3 ของแรงงานประเภทที่ 3 (แรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) มีสถานภาพเป็นลูกจ้างภาคเอกชน (เป็นแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี เกือบ 1 ล้านคน และแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 2.6 แสนคน) รองลงมาคือการประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ขณะที่แรงงานประเภทที่ 4 (แรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 90 ของแรงงานสูงอายุมีสถานภาพเป็นนายจ้าง และที่เหลือเป็นสถานภาพการทำงานอื่นๆ ซึ่งรวมการทำงานแบบรวมกลุ่มและรับทำงานหลายเจ้า ในภาพรวมแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี ที่เป็นนายจ้างจำนวนเกือบ 2 แสนคน และแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวนกว่า 80,000 คน ถูกนับว่าเป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม แต่ต้องการแรงงานระหว่างประเทศจัดให้เป็นแรงงานในระบบเนื่องจากมีสถานภาพการจัดตั้งองค์กรที่อยู่ในระบบ เช่น มีการจดทะเบียนองค์กร เป็นต้น



รูป 3.5 ร้อยละของแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน



รูป 3.6 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน

เมื่อพิจารณาตาราง 3.3 เปรียบเทียบจำนวนและร้อยละเฉพาะแรงงานนอกระบบจะพบว่าแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของทั้งจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศในกลุ่มอายุ 45 – 59 ปี มีมากกว่า 5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 64 – 70 ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างมากที่สุด สถานภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบที่พบว่าการจำกัดความแตกต่างกันจะพบจำนวนที่แตกต่างกันมาก คือ สถานภาพนายจ้าง การเป็นลูกจ้างภาคเอกชน ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

ตาราง 3.3 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป

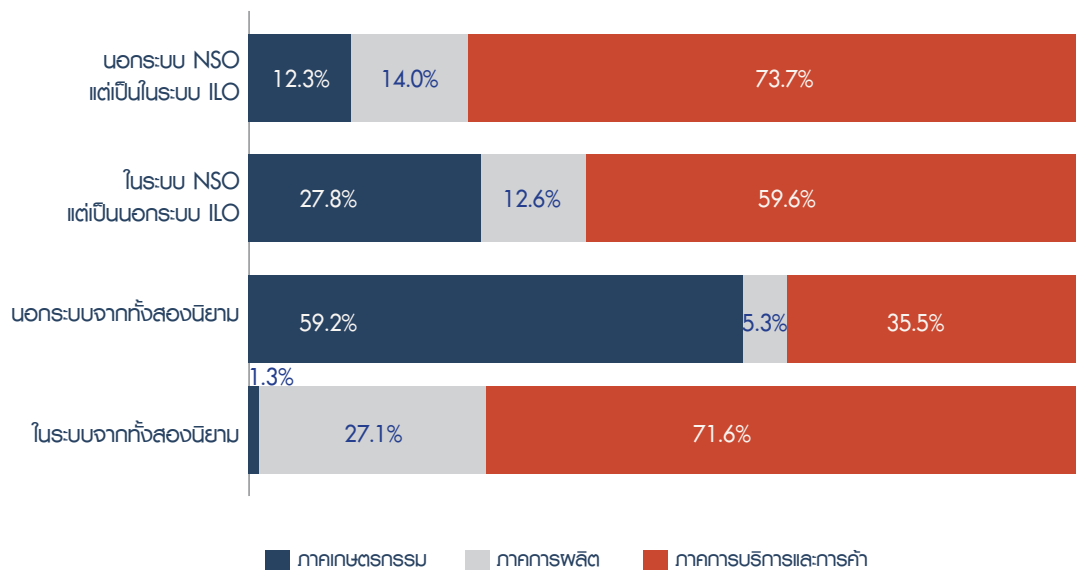
จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
พ.ศ. 2563 และสถานภาพการทำงาน

สถานภาพการทำงาน	45 - 59 ปี		60 ปีขึ้นไป	
	นิยาม NSO	นิยาม ILO	นิยาม NSO	นิยาม ILO
จำนวนแรงงานนอกระบบ	8,074,417	9,384,491	4,097,811	4,387,851
นายจ้าง	316,833	133,793	127,804	47,198
ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง	5,129,373	5,466,807	2,866,066	2,932,130
ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง	2,079,939	2,177,588	941,996	962,278
ลูกจ้างภาครัฐ	28,176	57,655	5,861	11,886
ลูกจ้างภาคเอกชน	244,761	1,213,877	58,909	316,169
อื่นๆ (รับจ้างทำงานหลายเจ้า, รวมกลุ่ม)	275,335	334,771	97,176	118,190
ร้อยละของแรงงานนอกระบบ				
นายจ้าง	3.9	1.4	3.1	1.1
ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง	63.5	58.3	69.9	66.8
ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง	25.8	23.2	23.0	21.9
ลูกจ้างภาครัฐ	0.3	0.6	0.1	0.3
ลูกจ้างภาคเอกชน	3.0	12.9	1.4	7.2
อื่นๆ (รับจ้างทำงานหลายเจ้า, รวมกลุ่ม)	3.4	3.6	2.4	2.7
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0

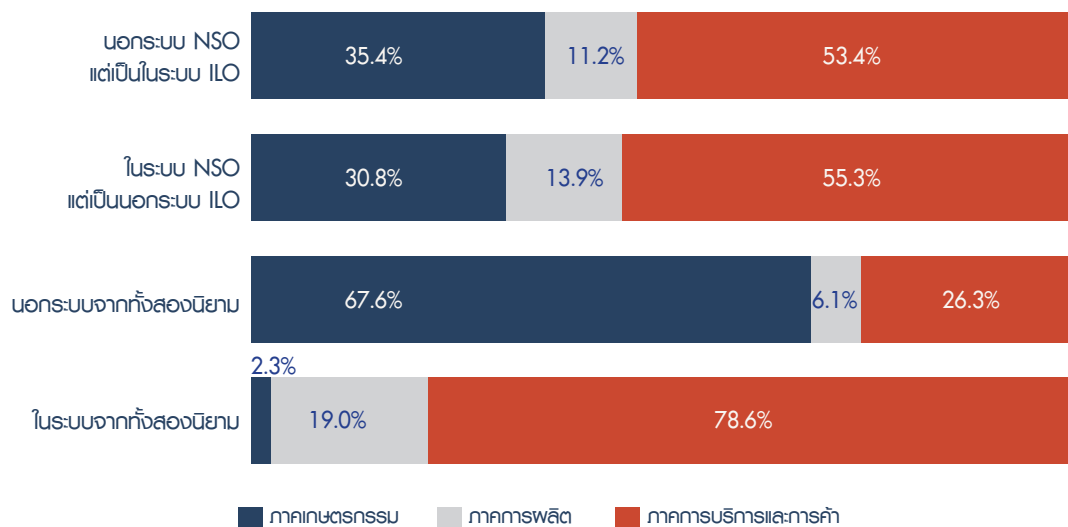
(2) ภาคเศรษฐกิจ

แรงงานทั้งในช่วงอายุ 45 – 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป ที่มีความเหลื่อมกันจากการจำกัดความจากสองแหล่งทำงานอยู่ในภาคการค้าและบริการมากที่สุด โดยพบ 3 ใน 5 ของแรงงานประเภทที่ 3 (แรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) และอีกร้อยละ 73.7 ของแรงงานประเภทที่ 4 (แรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ขณะที่ในกลุ่มแรงงาน 60 ปีขึ้นไป ที่อยู่ในแรงงานประเภทที่ 3 และ 4 ทำงานอยู่ในภาคการค้าและบริการจำนวนมากกว่ำครึ่งเล็กน้อย โดยสัดส่วนของแรงงาน 60 ปีขึ้นไป เกือบ 1 ใน 3 กระจายไปทำงานในภาคเกษตรกรรมมารองเป็นอันดับสอง และทำงานในภาคการผลิตน้อยที่สุด (รูป 3.7 – 3.8)

อย่างไรก็ตามภาคเศรษฐกิจของแรงงานประเภทที่ 3 มีความแตกต่างกันเมื่อเปรียบเทียบระหว่างช่วงอายุ ดังนี้ แรงงาน 60 ปีขึ้นไป ทำงานในภาคเกษตรกรรมสูงกว่าแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี (ร้อยละ 30.8 และ 28.8 ตามลำดับ) ขณะที่แรงงานประเภทที่ 4 ช่วงอายุ 45 – 59 ปี ทำงานในภาคเกษตรกรรมและภาคการผลิตในสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 12.3 และ 14.0 ตามลำดับ สำหรับแรงงาน 60 ปีขึ้นไป จะมีการกระจายการทำงานไปอยู่ในภาคเกษตรกรรมมากกว่าภาคการผลิต (ร้อยละ 35.4 และ 11.2 ตามลำดับ)



รูป 3.7 ร้อยละของแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ



รูป 3.8 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท
ตามการจำกัดความของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ

แรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมมากที่สุดไม่ว่าจะตามการจำกัดความของแหล่งใด อย่างไรก็ตามพบว่าแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี ที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมเป็นแรงงานนอกระบบตามแนวทางการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจำนวนมากกว่าตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติอยู่เกือบ 4 แสนคน นอกจากนี้ยังพบว่าภาคบริการและการค้ามีแรงงานที่เป็นนอกระบบตามแนวทางการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสูงกว่าตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติถึงกว่า 7 แสนคน และในแรงงาน 60 ปีขึ้นไป ที่ทำงานในภาคบริการและการค้าเป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจำนวนสูงกว่าตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติอยู่ 1.6 แสนคน

ตาราง 3.4 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป

จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

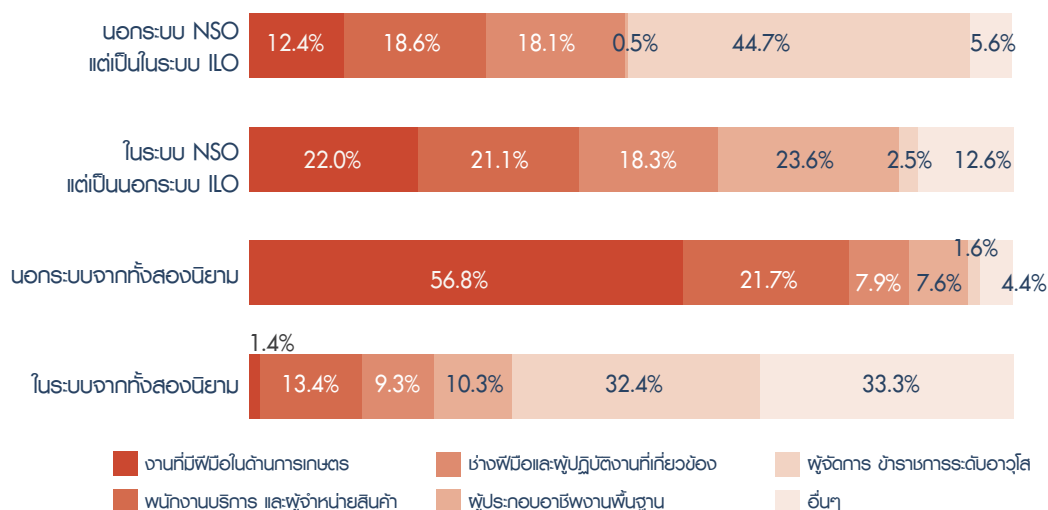
พ.ศ. 2563 และภาคเศรษฐกิจ

ภาคการทำงาน	45 - 59 ปี		60 ปีขึ้นไป	
	นิยาม NSO	นิยาม ILO	นิยาม NSO	นิยาม ILO
จำนวนแรงงานนอกระบบ	8,074,417	9,384,491	4,097,811	4,387,851
ภาคเกษตรกรรม	4,687,646	5,082,678	2,742,137	2,827,401
ภาคการผลิต	444,612	606,504	255,627	298,419
ภาคการบริการและการค้า	2,942,158	3,695,310	1,100,047	1,262,031
ร้อยละของแรงงานนอกระบบ				
ภาคเกษตรกรรม	58.1	54.2	66.9	64.4
ภาคการผลิต	5.5	6.5	6.2	6.8
ภาคการบริการและการค้า	36.4	39.4	26.8	28.8
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0

(3) อาชีพ

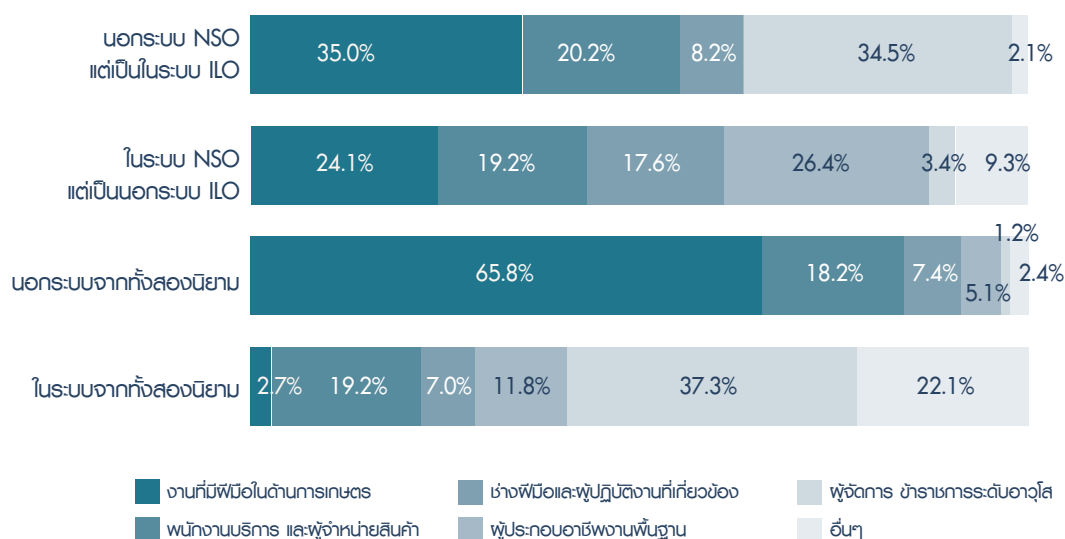
แรงงานนอกระบบที่มีการจำกัดความตรงกับทั้งสองแหล่งทำงานอาชีพเกี่ยวกับการฝีมือด้านการเกษตรและป่าไม้สูงที่สุด คือแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี มีร้อยละ 56.8 และสัดส่วนสูงขึ้นในแรงงาน 60 ปีขึ้นไป คือ ร้อยละ 65.8 รองลงมาคืออาชีพพนักงานบริการและขายสินค้าพบมากเป็นอันดับสองในทั้งสองช่วงอายุ ขณะที่แรงงานในระบบจากทั้งสองช่วงอายุที่มีการจำกัดความตรงกับสองแหล่งทำงานในอาชีพผู้จัดการ ข้าราชการอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมายมากกว่าอาชีพอื่น พบร้อยละ 32.4 ในแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และ ร้อยละ 37.3 ในแรงงาน 60 ปีขึ้นไป (รูป 3.9 – 3.10)

สำหรับแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป ในประเภทที่ 3 (แรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) มีการทำงานของแต่ละอาชีพในสัดส่วนใกล้เคียงกันทั้งสองช่วงอายุ โดยพบว่าอาชีพแรงงานพื้นฐาน อาชีพการฝีมือด้านการเกษตรและป่าไม้ และอาชีพพนักงานบริการและจำหน่ายสินค้าเป็นอาชีพที่พบการเหลื่อมกันของการจำกัดความมากกว่าอาชีพอื่น โดยอาชีพผู้จัดการ ข้าราชการอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย พบสัดส่วนน้อยที่สุดในแรงงานประเภทที่ 3 ในทั้งสองช่วงอายุ คือ ร้อยละ 2.5 ของแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และร้อยละ 3.4 ในแรงงาน 60 ปีขึ้นไป



รูป 3.9 ร้อยละของแรงงานอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท
ตามการจำกัดความของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามอาชีพ

อย่างไรก็ตาม กลับพบว่าอาชีพผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้บัญญัติกฎหมาย พบจำนวนมาก ในแรงงานประเภทที่ 4 (แรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ในช่วงอายุ 45 – 59 ปี คือ ร้อยละ 44.7 รองลงมาคือ อาชีพพนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า ร้อยละ 18.6 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ 18.1 ทั้งนี้ แรงงาน 60 ปีขึ้นไป ทำอาชีพการฝีมือด้านการเกษตร (ร้อยละ 35.0) และอาชีพผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้บัญญัติกฎหมาย (ร้อยละ 34.5) ในสัดส่วนใกล้เคียงกัน และอีก 1 ใน 5 ทำอาชีพพนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า



รูป 3.10 ร้อยละของแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท ตามการจำกัดความของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำแนกตามอาชีพ

เมื่อพิจารณาตาราง 3.5 เปรียบเทียบแรงงานนอกระบบจากสองการจำกัดความพบว่าอาชีพผู้จัดการ ข้าราชการอาวุโส และผู้บัญญัติกฎหมาย ทั้งในสองช่วงอายุถูกนับว่าเป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีจำนวนสูงกว่าตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ 52,324 คน ขณะที่กลุ่มอาชีพอื่นๆ จะมีจำนวนแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสูงกว่าตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งนี้ การกระจายของแต่ละอาชีพมีรูปแบบเดียวกัน คือมากกว่าครึ่งหนึ่งทำอาชีพการฝีมือด้านการเกษตรสูงสุด และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในแรงงาน 60 ปีขึ้นไป

ตาราง 3.5 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามช่วงอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป

จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

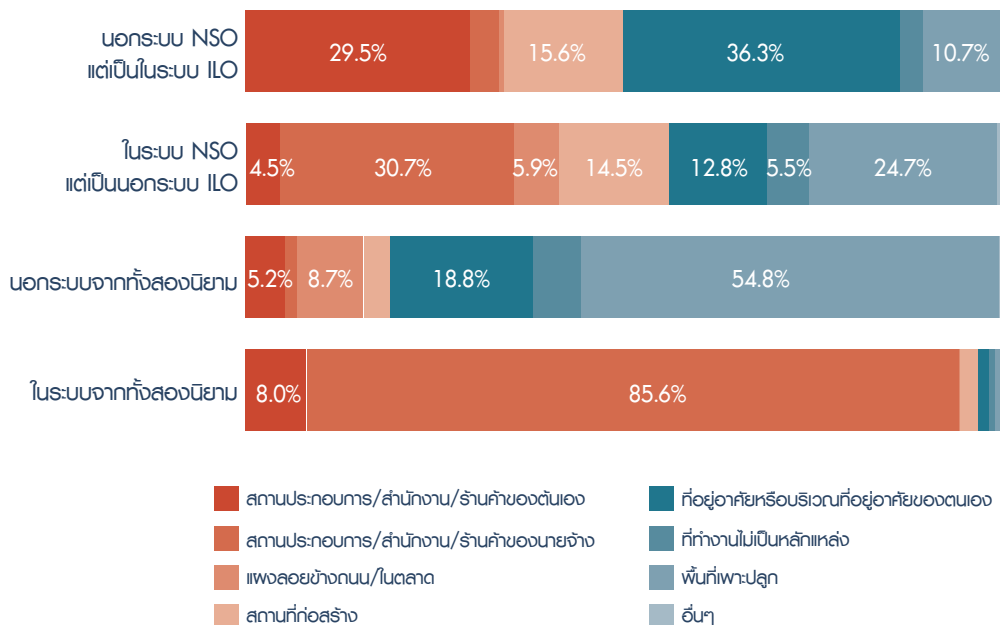
พ.ศ. 2563 และลักษณะอาชีพ

ลักษณะอาชีพ	45 - 59 ปี		60 ปีขึ้นไป	
	นิยาม NSO	นิยาม ILO	นิยาม NSO	นิยาม ILO
จำนวนแรงงานนอกระบบ	8,074,417	9,384,491	4,097,811	4,387,851
ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร ป่าไม้	4,496,523	4,803,305	2,669,129	2,729,912
พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า	1,746,735	2,028,183	749,117	804,031
ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	655,188	895,006	301,948	360,890
ผู้ประกอบการอาชีพงานพื้นฐาน	600,812	956,543	203,652	302,533
ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้ บัญญัติกฎหมาย	213,890	161,566	75,997	59,423
อื่นๆ	361,267	539,890	97,969	131,062
ร้อยละของแรงงานนอกระบบ				
ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร ป่าไม้	55.7	51.2	65.1	62.2
พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า	21.6	21.6	18.3	18.3
ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	8.1	9.5	7.4	8.2
ผู้ประกอบการอาชีพงานพื้นฐาน	7.4	10.2	5.0	6.9
ผู้จัดการ ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้บัญญัติ กฎหมาย	2.6	1.7	1.9	1.4
อื่นๆ	4.5	5.8	2.4	3.0
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0

(4) ประเภทสถานประกอบการ

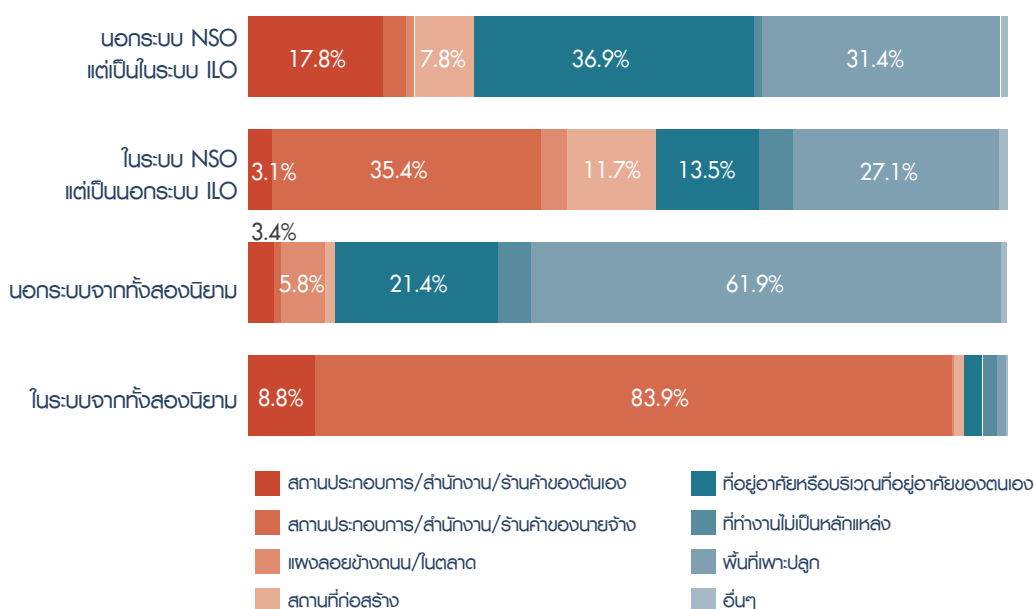
แรงงานประเภทที่ 1 (แรงงานนอกระบบที่มีการจำกัดความตรงกับทั้งสองแหล่ง) ทำงานในพื้นที่เกษตรกรรมมากที่สุดโดยพบในแรงงาน 60 ปีขึ้นไป มากกว่าแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี รองลงมาคือทำงานในพื้นที่ของตนเองประมาณเกือบร้อยละ 20 (ร้อยละ 18.8 ของแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และร้อยละ 21.4 ของแรงงาน 60 ปีขึ้นไป และในแรงงานประเภทที่ 2 (แรงงานในระบบตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่ง) ทั้งในช่วงอายุ 45 – 59 ปี และช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้างมากที่สุดถึงกว่าร้อยละ 80 รองลงมาทำงานในสถานประกอบการของตนเองประมาณร้อยละ 8 (รูป 3.11 – 3.12)

เมื่อพิจารณาแรงงานประเภทที่ 3 ที่มีความเหมือนกันของการจำกัดความ (แรงงานในระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) พบว่าทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างมากที่สุดทั้งในแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป คือร้อยละ 30.7 และร้อยละ 35.4 ตามลำดับ รองลงมาทำงานในพื้นที่เพาะปลูกประมาณร้อยละ 24.7 ในแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และร้อยละ 27.1 ในแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตามแรงงานที่ทำงานในสถานที่ก่อสร้างพบว่าเป็นแรงงานที่มีความเหมือนกันของการจำกัดความในสัดส่วนที่สูงเช่นกันในทั้งสองช่วงอายุคือพบมากกว่า 1 ใน 10 ทั้งในแรงงานประเภทที่ 3 และ 4 (รูป 3.11 – 3.12)



รูป 3.11 ร้อยละของแรงงานอายุ 45 – 59 ปี ในแต่ละประเภท
ตามการจำกัดความของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
จำแนกตามประเภทสถานประกอบการ

สำหรับแรงงานประเภทที่ 4 (แรงงานนอกระบบตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ทำงานในที่อยู่อาศัยของตนเองมากที่สุดทั้งในแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป คือ ร้อยละ 36.3 และร้อยละ 36.9 ตามลำดับ และพบสัดส่วนสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานที่มีการจำกัดความเหมือนกันในประเภทที่ 3 อย่างไรก็ตาม แรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี ในประเภทที่ 4 นี้ ทำงานในสถานประกอบการของตนเองเป็นลำดับรองลงมา ร้อยละ 29.5 ขณะที่สถานที่ทำงานของแรงงาน 60 ปีขึ้นไป ทำงานในพื้นที่เพาะปลูกมากเป็นลำดับรองลงมาคือ ร้อยละ 31.4 (รูป 3.11 – 3.12)



รูป 3.12 ร้อยละของแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ในแต่ละประเภท
ตามการจำกัดความของทั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
จำแนกตามประเภทสถานประกอบการ

ตาราง 3.6 แสดงให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบที่ทำงานในสถานประกอบการนายจ้างเป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสูงกว่าตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติถึงกว่า 4.5 แสนคน ในแรงงานช่วงอายุ 45 – 59 ปี และ 1.3 แสนคน ในแรงงานช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป

ตาราง 3.6 จำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบตามกลุ่มอายุ 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป

จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO) และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
พ.ศ. 2563 และลักษณะประเภทสถานประกอบการ

ประเภทสถานประกอบการ	45 - 59 ปี		60 ปีขึ้นไป	
	นิยาม NSO	นิยาม ILO	นิยาม NSO	นิยาม ILO
จำนวนแรงงานนอกระบบ	8,074,417	9,384,491	4,097,811	4,387,851
สถานประกอบการ/สำนักงาน/ร้านค้าของตนเอง	466,650	475,824	150,530	147,074
สถานประกอบการ/สำนักงาน/ร้านค้าของนายจ้าง	133,043	588,653	39,383	169,364
แผงลอยข้างถนน/ในตลาด	689,202	776,788	235,433	247,795
สถานที่ก่อสร้าง	296,079	484,517	58,699	96,065
บริเวณที่อยู่อาศัยของตนเอง	1,553,431	1,673,830	891,231	910,553
ที่ทำงานไม่เป็นหลักแหล่ง	500,839	578,182	178,697	194,847
พื้นที่เพาะปลูก	4,334,313	4,685,234	2,510,590	194,847
อื่นๆ	100,859	121,463	33,248	2,585,372
ร้อยละของแรงงานนอกระบบ				
สถานประกอบการ/สำนักงาน/ร้านค้าของตนเอง	5.8	5.1	3.7	3.4
สถานประกอบการ/สำนักงาน/ร้านค้าของนายจ้าง	1.6	6.3	1.0	3.9
แผงลอยข้างถนน/ในตลาด	8.5	8.3	5.7	5.6
สถานที่ก่อสร้าง	3.7	5.2	1.4	2.2
บริเวณที่อยู่อาศัยของตนเอง	19.2	17.8	21.7	20.8
ที่ทำงานไม่เป็นหลักแหล่ง	6.2	6.2	4.4	4.4
พื้นที่เพาะปลูก	53.7	49.9	61.3	58.9
อื่นๆ	1.2	1.3	0.8	0.8
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0

3.3

เปรียบเทียบสถานการณ์แรงงานสูงอายุในระบบ พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563

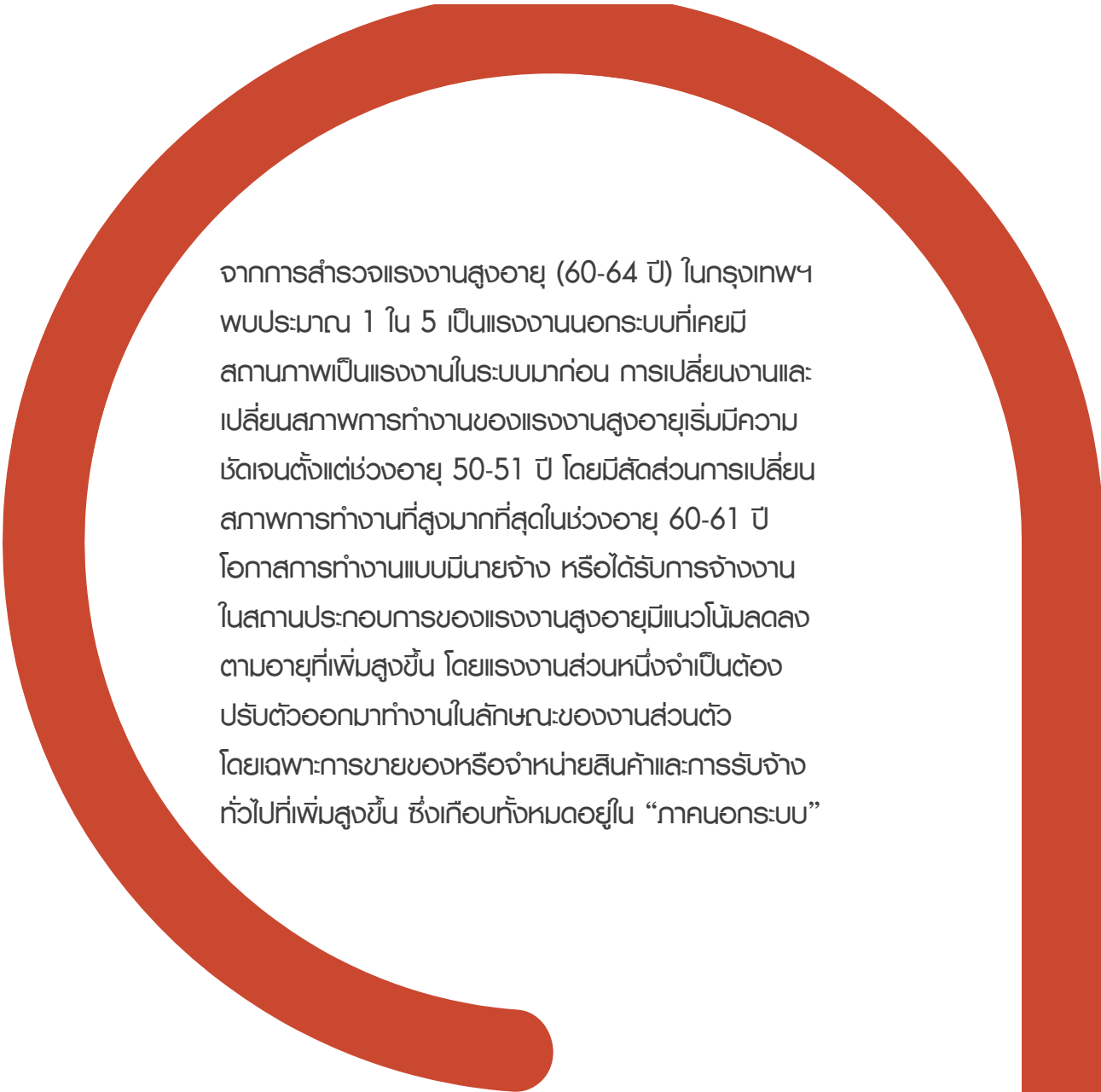
จากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติระหว่าง พ.ศ. 2562 และ 2563 พบว่าแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไป มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 37.5 ล้านคน ใน พ.ศ. 2562 เป็น 37.9 ล้านคน ใน พ.ศ. 2563 ทำให้จำนวนแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบเพิ่มขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน จากจำนวนแรงงานในระบบ 17.1 ล้านคน ใน พ.ศ. 2562 เป็น 17.5 ล้านคน ใน พ.ศ. 2563 และจำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นจาก 20.3 ล้านคน ใน พ.ศ. 2562 เป็น 20.4 ล้านคน ใน พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ การจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะพบจำนวนแรงงานนอกระบบสูงกว่าตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยมีแรงงานนอกระบบอายุ 15 ปีขึ้นไป ตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สูงกว่าการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติประมาณ 3.9 – 4.5 ล้านคน ในระหว่าง พ.ศ. 2562 – 2563 ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบในช่วงอายุ 45 – 59 ปี ตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สูงกว่าตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติประมาณ 1 ล้านคน และในแรงงานสูงอายุในระบบ ตามการจำกัดความจากทั้งสองแหล่งมีความแตกต่างกันประมาณ 2 แสนถึงเกือบ 3 แสนคน

ตาราง 3.7 จำนวนแรงงานนอกระบบ อายุ 15 ปี ขึ้นไป 45 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป

จำแนกตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2562 และ 2563

แรงงาน	อายุ 15 ปีขึ้นไป	อายุ 45 – 59 ปี	อายุ 60 ปีขึ้นไป
	ปี 2562		
ตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ	20,344,080	8,199,178	3,728,578
ตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	24,282,372	9,297,837	3,954,325
จำนวนต่าง	3,938,292	1,098,659	225,747
	ปี 2563		
ตามการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติ	20,364,391	8,074,416	4,097,811
ตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	24,869,977	9,395,550	4,390,080
จำนวนต่าง	4,505,587	1,321,134	292,269

หมายเหตุ: คำนวณข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2562, 2563 สำนักงานสถิติแห่งชาติ



จากการสำรวจแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ พบประมาณ 1 ใน 5 เป็นแรงงานนอกระบบที่เคยมีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาก่อน การเปลี่ยนงานและเปลี่ยนสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุเริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ช่วงอายุ 50-51 ปี โดยมีสัดส่วนการเปลี่ยนสภาพการทำงานที่สูงมากที่สุดในช่วงอายุ 60-61 ปี โอกาสการทำงานแบบมีนายจ้าง หรือได้รับการจ้างงานในสถานประกอบการของแรงงานสูงอายุมีแนวโน้มลดลงตามอายุที่เพิ่มสูงขึ้น โดยแรงงานส่วนหนึ่งจำเป็นต้องปรับตัวออกมาทำงานในลักษณะของงานส่วนตัว โดยเฉพาะการขายของหรือจำหน่ายสินค้าและการรับจ้างทั่วไปที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเกือบทั้งหมดอยู่ใน “ภาคนอกระบบ”

IV

กรณีศึกษา
แรงงานสูงอายุ
ในกรุงเทพฯ

งานภาคสนามเก็บข้อมูลปฐมภูมิด้วยแบบสอบถามกับแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในกรุงเทพฯ ดำเนินการในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2564 ซึ่งเป็นช่วงคาบเกี่ยวของสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตั้งแต่ในช่วงต้นเดือนเมษายน 2564 ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการเก็บข้อมูลบางส่วนจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์แรงงานสูงอายุในชุมชน เป็นการติดต่อสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ โดยได้รับความร่วมมือจากผู้นำชุมชนในการประสานงานล่วงหน้าและรวบรวมข้อมูลการติดต่อ เบอร์โทรศัพท์ของแรงงานสูงอายุที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในแต่ละชุมชนร่วมกับทีมเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลในพื้นที่เขตชั้นในและชั้นกลางของกรุงเทพฯ ซึ่งสุ่มได้เขตห้วยขวางและเขตบางรัก กับ เขตลาดพร้าวและเขตบางพลัด ตามลำดับ พบว่า มีกลุ่มเป้าหมายแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ที่สุ่มได้ยังสามารถติดต่อได้และให้ความร่วมมือในการเก็บข้อมูล น้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องสุ่มเลือกพื้นที่การเก็บข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับเขตตัวอย่างพื้นที่ชั้นในและชั้นกลางของกรุงเทพฯ ซึ่งสุ่มได้ เขตราชเทวีและเขตบางนา ตามลำดับ ทำให้การเก็บข้อมูลภาคสนามครอบคลุมพื้นที่รวม 7 เขตของกรุงเทพฯ

ในภาพรวม การเก็บข้อมูลสามารถบรรลุตามเป้าหมายโดยได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุรวม 424 คน อย่างไรก็ตาม เมื่อตรวจสอบและบรรณาธิกรณข้อมูล พบว่ามีแบบสอบถามจำนวน 6 ชุดที่มีข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุไม่ครบถ้วน ทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการศึกษานี้มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุที่ 418 คน โดยจำแนกเป็นแรงงานสูงอายุจากการเก็บข้อมูลด้วยการลงพื้นที่สัมภาษณ์ในชุมชน จำนวน 170 คน และ จากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผ่านทางโทรศัพท์ หรือ video call จำนวน 248 คน

การนำเสนอเนื้อหาในบทนี้ มุ่งเน้นศึกษาสภาพการทำงานและการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงสูงอายุ รวมถึง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานสูงอายุ กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในกรุงเทพฯ โดยมีเนื้อหาที่นำเสนอใน 6 ส่วน ส่วนแรก ลักษณะทั่วไปทางประชากรและสังคมของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ส่วนที่ 2 เป็นการนำเสนอสภาพการทำงานของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ ส่วนที่ 3 ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปลี่ยนงานหรืออาชีพ รายอายุในช่วงอายุ 45-64 ปีของกลุ่มตัวอย่าง ส่วนที่ 4 ผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุในช่วงอายุ 45-64 ปี ส่วนที่ 5 ลักษณะการเปลี่ยนผ่านสถานภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ในช่วงอายุ 45-64 ปี และส่วนสุดท้าย ผลกระทบของสถานการณ์โควิด-19 ที่มีต่อปัจจัยการทำงานในด้านต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ

4.1

ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ

ในจำนวนกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุทั้งหมด 418 คน เป็นกลุ่มแรงงานสูงอายุในเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพฯ (จาก 3 เขต ได้แก่ เขตห้วยขวาง เขตบางรัก และเขตราชเทวี) จำนวน 161 คน คิดเป็นร้อยละ 38.6 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ในเขตพื้นที่ชั้นกลางของกรุงเทพฯ (จากเขตลาดพร้าว เขตบางพลัด และเขตบางนา) จำนวน 178 คน คิดเป็นร้อยละ 42.5 และในเขตพื้นที่ชั้นนอกของกรุงเทพฯ (เขตหนองจอก) จำนวน 79 คน คิดเป็นร้อยละ 18.9

ตาราง 4.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี)

	ลักษณะทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เขตที่อยู่	เขตห้วยขวาง	65	15.6 %
	เขตบางรัก	53	12.7 %
	เขตราชเทวี	43	10.3 %
	เขตลาดพร้าว	61	14.6 %
	เขตบางพลัด	86	20.6 %
	เขตบางนา	31	7.4 %
	เขตหนองจอก	79	18.9 %
เพศ	ชาย	169	40.4 %
	หญิง	249	59.6 %
อายุ	60	54	12.9 %
	61	77	18.4 %
	62	87	20.8 %
	63	92	22.0 %
	64	108	25.8 %
สถานภาพสมรส	โสด	49	11.7 %
	สมรส / มีคู่	266	63.6 %
	หม้าย	68	16.3 %
	หย่า/ เลิกกับคู่	17	4.1 %
	แยกกันอยู่	18	4.3 %

	ลักษณะทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
จำนวนบุตร	ไม่มี	54	12.9 %
	1 คน	75	17.9 %
	2 คน	142	34.0 %
	3 คน	95	22.7 %
	4 คนขึ้นไป	40	9.6 %
	ไม่ระบุ	12	2.9 %
	min = 0; max =8; median = 2		
ลักษณะครัวเรือน (การอยู่อาศัย ร่วมกัน)	อยู่คนเดียว	31	7.4 %
	อยู่กับคู่สมรส	59	14.1 %
	ครัวเรือน 2 รุ่น ประชากร	151	36.1 %
	ครัวเรือน 3 รุ่น ประชากร	155	37.1 %
	ครัวเรือน 4 รุ่น ประชากร	14	3.3 %
	อยู่กับลูกจ้าง/ผู้ อาศัย/เพื่อน	8	1.9 %
ความสัมพันธ์กับ หัวหน้าครัวเรือน	หัวหน้าครัวเรือน	280	67.0 %
	ภรรยาหรือสามี	84	20.1 %
	พ่อ/แม่	9	2.2 %
	บุตร/บุตรเขย/บุตร สะใภ้	17	4.1 %
	ญาติ	22	5.3 %
	อื่นๆ	6	1.4 %

	ลักษณะทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน	1 ปี หรือน้อยกว่า	8	1.9 %
	2-5 ปี	30	7.2 %
	6-10 ปี	25	6.0 %
	11-20 ปี	67	16.0 %
	21-30 ปี	82	19.6 %
	31-40 ปี	84	20.1 %
	41-59 ปี	45	10.8 %
	60-64 ปี (ตั้งแต่เกิด)	57	13.6 %
min=0; max=64; median=30			
รวม		418	100.0%

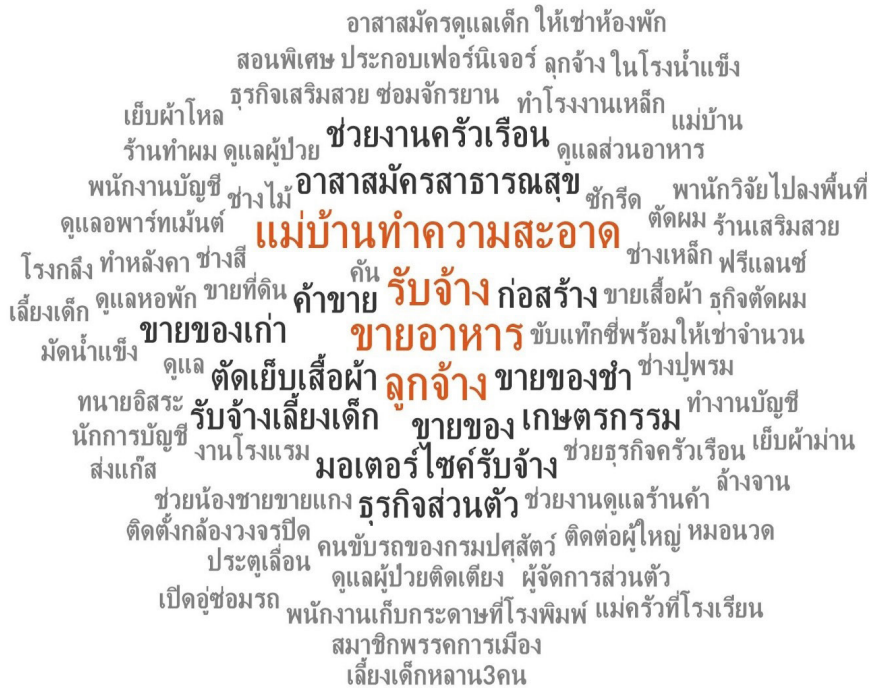
เกี่ยวกับคุณลักษณะทั่วไปทางประชากรและสังคม กลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุมีสัดส่วนที่เป็นผู้สูงอายุเพศหญิง มากกว่าผู้สูงอายุเพศชาย (ร้อยละ 59.6 และ 40.4 ตามลำดับ) ประมาณ 1 ใน 4 เป็นแรงงานสูงอายุ อายุ 64 ปี โดยมีค่าอายุมัธยฐานของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดที่ 62 ปี ส่วนใหญ่ หรือประมาณ 2 ใน 3 ของแรงงานสูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีสถานภาพสมรสเป็นสมรสหรือมีคู่ (ร้อยละ 63.6) อีกร้อยละ 16.3 มีสถานภาพเป็นหม้ายและร้อยละ 11.7 เป็นโสด ไม่เคยสมรสหรือมีคู่ สำหรับการมีบุตรและจำนวนบุตรประมาณ 1 ใน 3 หรือร้อยละ 34.0 มีบุตรจำนวน 2 คน ซึ่งเท่ากับจำนวนบุตรที่เป็นค่ามัธยฐานของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ร้อยละ 22.7 ของกลุ่มตัวอย่างรายงานว่ามีบุตรจำนวน 3 คน ขณะที่ ร้อยละ 12.9 ไม่มีบุตร

เกี่ยวกับสถานภาพการอยู่อาศัยในครัวเรือนและในชุมชน กลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุมากกว่า 1 ใน 3 (ร้อยละ 37.1) มีการอยู่อาศัยร่วมกับสมาชิกในครัวเรือนที่ประกอบด้วยสมาชิก 3 รุ่นประชากร (รวมตัวแรงงานสูงอายุและคู่สมรส (หากมี) โดยสมาชิกในครัวเรือนอีก 2 รุ่นประชากร อาจเป็นรุ่นประชากรที่สูงกว่า เช่น รุ่นพ่อแม่ หรือรุ่นประชากรที่ต่ำกว่า เช่น รุ่นลูก หรือรุ่นหลาน) อีกประมาณมากกว่า 1 ใน 3 (ร้อยละ 36.1) อาศัยอยู่ร่วมกับสมาชิกในครัวเรือนที่ประกอบด้วยสมาชิก 2 รุ่นประชากร (รวมตัวแรงงานสูงอายุและคู่สมรส (หากมี) โดยสมาชิกในครัวเรือนอีก 1 รุ่นประชากร อาจเป็นรุ่นประชากรที่สูงกว่า เช่น รุ่นพ่อแม่ หรือรุ่นประชากรที่ต่ำกว่า เช่น รุ่นลูก หรือรุ่นหลาน) กลุ่มแรงงานสูงอายุที่อาศัยอยู่เพียงคนเดียวมีสัดส่วนอยู่ร้อยละ 7.4 และที่อาศัยอยู่ร่วมกับคู่สมรสเพียงมีสัดส่วนอยู่ร้อยละ 14.1 ในส่วนของความสัมพันธ์กับหัวหน้าครัวเรือน ประมาณ 2 ใน 3 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ (ร้อยละ 67.0) มีสถานภาพเป็นหัวหน้าครัวเรือน ขณะที่อีกร้อยละ 20.1 มีสถานภาพเป็นคู่สมรส ภรรยาหรือสามีของหัวหน้าครัวเรือน

สำหรับระยะเวลาที่แรงงานสูงอายุอาศัยอยู่ในชุมชนปัจจุบัน พบว่า มีค่ามัธยฐานอยู่ที่ 30 ปี สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานสูงอายุส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ใช้ชีวิตหรือพำนักรักษาตัวอยู่ในชุมชนที่อาศัยอยู่ในปัจจุบันมาเป็นระยะเวลาดอนข้างนาน โดยที่ร้อยละ 13.6 เป็นกลุ่มที่พำนักรักษาตัวอยู่ในชุมชนมาตั้งแต่เกิด และอีกมากกว่าร้อยละ 50 พำนักรักษาตัวอยู่ในชุมชนมาเป็นระยะเวลามากกว่า 20 ปีขึ้นไป

4.2

สภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ



รูป 4.1 ความหลากหลายของลักษณะงานหรืออาชีพของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ

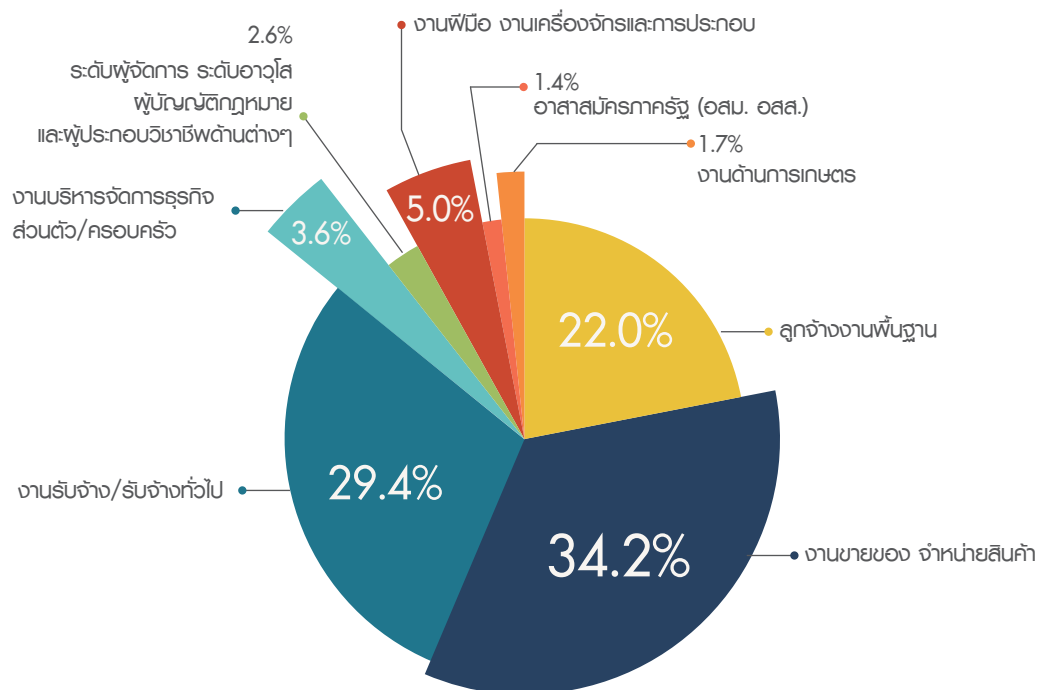
ในการสำรวจ มีข้อความหนึ่งเกี่ยวกับลักษณะงานหรืออาชีพที่แรงงานสูงอายุทำงานอยู่เป็นหลักในปัจจุบัน ซึ่งเป็นลักษณะคำถามปลายเปิด ข้อมูลที่ได้รับจากการเก็บข้อมูลค่อนข้างมีความน่าสนใจ โดยสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะงานหรืออาชีพของแรงงานสูงอายุ 60-69 ปีในกรุงเทพฯ ที่ค่อนข้างมีความหลากหลายสูง โดยส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคการค้าและบริการ และส่วนหนึ่งในภาคการผลิต ซึ่งจะแตกต่างจากลักษณะการทำงานของแรงงานสูงอายุ ในภูมิภาคอื่นที่ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก

ลักษณะงานหรืออาชีพของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุที่ค่อนข้างมีความเด่นชัด อาจแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ หนึ่ง งานในลักษณะ “การค้าขาย จำหน่ายสินค้า” โดยส่วนใหญ่เป็นการค้าขายขนาดเล็ก เช่น ขายอาหาร ขายของชำ ค้าขายทั่วไป ขายของเก่า เป็นต้น ซึ่งเมื่อจัดกลุ่มรวมกันคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุทั้งหมด (ร้อยละ 34.2) สอง งานในลักษณะ “รับจ้าง หรือรับจ้างทั่วไป” เช่น รับจ้างเลี้ยงเด็ก ตัดเย็บเสื้อผ้า มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ขับแท็กซี่ ตัดผม ช่างรีด ดูแลเลี้ยงเด็กหรือผู้ป่วย เป็นต้น โดยรวมกันคิดเป็นสัดส่วนอีกเกือบ 1 ใน 3 ของแรงงานสูงอายุ (ร้อยละ 29.4) สาม งานในลักษณะการเป็นลูกจ้าง โดยเฉพาะ “ลูกจ้างงานพื้นฐาน” เช่น แม่บ้านทำความสะอาด ก่อสร้าง ลูกจ้างในโรงงานหรืองานในโรงแรม เป็นต้น ซึ่งรวมกันคิดเป็นร้อยละ 22.0 ของแรงงานสูงอายุ และ กลุ่มสุดท้าย เป็นงานในลักษณะ “งานฝีมือ งานเครื่องจักรและการประกอบ” (ร้อยละ 5.0) “การช่วยบริหารจัดการธุรกิจหรือ

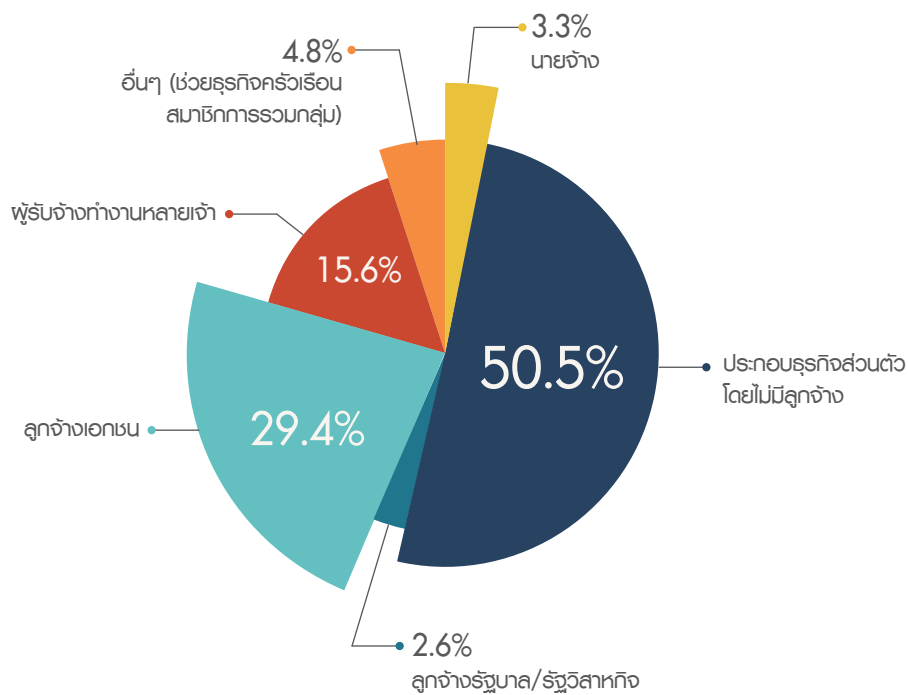
การค้าขายของครัวเรือน หรือธุรกิจส่วนตัว” (ร้อยละ 3.6) งานวิชาชีพหรืองานที่ใช้ทักษะเฉพาะ เช่น พนักงานบัญชี หน่วยงานอิสระ หรือ ผู้จัดการ เป็นต้น และส่วนหนึ่งเป็นการทำงานในลักษณะของอาสาสมัคร สาธารณสุข และงานด้านการเกษตร

ในด้านสถานภาพการทำงาน กลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.5) ทำงานโดยมีสถานภาพเป็นการ “ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง” ประมาณเกือบ 1 ใน 4 (ร้อยละ 23.2) ทำงานโดยมีสถานภาพเป็น “ลูกจ้างภาคเอกชน” และอีกประมาณร้อยละ 15.6 เป็น “ผู้รับจ้างทำงานหลายเจ้า” การทำงานในสถานภาพเป็นนายจ้าง และลูกจ้างรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยที่ร้อยละ 3.3 และ 2.6 ตามลำดับ

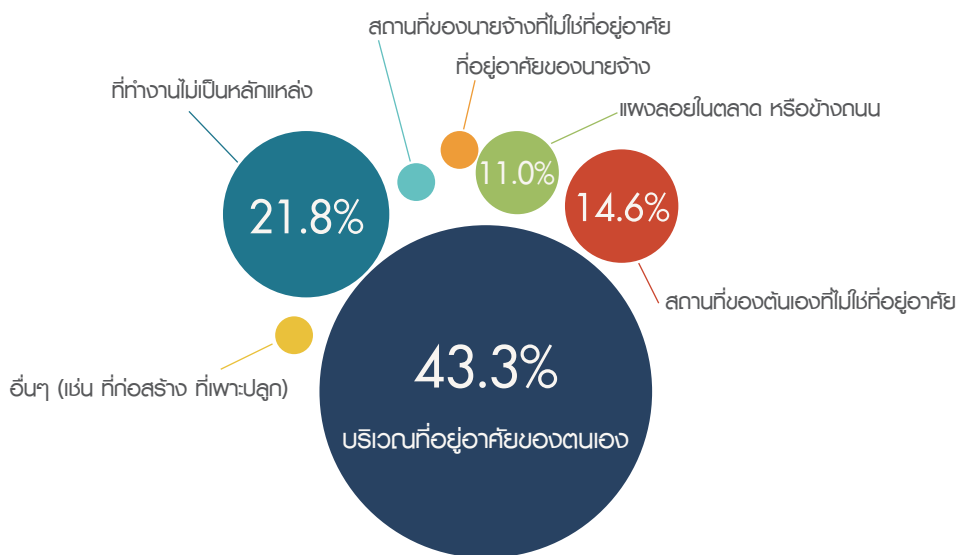
เกี่ยวกับลักษณะของสถานที่หรือพื้นที่ในการทำงาน แรงงานสูงอายุส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 43.3 มีการทำงาน หรือประกอบกิจการในพื้นที่ “บริเวณที่อยู่อาศัยของตนเอง” ในชุมชน ซึ่งสะท้อนเป็นนัยยะให้เห็นในเบื้องต้นว่าส่วนใหญ่เป็นการทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal economic sector) โดยที่อีกประมาณ 1 ใน 3 ของแรงงานสูงอายุ มี “สถานที่ทำงานที่ไม่เป็นหลักแหล่ง” (ร้อยละ 21.8) มีลักษณะเป็นสถานที่ชั่วคราว เช่น แผงลอยในตลาด หรือพื้นที่ข้างถนน (ร้อยละ 11.0) รวมถึง พื้นที่ก่อสร้างหรือเพาะปลูก ซึ่งในกลุ่มนี้ เกือบทั้งหมด (ร้อยละ 80-90) พบว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่มีสถานภาพแรงงานเป็นแรงงานนอกระบบ สำหรับแรงงานสูงอายุที่มีการทำงานใน “สถานที่ของนายจ้างที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัย” พบว่า มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.6



รูป 4.2 ลักษณะงานหรืออาชีพของแรงงานสูงอายุ



รูป 4.3 สถานภาพการทำงานปัจจุบันของแรงงานสูงอายุ

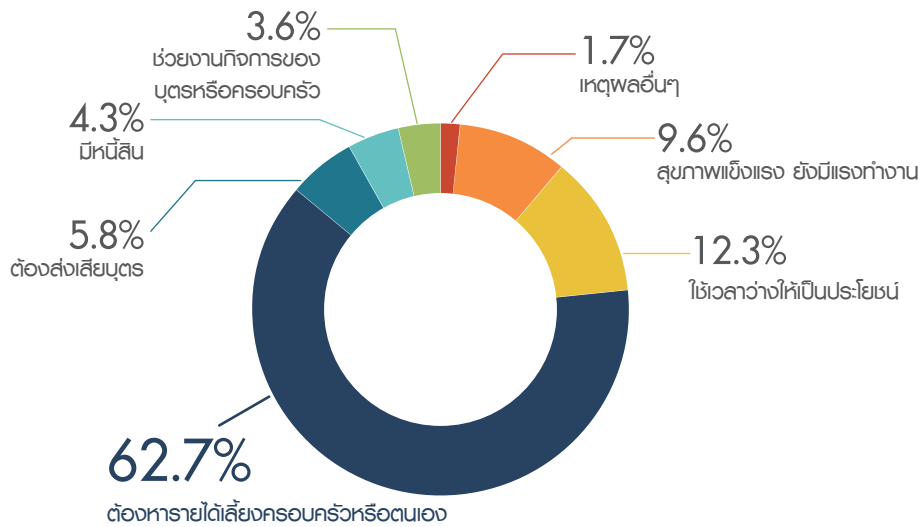


รูป 4.4 ลักษณะของสถานที่ทำงานของแรงงานสูงอายุ

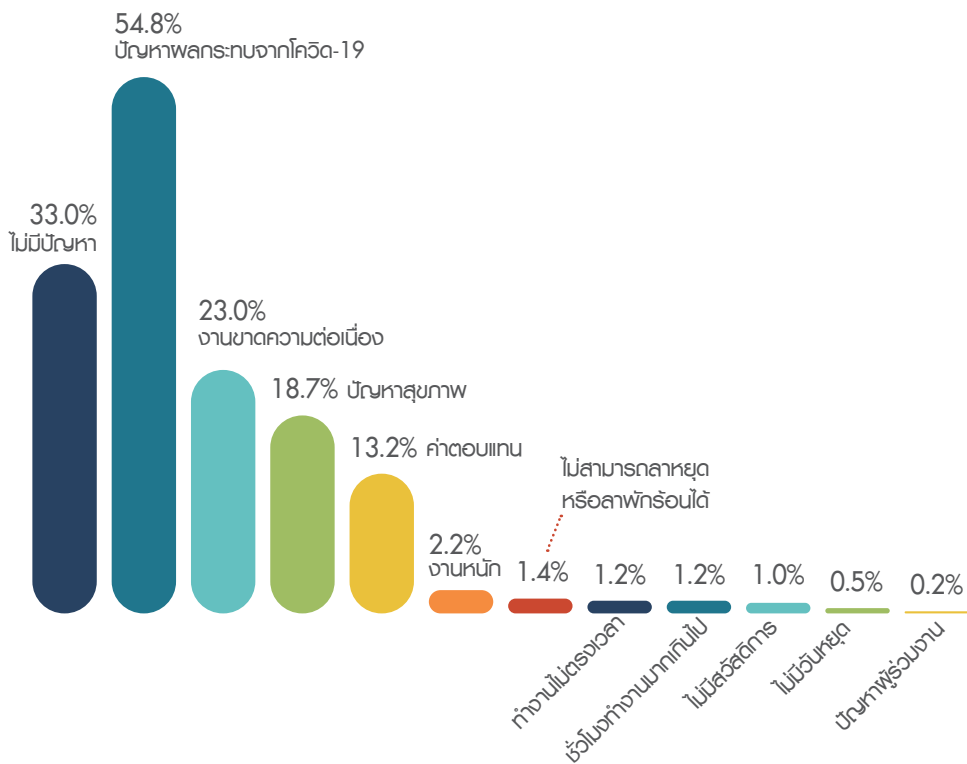
เกี่ยวกับเหตุผลที่สำคัญที่สุดในการที่ยังคงทำงานอยู่ ของแรงงานสูงอายุ 60-64 ปีที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจนี้ พบว่า เกือบ 3 ใน 4 เป็นเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ ที่ยังต้องการรายได้เพื่อเลี้ยงครอบครัวหรือตนเอง (ร้อยละ 62.7) ส่งผลเสียถึงบุตร (ร้อยละ 5.8) หรือมีหนี้สินที่ต้องชำระชดใช้ (ร้อยละ 4.3) ซึ่งในกลุ่มนี้กล่าวได้ว่า เป็นกลุ่มแรงงานสูงอายุที่ยังคงต้องทำงานด้วยสาเหตุหรือเหตุผล “เชิงบังคับหรือไม่สมัครใจ” (involuntary reasons) อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลก็พบว่า แรงงานสูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ประมาณ 1 ใน 5 ให้เหตุผลสำคัญของการที่ยังคงทำงานอยู่ มาจากความต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ (ร้อยละ 12.3) หรือ เพราะสุขภาพของตนเองยังคงแข็งแรงและยังคงมีแรง และความสามารถในการทำงาน (ร้อยละ 9.6) ซึ่งในกลุ่มนี้จัดได้เป็นกลุ่มแรงงานสูงอายุที่ทำงานด้วยสาเหตุหรือเหตุผลจาก “ความสมัครใจ” (voluntary reasons) ที่ควรได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

เมื่อสอบถามเกี่ยวกับแผนการทำงานในอนาคต ประมาณ 9 ใน 10 ของแรงงานสูงอายุ คาดว่าจะยังทำงานต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะทำงานไม่ไหว หรือ สุขภาพและกำลังไม่เอื้ออำนวย โดยที่ ประมาณ 1 ใน 5 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุทั้งหมด มีความต้องการที่จะทำงานเพิ่มเติม โดยในกลุ่มนี้มีค่ามัธยฐานของจำนวนชั่วโมงทำงานที่ต้องการทำเพิ่มเติมอยู่ที่ 8 ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุที่เก็บข้อมูลทั้งหมด พบว่า สัดส่วนของผู้ที่มีอาชีพเสริม หรืออาชีพรองในปัจจุบันมีเพียงร้อยละ 11.5 เท่านั้น

ในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา ประมาณ 2 ใน 3 (ร้อยละ 67.0) ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ รายงานว่าประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในด้านต่างๆ ในสัดส่วนที่มากที่สุดถึงร้อยละ 54.8 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดประสบ “ปัญหาที่เป็นผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19” ลำดับถัดมา ประมาณ 1 ใน 4 หรือร้อยละ 23.0 ประสบ “ปัญหาการขาดความต่อเนื่องของงานที่ทำ” อีกร้อยละ 18.7 และ 13.2 ประสบ “ปัญหาสุขภาพ” และ “ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทนจากการทำงาน” ปัญหาในการทำงานที่ประสบโดยแรงงานสูงอายุแม้จะเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงแต่ก็นับว่ามีความสำคัญได้แก่ งานหนัก ไม่สามารถลาหยุดหรือลาพักผ่อนได้ ปัญหาจากการทำงานไม่ตรงเวลาตามที่ควรจะเป็น ปัญหาชั่วโมงทำงานที่มากเกินไป การไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด และปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้ร่วมงาน



รูป 4.5 เหตุผลที่สำคัญที่สุดในการทำงานของแรงงานสูงอายุ



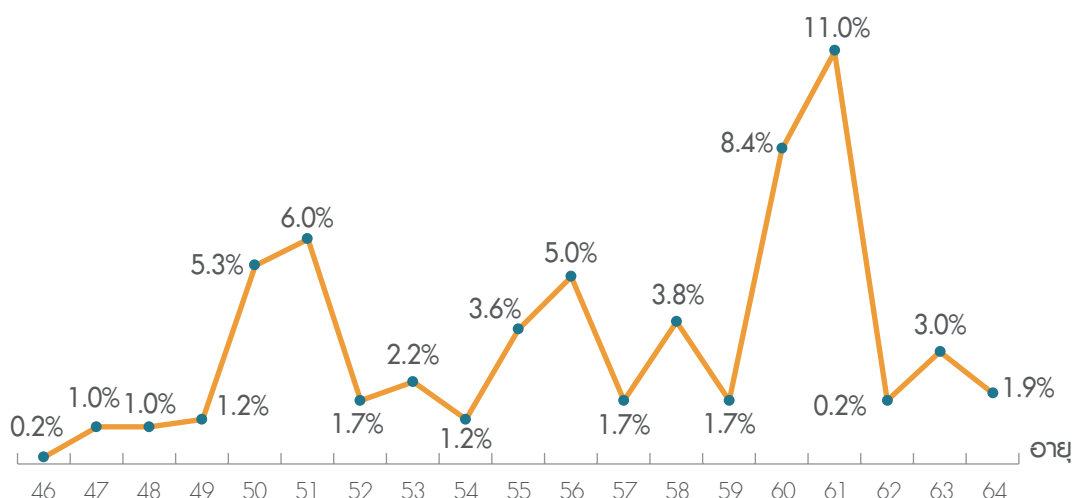
รูป 4.6 ปัญหาที่ประสบจากการทำงานในรอบ 12 เดือนของแรงงานสูงอายุ

4.3

การเปลี่ยนงานหรืออาชีพรายอายุในช่วงอายุ 45-64 ปี

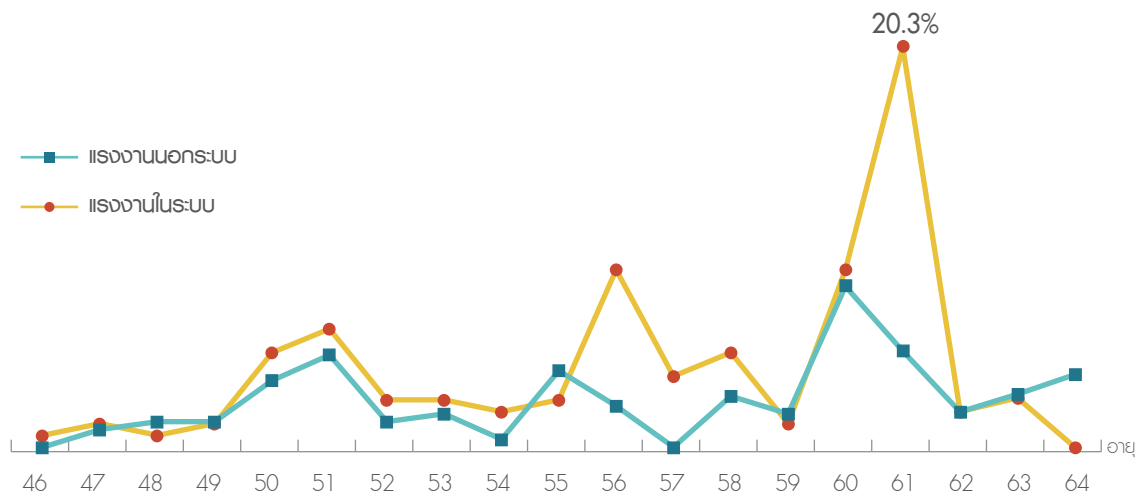
ในส่วนนี้ เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามซึ่งเป็นข้อคำถามเกี่ยวกับสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ตั้งแต่อายุ 45 ปี จนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วย ข้อคำถามในเรื่องอาชีพหรือลักษณะงาน สถานภาพและภาคเศรษฐกิจการทำงาน สถานภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ลักษณะสถานที่ทำงาน จำนวนชั่วโมงทำงาน รวมถึงรายได้ค่าจ้างและค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงาน เป็นรายอายุ ตั้งแต่อายุ 45 ปี ถึง อายุที่สูงที่สุดของกลุ่มตัวอย่างที่ 64 ปี

ในภาพรวม พิจารณาจากสัดส่วน หรือร้อยละของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุที่มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานในแต่ละรายอายุ ในช่วงอายุ 45-64 ปี พบว่า 3 ช่วงอายุที่มีสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของลักษณะงานหรืออาชีพของแรงงานสูงอายุ สูงค่อนข้างชัดเจน ประกอบด้วย อายุ 60-61 ปี อายุ 50-51 ปี และที่อายุ 55-56 ปี ตามลำดับ ซึ่งให้เห็นว่า การเปลี่ยนสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุไทย (ซึ่งปัจจุบันมีอายุ 60 - 64 ปี) เริ่มเกิดขึ้นชัดเจนตั้งแต่ในช่วงอายุ 50-51 ปี โดยมีสัดส่วนของการเปลี่ยนงานที่สูงกว่าในช่วงอายุ 55-56 ปี ด้วยซ้ำ แม้สัดส่วนของผู้ที่มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานหรือลักษณะงานที่ทำจะสูงมากที่สุดในช่วงอายุ 60-61 ปี ซึ่งเป็นอายุของการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการ ตามนิยามผู้สูงอายุที่ใช้ในปัจจุบันของประเทศไทย



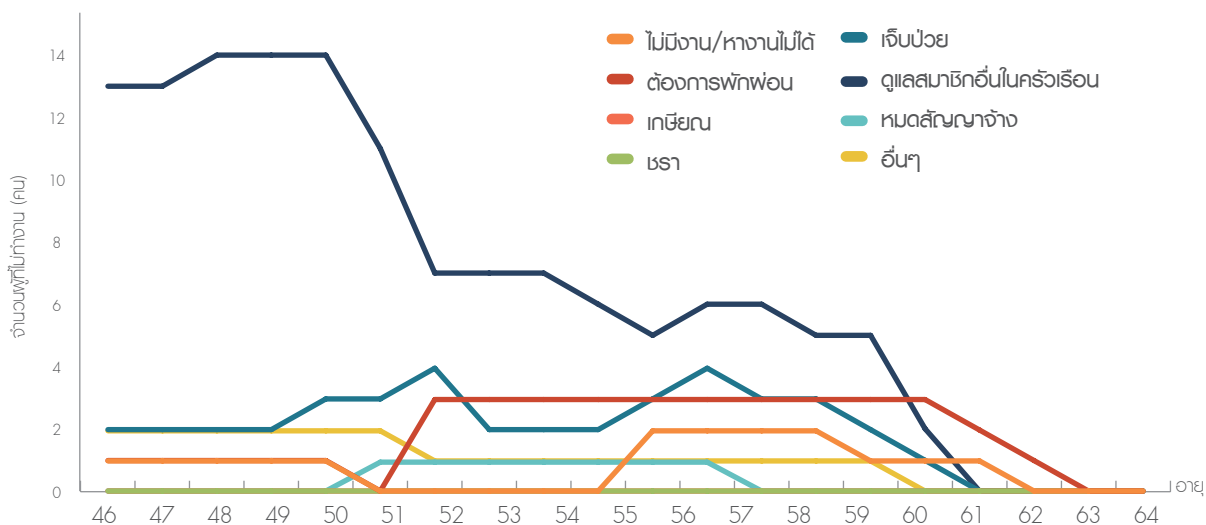
รูป 4.7 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ที่มีการเปลี่ยนงานในช่วงอายุ 45-64 ปี

เมื่อพิจารณาจำแนกตามสถานภาพความเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบของแรงงานสูงอายุ ณ จุดเริ่มต้นที่อายุ 45 ปี พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานในระบบ มีสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงของลักษณะงานหรืออาชีพที่ทำในช่วงอายุ 45 ปีจนถึงอายุปัจจุบัน ที่สูงชัดเจนกว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะ การเปลี่ยนลักษณะงานหรืออาชีพที่อายุ 51 ปี 56 ปี และ 61 ปีตามลำดับ ขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานนอกระบบ มีสัดส่วนการเปลี่ยนลักษณะงานหรืออาชีพที่ไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละอายุ แต่ก็มีสัดส่วนที่สูงกว่ารายอายุอื่นอยู่บ้างในช่วงอายุ 51 ปี 55 ปี และ 60 ปี



รูป 4.8 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ที่มีการเปลี่ยนงานในช่วงอายุ 45-64 ปี
จำแนกตามสถานภาพแรงงานเมื่ออายุ 45 ปี

จากการสำรวจ มีแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี จำนวนหนึ่งเช่นกันที่รายงานว่ามีสถานภาพเป็นผู้ที่อยู่นอกกำลังแรงงาน (ไม่ได้ทำงาน หรือไม่มีงานทำ) ในบางช่วงอายุ ระหว่างอายุ 45-64 ปี โดยพบว่า สาเหตุที่สำคัญของการหยุดทำงานหรือไม่ได้ทำงานในช่วงเวลานั้น โดยส่วนใหญ่มากที่สุด มาจากเหตุผลที่ต้อง "ดูแลสมาชิกคนอื่นในครัวเรือน" ในลำดับถัดมา เป็นสาเหตุจากปัญหาสุขภาพ หรือ "การเจ็บป่วย" สาเหตุจากความ "ต้องการพักผ่อน" และส่วนหนึ่งจากสาเหตุการ "ไม่มีงานทำหรือหางานทำไม่ได้" ตามลำดับ



รูป 4.9 จำนวนแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ที่ไม่ได้ทำงานในช่วงอายุ 45-64 ปี จำแนกตามเหตุผล

4.4

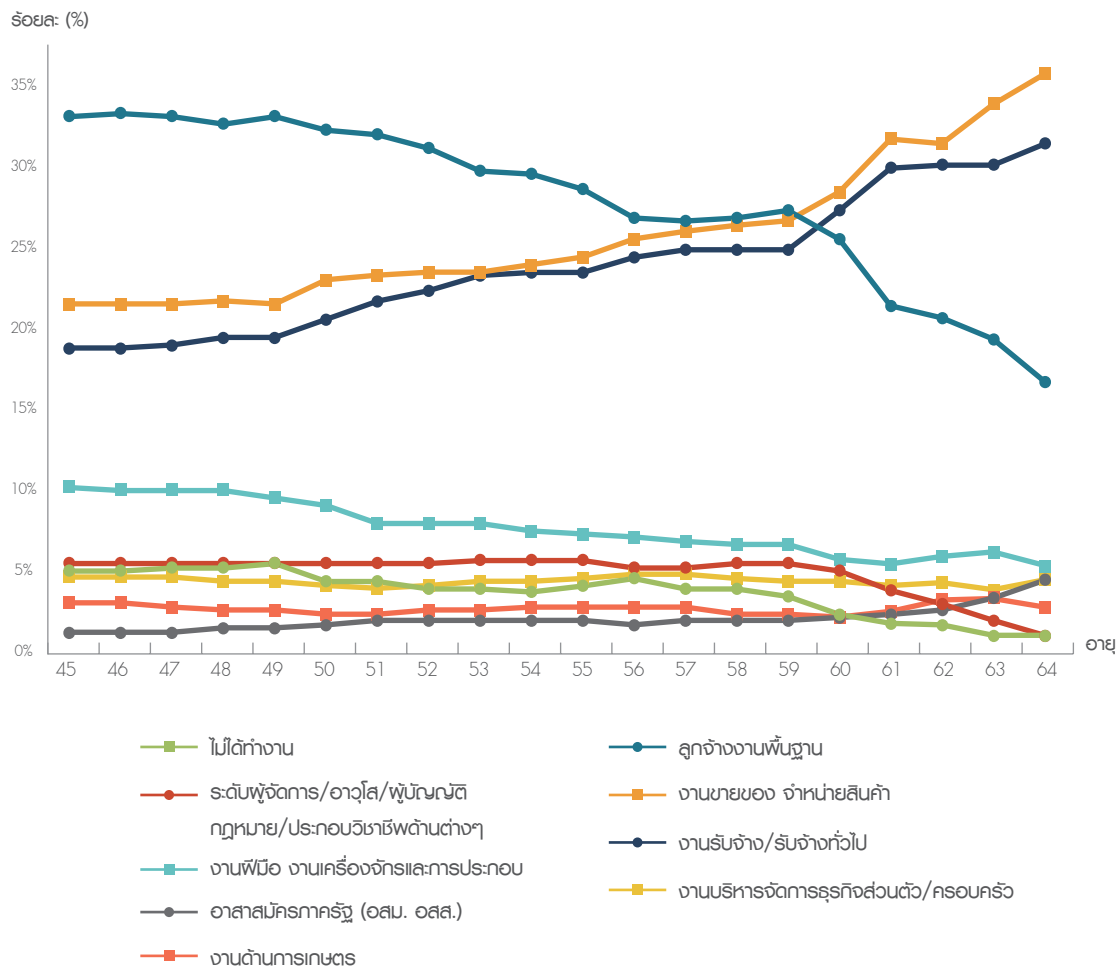
การเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุ ในช่วงอายุ 45-64 ปี

สำหรับส่วนนี้ “การเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงาน” หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสภาพการทำงานในเรื่องลักษณะงานหรืออาชีพ สถานภาพการทำงาน ภาคเศรษฐกิจ ชั่วโมงการทำงาน รายได้เฉลี่ย และสถานภาพแรงงานในระบบ/นอกระบบ ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ตั้งแต่ในช่วงอายุ 45 ปี จนถึงช่วงเวลาการสำรวจ

เกี่ยวกับลักษณะงานหรือกลุ่มอาชีพของการทำงานในช่วงอายุ 45-64 ปี พบว่า ณ ที่อายุ 45 ปี ในสัดส่วนมากที่สุด ประมาณ 1 ใน 3 (ร้อยละ 34.2) เป็นการทำงานในลักษณะงานหรืออาชีพที่เป็น “ลูกจ้างพื้นฐาน” ในลำดับถัดมา เป็นการทำงานในลักษณะ “ขายของ หรือจำหน่ายสินค้า” (ร้อยละ 21.8) และ “รับจ้างหรือรับจ้างทั่วไป” (ร้อยละ 18.9) ตามลำดับ ประมาณร้อยละ 10 เป็นการทำงานในลักษณะ “งานฝีมือ งานเครื่องจักร และการประกอบ” นอกจากนั้น ในสัดส่วนแต่ละกลุ่มที่ไม่ถึงร้อยละ 5 เป็นการทำงานในระดับผู้จัดการ ผู้บัญญัติกฎหมาย หรือประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ งานบริหารจัดการธุรกิจส่วนตัวหรือครอบครัว และมีส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ทำงาน

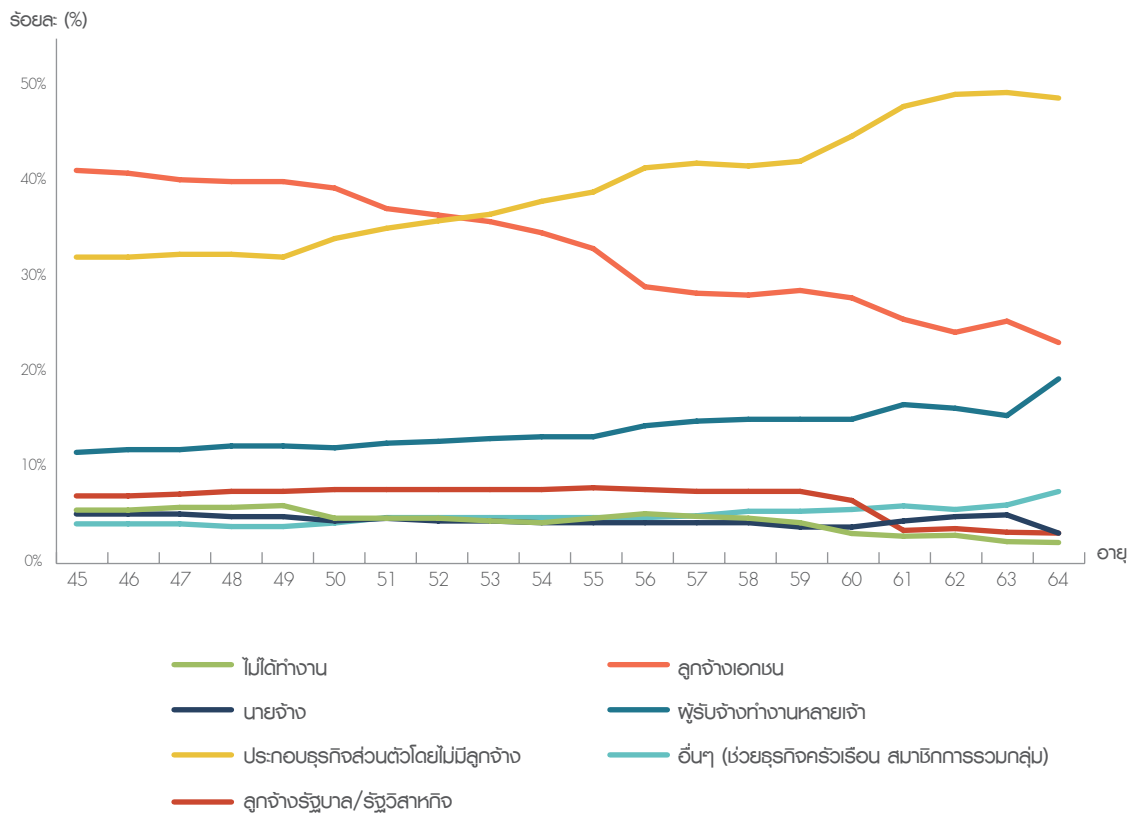
โดยตลอดในช่วงอายุที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ 45 ปี จนถึงอายุ 60 ปี และอายุมากกว่า 60 ปี พบว่า สัดส่วนของการทำงานในลักษณะงานหรือกลุ่มอาชีพที่เป็นลูกจ้างงานพื้นฐาน มีแนวโน้มที่ลดลงต่อเนื่อง (เป็นที่สัดส่วนร้อยละ 21.7 ที่อายุ 60 ปี และร้อยละ 16.7 ที่อายุ 64 ปี) ขณะที่สัดส่วนของการทำงานในลักษณะ ขายของ หรือจำหน่ายสินค้า และ รับจ้างหรือรับจ้างทั่วไป มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทดแทนกัน (โดยสัดส่วนของงานขายของ หรือจำหน่ายสินค้าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 29.0 ที่อายุ 60 ปี และร้อยละ 37.0 ที่อายุ 64 ปี ขณะที่สัดส่วนของงานรับจ้าง หรือรับจ้างทั่วไป เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 28.0 ที่อายุ 60 ปีและร้อยละ 32.4 ที่อายุ 64 ปี ตามลำดับ) สำหรับการทำงานในลักษณะหรือกลุ่มอาชีพอื่นๆ พบว่า ส่วนใหญ่มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกับการทำงานในลักษณะการเป็นลูกจ้างงานพื้นฐาน

จากข้อมูลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า โอกาสในการทำงานในสถานภาพลูกจ้างที่ได้รับการจ้างงาน มีนายจ้างหรือเป็นแรงงานที่มีการทำงานในสถานประกอบการ มีแนวโน้มลดลง หรือแปรผกผันกับอายุที่เพิ่มขึ้นของแรงงานในช่วงอายุ 45-64 ปี ซึ่งทำให้แรงงานในช่วงอายุดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งต้องมีการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงของสภาพการทำงานออกมาเป็นการทำงานในลักษณะของงานส่วนตัว (หรือการประกอบธุรกิจส่วนตัว) โดยเฉพาะ งานขายของหรือจำหน่ายสินค้า และงานรับจ้างหรือรับจ้างทั่วไป เป็นสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่การทำงานใน 2 ลักษณะงานนี้ที่เพิ่มขึ้น มีแนวโน้มเป็นการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบมากกว่าภาคเศรษฐกิจในระบบ



รูป 4.10 ลักษณะงานหรือกลุ่มอาชีพในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ

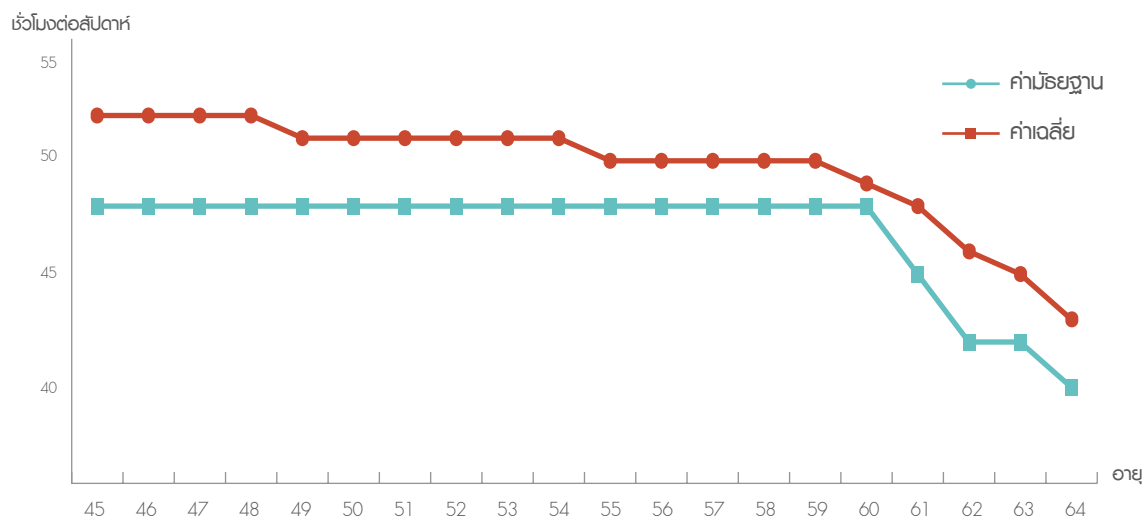
ข้อมูลการเปลี่ยนสภาพการทำงานเกี่ยวกับลักษณะงานและอาชีพของแรงงานสูงอายุที่กล่าวไปข้างต้น สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของสถานภาพการทำงานในช่วงอายุ 45-64 ปี ที่พบว่า ณ จุดเริ่มต้นที่อายุ 45 ปี แรงงานในสัดส่วนมากที่สุด ร้อยละ 40.7 มีสถานภาพการทำงานเป็น “ลูกจ้างเอกชน” โดยสัดส่วนนี้ลดลงต่อเนื่องตามอายุที่เพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 27.0 ที่อายุ 60 ปี ของแรงงาน และร้อยละ 22.2 ที่อายุ 64 ปี ซึ่งตรงข้ามกับสัดส่วนของแรงงานที่มีสถานภาพการทำงานเป็น “ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง” ที่คิดเป็นสัดส่วนมากเป็นอันดับ 2 ของแรงงานที่อายุ 45 ปี (ร้อยละ 31.3) และสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นตามอายุที่เพิ่มขึ้นของแรงงานเป็นร้อยละ 44.3 และ 48.1 ที่อายุ 60 ปีและ 64 ปี ตามลำดับ เช่นเดียวกับสัดส่วนของผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็น “ผู้รับจ้างทำงานหลายเจ้า” ที่พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอายุที่เพิ่มขึ้นของแรงงานด้วยเช่นกัน



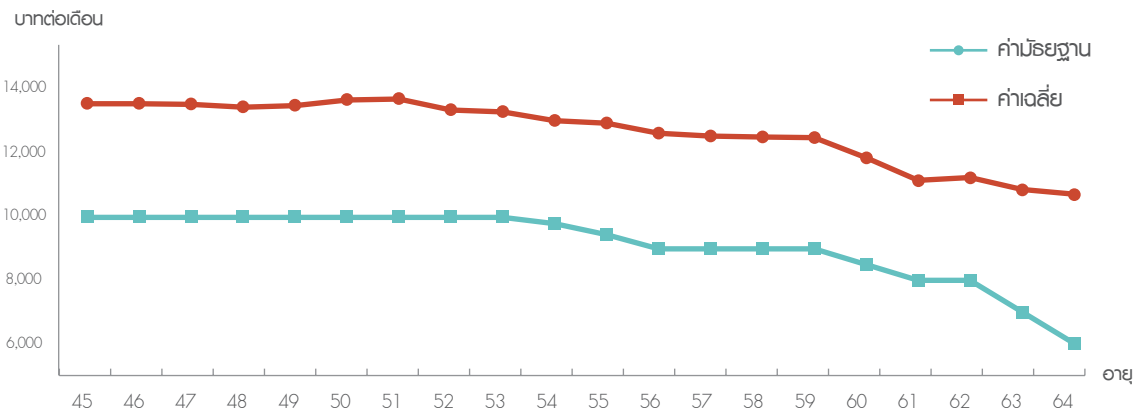
รูป 4.11 สถานภาพการทำงานในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ

สำหรับชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ในช่วงอายุ 45-64 ปี พิจารณาจากค่ามัธยฐาน พบว่า ค่อนข้างคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงที่ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์สำหรับการทำงานในช่วงอายุ 45-60 ปี แต่หลังจากนั้นในช่วงอายุ 61 ปี เป็นต้นไป ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง เป็นที่ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ที่อายุ 64 ปี

สำหรับรายได้หรือค่าตอบแทนจากการทำงานในช่วงอายุ 45-64 ปี พิจารณาจากค่ามัธยฐาน พบว่า คงที่อยู่ในระดับ 10,000 บาทต่อเดือน ในช่วงอายุ 45-53 ปี และเริ่มลดลงหลังจากนั้นต่อเนื่องตามอายุของแรงงานที่เพิ่มขึ้นเป็น 8,500 บาทต่อเดือน ที่อายุ 60 ปี และ 6,000 บาทต่อเดือน ที่อายุ 64 ปี ตามลำดับ



รูป 4.12 ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ ในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ



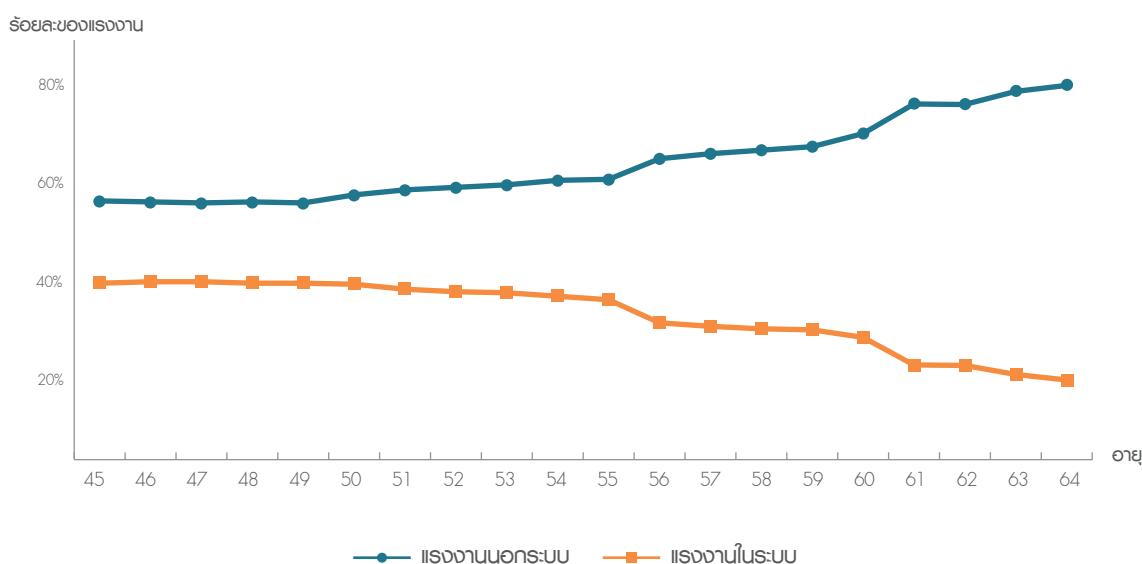
รูป 4.13 รายได้จากการทำงาน ในช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ

4.5

การเปลี่ยนผ่านสถานภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบในช่วงอายุ 45-64 ปี

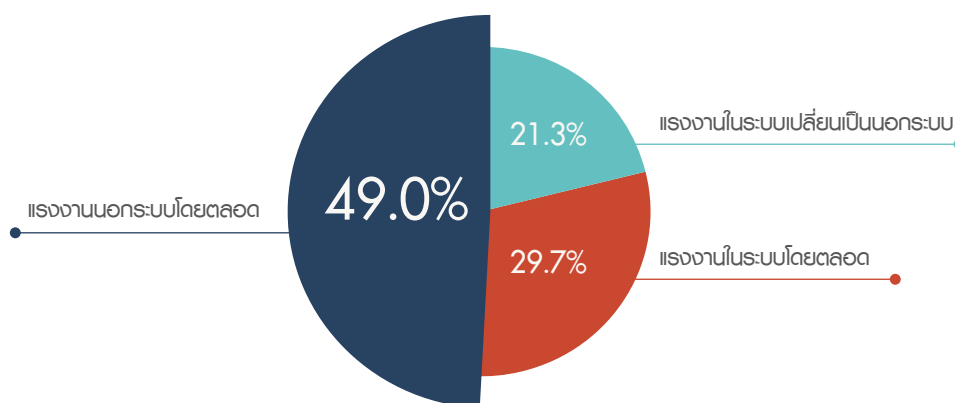
ส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนแรงงานสูงอายุ จำแนกตามสถานภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ รายอายุ ตั้งแต่อายุ 45 ปี จนถึง อายุปัจจุบันของแรงงานสูงอายุ เพื่อสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนผ่านของสถานภาพความเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบในช่วงอายุดังกล่าว

ภายใต้เกณฑ์การจำกัดความแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่พิจารณาจาก “สถานภาพการทำงาน” ควบคู่กับ “ลักษณะของสถานประกอบการ” และ “การได้รับการคุ้มครองการทำงานจากระบบประกันสังคม” ของผู้ที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้างพบว่า ที่อายุ 45 ปี กลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ (ปัจจุบันอายุ 60-64 ปี) มีสัดส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบอยู่ที่ร้อยละ 55.7 และ แรงงานในระบบอยู่ที่ร้อยละ 39.7 (ที่เหลือ เป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่ได้ทำงาน ณ อายุนั้น) โดยสัดส่วนของแรงงานที่เป็นแรงงานนอกระบบ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องตามอายุของแรงงานที่เพิ่มขึ้น ตรงกันข้ามกับสัดส่วนแรงงานในระบบที่ลดลงต่อเนื่องผกผันกัน โดยสัดส่วนแรงงานนอกระบบเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 78.7 ขณะที่สัดส่วนแรงงานในระบบลดลงเป็นร้อยละ 20.4 ในกลุ่มแรงงานสูงอายุที่มีอายุ 64 ปี ประเด็นข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนแรงงานนอกระบบ (และการลดลงของแรงงานในระบบ) ค่อนข้างชัดเจนที่อายุ 49-51 ปี อายุ 55-56 ปี และ อายุ 60-61 ปี ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ที่พบว่าแรงงานสูงอายุมีสัดส่วนของผู้ที่มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานหรืออาชีพในการทำงานในช่วงอายุดังกล่าวด้วยเช่นกัน



รูป 4.14 สถานภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ของแรงงานสูงอายุในช่วงอายุ 45-64 ปี

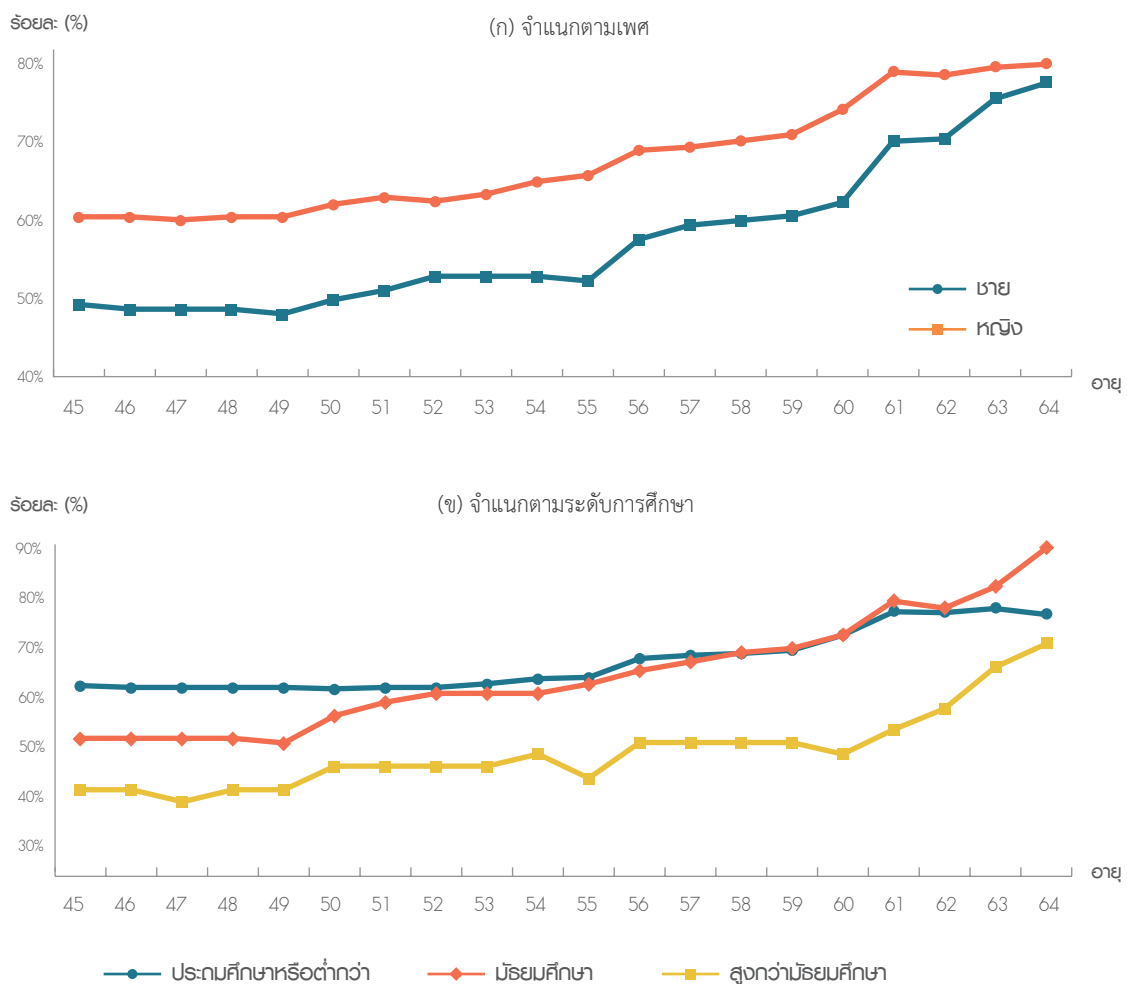
เมื่อนำสถานภาพการเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ ตลอดช่วงอายุตั้งแต่ 45 ปี จนถึงปัจจุบันมาพิจารณา โดยจำแนกกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ หนึ่ง แรงงานสูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบมาโดยตลอดตั้งแต่อายุ 45 ปี สอง แรงงานสูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบมาโดยตลอด และสาม แรงงานสูงอายุที่เคยเป็นแรงงานในระบบมาในช่วงเวลาหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนสภาพหลังจากนั้นเป็นแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน (หมายเหตุ จากการวิเคราะห์ข้อมูลไม่พบว่ามีกลุ่มแรงงานสูงอายุที่เคยเป็นแรงงานนอกระบบมาก่อนแล้วหลังจากนั้นเปลี่ยนแปลงสถานภาพเป็นแรงงานในระบบในปัจจุบัน) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า แรงงานสูงอายุในสัดส่วนมากที่สุด ประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 49.0) ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบมาโดยตลอดตั้งแต่อายุ 45 ปี มีเพียงไม่ถึง 1 ใน 3 (ร้อยละ 29.7) ที่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาโดยตลอด และที่เหลืออีกประมาณ 1 ใน 5 (ร้อยละ 21.3) มีสถานภาพเคยเป็นแรงงานในระบบมาก่อนเปลี่ยนเป็นสถานภาพแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน ซึ่งหากรวมแรงงานสูงอายุ 2 กลุ่มหลังนี้เข้าด้วยกัน ทำให้กล่าวได้ว่า ครึ่งหนึ่งของแรงงานสูงอายุที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจนี้ เคยเป็น (หรือยังคงเป็น) แรงงานที่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบ



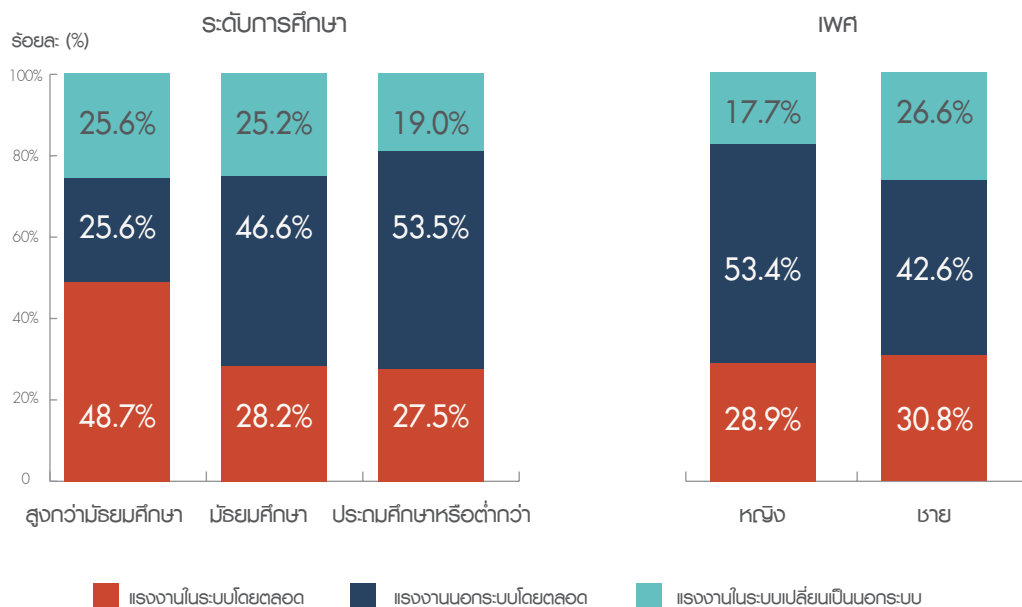
รูป 4.15 สถานภาพแรงงานของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ในช่วงอายุ 45-64 ปี

เมื่อพิจารณาจำแนกตามเพศ พบว่า ตลอดช่วงเวลาของการทำงานในช่วงอายุ 45 ปี จนถึง อายุปัจจุบัน แรงงานสูงอายุเพศหญิง มีสัดส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบสูงกว่าแรงงานสูงอายุเพศชายมาโดยตลอด (ร้อยละ 62 เทียบกับร้อยละ 49.1 ที่อายุ 45 ปี ตามลำดับ และร้อยละ 73.9 กับร้อยละ 62.1 ที่อายุ 60 ตามลำดับ) จำแนกตามระดับการศึกษาสูงสุด แรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า มีสัดส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบสูงที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะในช่วงอายุ 45 ปี ถึงอายุ 50 ปีต้นๆ ขณะที่ แรงงานที่จบการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา มีสัดส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบต่ำที่สุด และต่ำกว่าแรงงานที่จบการศึกษามัธยมศึกษาอย่างชัดเจน

เมื่อจำแนกแรงงานสูงอายุออกเป็น 3 กลุ่มตามสถานภาพแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ ตลอดช่วงอายุ 45 ปี จนถึงอายุปัจจุบัน พบว่า แรงงานสูงอายุชายมีสัดส่วนที่เป็น แรงงานในระบบมาโดยตลอด (ร้อยละ 30.8) หรือ เป็นแรงงานนอกระบบที่เคยอยู่ในระบบมาก่อนในบางช่วงเวลา (ร้อยละ 26.6) ที่สูงกว่า แรงงานสูงอายุหญิง (ร้อยละ 28.9 และ 17.7 ตามลำดับ) โดยแรงงานสูงอายุหญิง มีสัดส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบมาโดยตลอดตั้งแต่อายุ 45 ปี ในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานสูงอายุชาย (ร้อยละ 53.4 ในแรงงานสูงอายุหญิง และร้อยละ 42.6 ในแรงงานสูงอายุชาย ตามลำดับ) เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาตามระดับการศึกษาพบว่า แรงงานสูงอายุที่มีการศึกษาสูงกว่ามัธยมศึกษา เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 48.7) เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาโดยตลอด และอีกประมาณ 1 ใน 4 เป็นแรงงานนอกระบบที่เคยมีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาก่อน โดยทั้ง 2 กลุ่มนี้คิดเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับในกลุ่มแรงงานสูงอายุที่จบการศึกษา ระดับ มัธยมศึกษา ระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า อย่างชัดเจน ทำให้พอจะสรุปได้ว่า สถานภาพการเป็นแรงงานในระบบมีแนวโน้มมีความสัมพันธ์กับปัจจัยเพศและระดับการศึกษาของแรงงานสูงอายุ



รูป 4.16 ร้อยละแรงงานนอกระบบในแต่ช่วงอายุ 45-64 ปี ของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ
จำแนกตามเพศและระดับการศึกษา



รูป 4.17 สถานภาพแรงงานของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ ในช่วงอายุ 45-64 ปี
จำแนกตามเพศและระดับการศึกษา

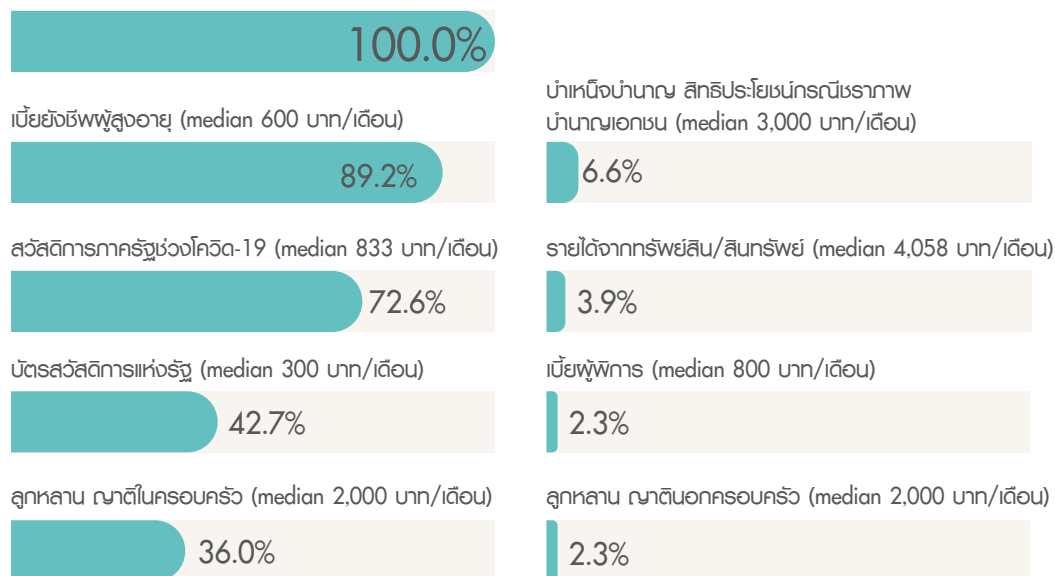
เกี่ยวกับแหล่งรายได้และรายรับของแรงงานสูงอายุ ซึ่งประกอบไปด้วย รายได้จากการทำงาน รายได้จากทรัพย์สินหรือสินทรัพย์เงินออมที่มี รายรับจากเงินบำเหน็จ หรือบำนาญ รวมถึง สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจากระบบประกันสังคม การเกื้อหนุนจากลูกหลานและญาติในครอบครัว หรือ นอกครอบครัว รวมถึง เงินโอนช่วยเหลือในรูปแบบสวัสดิการภาครัฐ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยผู้พิการ สวัสดิการผู้มีรายได้น้อย หรือเงินช่วยเหลือจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และสวัสดิการที่ได้รับจากภาครัฐในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19

ในภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี จำนวน 418 คน พบว่า ระดับรายได้ หรือ รายรับรวมต่อเดือนจากทุกแหล่งรายได้ของแรงงานสูงอายุ พิจารณาจากค่ามัธยฐาน มีมูลค่าอยู่ที่ 10,433 บาทต่อเดือน โดยที่กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด (ร้อยละ 100) มีรายได้จากการทำงาน ที่ 8,000 บาทต่อเดือน (พิจารณาจากค่ามัธยฐาน) ในสัดส่วนที่มากเป็นลำดับถัดมาที่ร้อยละ 89.2 ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ 600 บาทต่อเดือน ร้อยละ 72.6 ของกลุ่มตัวอย่าง ได้รับสวัสดิการภาครัฐช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ 833 บาทต่อเดือน ร้อยละ 42.7 ได้รับเงินช่วยเหลือโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ 300 บาทต่อเดือน ประมาณ 1 ใน 3 ที่ร้อยละ 36.0 มีรายรับที่เป็นการเกื้อหนุนจากลูกหลานหรือญาติในครอบครัวที่ 2,000 บาทต่อเดือน สำหรับเงินบำเหน็จ บำนาญ หรือสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพภายใต้ระบบประกันสังคม มีแรงงานสูงอายุที่มีรายได้จากส่วนนี้เพียงร้อยละ 6.6 โดยมีค่ามัธยฐานของรายรับต่อเดือนที่ 3,000 บาท ในส่วนของรายได้ที่มาจากทรัพย์สิน หรือสินทรัพย์เงินออมของตนเองนั้น มีกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้จากส่วนนี้เพียงร้อยละ 3.9 ที่ประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน

หากพิจารณาจำแนกตามสถานภาพแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบของแรงงานสูงอายุในปัจจุบัน พบว่า แรงงานสูงอายุที่มีสถานภาพเป็น "แรงงานในระบบ" มีรายรับรวมต่อเดือน ที่สูงกว่า "แรงงานนอกระบบ" โดยเฉพาะ รายรับที่เป็นรายได้ที่มาจากการทำงาน อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มแรงงานสูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และมีรายได้จากทรัพย์สิน หรือสินทรัพย์เงินออมของตนเอง และรายได้จากเงินบำเหน็จบำนาญ หรือสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจากระบบประกันสังคม (ซึ่งไม่ใช่แรงงานทุกคนที่มีรายได้ หรือรายรับจากส่วนนี้) กลับพบว่า มีรายได้หรือรายรับในสองส่วนนี้ ที่สูงกว่าแรงงานสูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบ

ในส่วนของรายได้ที่เป็นเงินโอนเพื่ออุดหนุน หรือเงินสวัสดิการ การช่วยเหลือจากภาครัฐ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยผู้พิการ รวมถึงสวัสดิการผู้มีรายได้ต่ำจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พบว่า ไม่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ ยกเว้น การช่วยเหลือที่เป็นสวัสดิการภาครัฐ ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ที่พบว่า มีมูลค่ารายรับที่สูงกว่าในกลุ่มแรงงานสูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งสอดคล้องตามเป้าประสงค์ของสวัสดิการการช่วยเหลือในส่วนนี้ ที่มุ่งเน้นกลุ่มแรงงานที่อยู่ภาคนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบ

รายได้จากการทำงาน (median 8,000 บาท/เดือน)



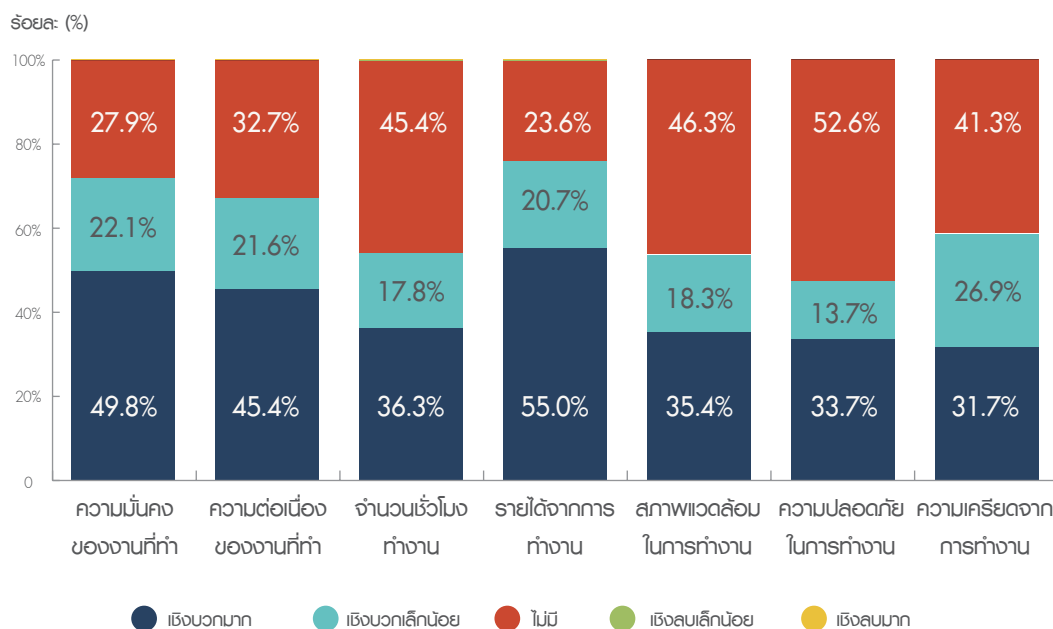
รูป 4.18 แหล่งที่มาของรายได้หรือรายรับในปัจจุบัน
(median รายได้รวม=10,458 บาทต่อเดือน)

4.6

ผลกระทบโควิด-19 ต่อปัจจัยการทำงานของแรงงานสูงอายุ

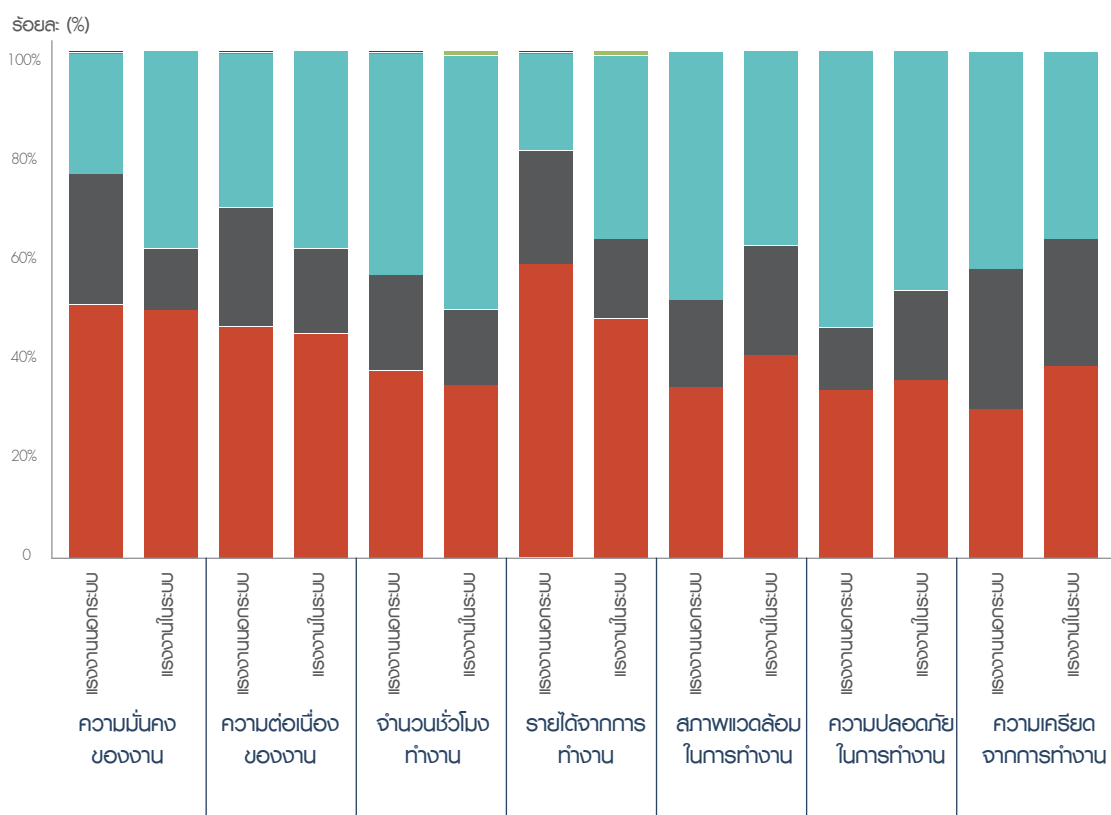
เนื่องด้วยการเก็บข้อมูลภาคสนามกับแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี ในกรุงเทพฯ ดำเนินการในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2564 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทยได้เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมภาพรวมของประเทศไทย มาเป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี ข้อคำถามส่วนหนึ่งในแบบสอบถามจึงได้บรรจุเรื่องเกี่ยวกับ ผลกระทบของสถานการณ์การแพร่ระบาดที่มีต่อปัจจัยสภาพแวดล้อม หรือเงื่อนไขการทำงานภาพรวมในด้านต่างๆ ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้ง ผลกระทบเชิงบวก ผลกระทบเชิงลบ หรือ ไม่มีผลกระทบ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้ พบว่า ในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานสูงอายุ สถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ส่ง “ผลกระทบทางลบ” ต่อแรงงานสูงอายุเป็นส่วนใหญ่ โดยด้านที่มีแรงงานสูงอายุที่ได้รับผลกระทบเชิงลบเล็กน้อย และผลกระทบเชิงลบมาก เป็นสัดส่วนสูงที่สุด ไปจนถึงน้อยที่สุด ได้แก่ “รายได้จากการทำงาน” (ร้อยละ 75.7 ของแรงงานสูงอายุ) “ความมั่นคงของงานที่ทำ” (ร้อยละ 71.9 ของแรงงานสูงอายุ) “ความต่อเนื่องของงานที่ทำ” (ร้อยละ 67.0 ของแรงงานสูงอายุ) “ความเครียดจากการทำงาน” (ร้อยละ 58.6 ของแรงงานสูงอายุ) “จำนวนชั่วโมงทำงาน” (ร้อยละ 54.1 ของแรงงานสูงอายุ) “สภาพแวดล้อมในการทำงาน” (ร้อยละ 53.7 ของแรงงานสูงอายุ) และ “ความปลอดภัยในการทำงาน” (ร้อยละ 47.4 ของแรงงานสูงอายุ) ตามลำดับ



รูป 4.20 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ
จำแนกตามผลกระทบที่ได้รับจากสถานการณ์โควิด-19 ต่อการทำงาน

เมื่อจำแนกแรงงานสูงอายุตามสถานภาพแรงงานในปัจจุบัน (แรงงานในระบบ หรือแรงงานนอกระบบ) โดยเปรียบเทียบพบว่า แรงงานสูงอายุ "นอกระบบ" มีแนวโน้มได้รับผลกระทบเชิงลบเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงาน "ในระบบ" ในบางด้าน ได้แก่ ด้านรายได้จากการทำงาน (ร้อยละ 80.2 ของแรงงานนอกระบบ และร้อยละ 62.9 ของแรงงานในระบบ) ความมั่นคงของงานที่ทำ (ร้อยละ 75.6 ของแรงงานนอกระบบ และร้อยละ 61.1 ของแรงงานในระบบ) ความต่อเนื่องของงานที่ทำ (ร้อยละ 69.2 ของแรงงานนอกระบบ และร้อยละ 61.1 ของแรงงานในระบบ) และจำนวนชั่วโมงในการทำงาน (ร้อยละ 55.8 ของแรงงานนอกระบบ และร้อยละ 49.1 ของแรงงานในระบบ) ในขณะเดียวกัน ในบางด้านที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานสูงอายุ ปรากฏว่ามีแรงงานในระบบที่รายงานว่าได้รับผลกระทบเชิงลบเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานนอกระบบ ด้วยเช่นกัน ได้แก่ ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน (ร้อยละ 61.7 ของแรงงานในระบบ และร้อยละ 51.0 ของแรงงานนอกระบบ) ความปลอดภัยในการทำงาน (ร้อยละ 52.8 ของแรงงานในระบบ และร้อยละ 45.4 ของแรงงานนอกระบบ) และความเครียดจากการทำงาน (ร้อยละ 63.0 ของแรงงานในระบบ และร้อยละ 57.1 ของแรงงานนอกระบบ)



รูป 4.21 ร้อยละของแรงงานสูงอายุ (60-64 ปี) ในกรุงเทพฯ
จำแนกตามผลกระทบที่ได้รับจากสถานการณ์โควิด-19 ต่อการทำงาน จำแนกตามสถานภาพแรงงานปัจจุบัน

V วนสรุป
และข้อเสนอนะ

5.1

บทสรุป

ภายใต้สถานการณ์ที่ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุโดยมีสัดส่วนประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเด็นเรื่องความมั่นคงหรือความเพียงพอของรายได้เพื่อการยังชีพในวัยสูงอายุเป็นหนึ่งในหลายเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในเชิงนโยบาย ภาพรวมของประเทศและการเตรียมความพร้อมของประชากรวัยแรงงานที่กำลังก้าวสู่การเป็นผู้สูงอายุในอนาคต

ในช่วงวัยสูงอายุ แหล่งรายได้หรือรายรับที่สำคัญอาจจำแนกออกได้เป็น 4 แหล่ง ได้แก่ รายได้จากการทำงาน (สำหรับผู้สูงอายุที่ยังคงมีสถานะเป็นผู้มีงานทำ ยังคงอยู่ในกำลังแรงงาน) รายได้จากทรัพย์สินหรือสินทรัพย์และเงินออม (ที่ส่วนใหญ่ ได้มาหรือเก็บสะสมในช่วงที่อยู่ในวัยกำลังแรงงาน) เงินโอนเงินช่วยเหลือจากบุตร หลาน หรือสมาชิกในครัวเรือน และเงินโอนช่วยเหลือที่เป็นเงินอุดหนุน หรือสวัสดิการจากภาครัฐ ในสถานการณ์ที่จำนวนผู้สูงอายุมีเพิ่มขึ้น ขณะที่แนวโน้มในการครองชีพของประชากรเพิ่มสูงขึ้น และการมีบุตรมีอัตราการต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้คาดการณ์ได้ว่า ผู้สูงอายุในอนาคตมีแนวโน้มต้องพยายามพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจมากขึ้น การที่ประชากรมีอายุยืนยาวมากขึ้นพร้อมกับสถานะทางสุขภาพที่มีแนวโน้มดีขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต นโยบายและมาตรการในการส่งเสริมการทำงาน หรือการมีงานทำของประชากรในวัยสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป (ซึ่งปัจจุบันใช้เป็นเกณฑ์อายุกำหนดนิยามผู้สูงอายุ รวมถึง อายุเกษียณราชการของข้าราชการและบุคลากรลูกจ้างภาครัฐ) โดยให้ประชากรสูงอายุสามารถคงอยู่ในกำลังแรงงานได้ยาวนานขึ้น เพื่อลดผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศจากแนวโน้มการขาดแคลนแรงงานในอนาคต และขณะเดียวกัน เพื่อให้แรงงานสูงอายุยังคงสามารถพึ่งพาตนเองและมีรายได้จากการทำงานได้ยาวนานขึ้น เป็นเรื่องที่ภาคส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำงานในประเด็นผู้สูงอายุและความมั่นคงในวัยสูงอายุ ต่างเห็นพ้องกันว่ามีความสำคัญและจำเป็น

เนื่องจากบริบทของตลาดแรงงานในประเทศไทยที่มีสัดส่วนของการจ้างงานและการทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบของแรงงานเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าในภาคเศรษฐกิจในระบบ ซึ่งจากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า เฉพาะในกลุ่มของแรงงานสูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป เกือบร้อยละ 90 เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งเห็นได้ว่า นโยบายและมาตรการในด้านการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายและมาตรการที่ให้ความสำคัญในด้านการคุ้มครองการทำงานของแรงงานสูงอายุซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบด้วยเช่นกัน

ประเทศไทยโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจแรงงานนอกระบบที่เป็นการสำรวจระดับประเทศ ครอบคลุมประชากรตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป มาอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดคำนิยามของ "แรงงานนอกระบบ" หมายถึง "ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ" (ในที่นี้ แรงงานในระบบ ครอบคลุม "กลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำของราชการ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และ ผู้มีงานทำที่ประกันตนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมมาตรา 33 39 และ 40) ซึ่งการนิยามข้างต้นนี้ มีความแตกต่างในบางประเด็นกับแนวทางการจำแนกลักษณะการทำงานหรือการจ้างงานในระบบและนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่พิจารณาจากสถานภาพในการทำงาน หรือการจ้างงานของผู้มีงานทำเป็นขั้นแรก จากนั้นสำหรับกลุ่มที่มีสถานภาพการทำงานเป็นนายจ้าง ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง สมาชิกการรวมกลุ่มจึงพิจารณาจากลักษณะของสถานประกอบการว่าเป็นหน่วยเศรษฐกิจในภาคเศรษฐกิจนอกระบบหรือภาคเศรษฐกิจในระบบ ขณะที่ สำหรับกลุ่มที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้าง หรือไม่ทราบสถานภาพการทำงานจะพิจารณาจากการได้รับการคุ้มครองที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน หรือการจ้างงานจากระบบประกันสังคม และสำหรับกลุ่มที่มีสถานภาพการทำงานเป็นช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง พิจารณาว่าเป็นการทำงานในภาคนอกระบบทั้งหมด

ความแตกต่างของนิยามแรงงานนอกระบบที่ใช้ในการสำรวจของประเทศไทย กับแนวทางการจำแนกความเป็นในระบบและนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศข้างต้นนี้ เป็นที่มาของเนื้อหาหลัก 2 ประเด็นที่นำเสนอในหนังสือนี้ ได้แก่ 1) สถานการณ์แรงงานสูงอายุในระบบในประเทศไทยจากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และวิเคราะห์เปรียบเทียบภายใต้ความแตกต่างของนิยามแรงงานนอกระบบที่ใช้ในการสำรวจฯ และแนวทางการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ 2) สภาพการทำงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานในช่วงสูงอายุ รวมถึงปัจจัยเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานสูงอายุ กรณีศึกษาแรงงานสูงอายุ 60-64 ปีในกรุงเทพฯ

ในประเด็นแรก โดยสรุป ในภาพรวมกำลังแรงงานอายุ 15 ปีขึ้นไปทั้งหมดในประเทศ ในปี 2563 จำนวน 38.0 ล้านคน ภายใต้ทั้ง 2 วิธีการจำกัดความของสำนักงานสถิติแห่งชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แรงงานนอกระบบมีสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานในระบบ

เมื่อใช้นิยามตามการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนแรงงานนอกระบบมีจำนวนทั้งสิ้น 20.4 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 53.7 ของกำลังแรงงานทั้งหมด) แต่หากใช้การจำกัดความตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำนวนแรงงานนอกระบบจะมีจำนวนทั้งสิ้น 24.8 ล้านคน (ร้อยละ 65.3 ของกำลังแรงงาน) เห็นได้ว่าจำนวนแรงงานนอกระบบตามแนวทางการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สูงกว่าจำนวนแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติมากถึง 4.4 ล้านคน คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 11.6 ของกำลังแรงงานทั้งหมดซึ่งนับเป็นสัดส่วนที่สูง ความแตกต่างของจำนวนแรงงานนอกระบบภายใต้ 2 วิธีการจำกัดความนี้ มีค่อนข้างสูงในกำลังแรงงานกลุ่มอายุ 20 ปีขึ้นไป จนถึงประมาณอายุ 45-49 ปี โดยในกลุ่มกำลังแรงงานที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป ความแตกต่างของจำนวนแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง จนเกือบจะไม่แตกต่างกันในกลุ่มกำลังแรงงานที่อายุ 65 ปีขึ้นไป

สำหรับกลุ่มแรงงานที่มีอายุ 45-59 ปี ซึ่งมีจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ประมาณ 13 ล้านคน พบว่าสอดคล้องภายใต้ทั้ง 2 วิธีการจำกัดความ ร้อยละ 60.5 เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบ (ประมาณ 7.9 ล้านคน) และ อีกร้อยละ 26.3 เป็นกลุ่มแรงงานในระบบ (ประมาณ 3.4 ล้านคน) ที่คงเหลืออีกร้อยละ 13.2 (รวมทั้งสิ้นประมาณ 1.7 ล้านคน) พบเป็นกลุ่มที่มีสถานภาพการเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่ต่างกันอย่างเห็นได้ชัดภายใต้ 2 วิธีการจำกัดความ โดยร้อยละ 11.6 (ประมาณ 1.5 ล้านคน) มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบตามนิยามของการสำรวจแรงงานนอกระบบของไทยแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และอีกร้อยละ 1.6 (ประมาณ 2 แสนคน) มีสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบตามนิยามของการสำรวจฯ แต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สำหรับกลุ่มแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งมีจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ประมาณ 4.7 ล้านคน พบว่าสอดคล้องภายใต้ทั้ง 2 วิธีการจำกัดความ ร้อยละ 85.3 เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบ (ประมาณ 4.0 ล้านคน) และเพียงร้อยละ 4.9 เป็นกลุ่มแรงงานในระบบ (ประมาณ 0.23 ล้านคน) ที่คงเหลืออีกร้อยละ 9.8 (รวมทั้งสิ้นประมาณ 0.46 ล้านคน) พบเป็นกลุ่มที่มีสถานภาพการเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่ต่างกันอย่างเห็นได้ชัดภายใต้ 2 วิธีการจำกัดความ โดย ร้อยละ 8.0 (ประมาณ 0.374 ล้านคน) มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบตามนิยามของการสำรวจแรงงานนอกระบบของไทยแต่เป็นแรงงานนอกระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และอีกร้อยละ 1.6 (ประมาณ 8.4 หมื่นคน) มีสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบตามนิยามของการสำรวจแรงงานนอกระบบ แต่เป็นแรงงานในระบบตามการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

โดยสรุป กล่าวได้ว่า ในกลุ่มกำลังแรงงานอายุ 45-59 ปี มีสัดส่วนมากถึง 1 ใน 8 เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบที่มีความเหลื่อม หรือแตกต่างกันภายใต้ 2 วิธีการจำกัดความ และในกลุ่มกำลังแรงงานอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีงานทำที่เป็นผู้สูงอายุ สัดส่วนนี้แม้จะต่ำกว่า แต่ก็ยังสูงอยู่ที่ประมาณ 1 ใน 10 ของแรงงานที่เป็นผู้สูงอายุ คิดเป็นจำนวนแรงงานประมาณ 4.6 แสนคน จากจำนวนผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่ 4.7 ล้านคนในปี 2563

เกี่ยวกับสภาพการทำงานของกลุ่มแรงงานที่เป็นแรงงานในระบบตามนิยามของการสำรวจแรงงานนอกระบบโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็นแรงงานนอกระบบตามวิธีการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่มีสถานภาพการทำงานเป็นกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชน และผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง โดยเฉพาะในภาคการบริการและการค้า และส่วนหนึ่งในภาคเกษตรกรรม ซึ่งคาดว่าจะในกลุ่มลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน หรือเจ้าของกิจการขนาดเล็กที่ไม่มีลูกจ้าง หรือเกษตรกรรายย่อย แต่เป็นผู้ประกันตนกับระบบประกันสังคม มาตรา 39 และ 40

ในส่วนของกลุ่มแรงงานที่เป็นแรงงานนอกระบบตามนิยามของการสำรวจฯ แต่เป็นแรงงานในระบบตามวิธีการจำกัดความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่หรือกล่าวได้ว่า เกือบทั้งหมด มีสถานภาพการทำงานเป็น "นายจ้าง" ในภาคการบริการและการค้า และส่วนหนึ่งในภาคเกษตรกรรม โดยในด้านลักษณะงานหรือกลุ่มอาชีพ จำนวนมากทำงานในระดับผู้จัดการ ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตร รวมถึง พนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า ซึ่งคาดว่าจะแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผู้มีงานทำที่ค่อนข้างมีทักษะ หรือเป็นผู้ประกอบการที่มีลูกจ้าง ในสถานประกอบการที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายและอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ โดยผู้เป็นนายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ได้เป็นผู้ประกันตนกับระบบประกันสังคม

เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์การทำงานของแรงงานสูงอายุในปี 2562 ก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 พบจำนวนผู้มีงานทำที่เป็นแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นจากประมาณ 4.2 ล้านคน (ในปี 2562) เป็นประมาณ 4.7 ล้านคนในปี 2563 จำแนกตามสถานภาพของแรงงาน พบว่า จำนวนแรงงานในระบบไม่เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกันมากในระยะเวลา 1 ปี แต่จำนวนแรงงานนอกระบบกลับเพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณ 5 แสนคน แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาเพียง 1 ปี จากปี 2562 ถึงปี 2563 จำนวนแรงงานสูงอายุที่เป็นผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณ 5 แสนคน ส่วนนี้อาจเป็นผลจากจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น (ผู้ที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ในปี 2563 และยังคงทำงาน) แต่อีกส่วนหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งต้องออกมาทำงานเพิ่มขึ้น เพื่อหารายได้พึ่งพาตนเอง หรือช่วยเหลือครอบครัวในช่วงที่สมาชิกคนอื่นโดยเฉพาะวัยกำลังแรงงานที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ในการสูญเสียงาน หรือสูญเสียรายได้ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุในกำลังแรงงานประมาณ 500,000 คนนี้ กลับพบว่าเกือบทั้งหมด ทำงานโดยมีสถานภาพเป็น "แรงงานนอกระบบ" ที่ยังคงไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานอย่างเหมาะสม

สำหรับเนื้อหาประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับสภาพการทำงานปัจจุบันของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ 60-64 ปีในกรุงเทพฯ พบว่า มีลักษณะการทำงานหรืออาชีพที่ค่อนข้างมีความหลากหลาย โดยในสัดส่วนที่สูงที่สุดเป็นการทำงานในลักษณะ "ขายของ หรือจำหน่ายสินค้า" "รับจ้าง หรือรับจ้างทั่วไป" และ "ลูกจ้างงานพื้นฐาน" ซึ่งรวมกันมากกว่าร้อยละ 85 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุทั้งหมด มากกว่าครึ่งของกลุ่มตัวอย่างมีสถานภาพการทำงานเป็น "ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง"

กว่า 2 ใน 3 ของแรงงานสูงอายุยังคงทำงานด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (involuntary reasons) เพราะต้องหารายได้เลี้ยงครอบครัวหรือตนเอง ต้องส่งเสียบุตร หรือมีหนี้สินต้องชำระ โดยที่ประมาณ 1 ใน 5 ทำงานด้วยเหตุผลจากความสมัครใจ (voluntary reasons) ที่ต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ หรือเพราะสุขภาพยังแข็งแรงและยังมีแรงในการทำงาน แรงงานสูงอายุส่วนใหญ่หรือมากกว่า 2 ใน 5 ทำงานในบริเวณที่อยู่อาศัยของตนเอง และกว่า 1 ใน 3 พบว่า มีสถานที่ทำงานที่ไม่เป็นหลักแหล่ง หรือเป็นลักษณะชั่วคราว เช่น แผงลอยในตลาดหรือข้างถนน พื้นที่ก่อสร้างหรือเพาะปลูก โดยในกลุ่มนี้เกือบร้อยละ 90 มีสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบ ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุ 60-64 ปี มีรายได้จากการทำงานต่อเดือน (พิจารณาจากค่ามัธยฐาน) ประมาณ 8,000 บาท โดยแรงงานสูงอายุที่เป็นแรงงานในระบบมีรายได้ในส่วนนี้ที่สูงกว่ากลุ่มที่เป็นแรงงานนอกระบบ (ประมาณ 9,000 บาทและ 7,000 บาท ต่อเดือนตามลำดับ)

เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานในช่วงอายุตั้งแต่ 45 ปี จนถึงอายุปัจจุบัน (60-64 ปี) พบว่า การทำงานในลักษณะ “ลูกจ้างพื้นฐาน” ซึ่งมีสัดส่วนมากที่สุดในช่วงอายุ 45 ปี มีสัดส่วนลดลงต่อเนื่องตามอายุที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มตัวอย่าง (เช่นเดียวกับสัดส่วนของผู้ที่ทำงานเป็น “ลูกจ้างเอกชน” และ “ลูกจ้างรัฐบาล” ที่แม้มีจำนวนไม่มากแต่มีสัดส่วนที่ลดลงตามอายุที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน) ขณะที่การทำงานในลักษณะ “ขายของ หรือจำหน่ายสินค้า” และ “รับจ้าง หรือรับจ้างทั่วไป” มีสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องในลักษณะชดเชยกันกับการลดลงของสัดส่วนผู้ที่ทำงานเป็นลูกจ้างงานพื้นฐาน การเปลี่ยนผ่านของลักษณะการทำงานตามอายุที่เพิ่มขึ้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าโอกาสการทำงานแบบมีนายจ้าง หรือได้รับการจ้างงานในสถานประกอบการของแรงงานสูงอายุนั้นแนวโน้มลดลงตามอายุที่เพิ่มสูงขึ้น โดยแรงงานส่วนหนึ่งจำเป็นต้องปรับตัวออกมาทำงานในลักษณะของงานส่วนตัว โดยเฉพาะการขายของหรือจำหน่ายสินค้าและการรับจ้างทั่วไปที่เพิ่มสูงขึ้น

สัดส่วนการทำงานที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากประมาณร้อยละ 60 ในช่วงอายุ 45 ปี เป็นประมาณร้อยละ 80 ในช่วงวัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) โดยการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนนี้ค่อนข้างชัดเจนในช่วงอายุ 55-56 ปี และ 60-61 ปี แรงงานสูงอายุหญิงมีสัดส่วนที่อยู่นอกระบบ สูงกว่าแรงงานสูงอายุชาย โดยตลอดในช่วงการทำงานอายุ 45-64 ปี และสัดส่วนแรงงานนอกระบบ พบว่าแปรผกผันกับระดับการศึกษาของแรงงาน (กลุ่มที่มีการศึกษาสูงมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบ ต่ำกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาน้อยกว่า) มาโดยตลอดในช่วงการทำงานอายุ 45-64 ปีเช่นกัน ชั่วโมงการทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากในช่วงการทำงานอายุ 45-60 ปี (ประมาณ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) แต่เริ่มลดลงชัดเจนในช่วงการทำงานที่อายุ 61 ปีขึ้นไป ในส่วนของรายได้จากการทำงาน ค่อนข้างคงที่ในช่วงการทำงานที่อายุ 45 ถึงประมาณก่อนอายุ 55 ปี ที่ประมาณ 10,000 บาทต่อเดือน แต่เริ่มลดลงจากนั้นในช่วงอายุ 55 ปี ขึ้นไป และลดลงต่อเนื่องตามอายุของแรงงานที่เพิ่มขึ้น

จากการวิเคราะห์สัดส่วนของแรงงานที่มีการเปลี่ยนแปลงการทำงาน หรือเปลี่ยนงานที่ทำในช่วงอายุ 45 ปี เป็นต้นมา พบว่า แนวโน้มการเปลี่ยนงานและเปลี่ยนสภาพการทำงานของแรงงานเริ่มมีความชัดเจนตั้งแต่ช่วงอายุ 50-51 ปี โดยมีสัดส่วนแรงงานที่มีการเปลี่ยนงาน หรือเปลี่ยนสภาพการทำงานที่สูงกว่าในช่วงอายุ 55-56 ปี โดยที่สัดส่วนนี้สูงมากที่สุดในช่วงอายุ 60-61 ปี เมื่อพิจารณาตามสถานภาพแรงงานการเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบที่การทำงานตอนอายุ 45 ปี แรงงานในระบบมีแนวโน้มสัดส่วนการเปลี่ยนงานที่สูงกว่าแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะในช่วงอายุ 50-61 ปี ซึ่งแรงงานในระบบมีการเปลี่ยนงานที่ชัดเจนที่อายุ 51 ปี อายุ 56 ปีและ อายุ 61 ปี ขณะที่แรงงานนอกระบบมีการเปลี่ยนงานที่ไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละอายุ แต่มีสูงกว่าที่อายุอื่นบ้างเล็กน้อยที่อายุ 51 ปี อายุ 55 ปี และ อายุ 60 ปี

ในการทำงานที่อายุ 45 ปี เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน พบว่า กลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 49.0) คิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง มีสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน (ซึ่งกลุ่มนี้ควรเป็นกลุ่มเป้าหมายของการสนับสนุนและจูงใจให้เข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยเฉพาะภายใต้มาตรา 40 ในช่วงการทำงานตั้งแต่อายุ 45 ปี ซึ่งจะช่วยให้มีหลักประกันทางสังคม (แม้ไม่ได้เป็นหลักประกันเพื่อการคุ้มครองเกี่ยวข้องกับการทำงานโดยตรง) และความมั่นคงทางรายได้บางส่วนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ) กลุ่มที่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาโดยตลอดมีไม่ถึง 1 ใน 3 ของกลุ่มตัวอย่าง หรือร้อยละ 29.7 ขณะที่อีกร้อยละ 21.3 หรือประมาณ 1 ใน 5 เป็นกลุ่มที่เป็นแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน แต่เคยมีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบมาก่อนในบางช่วงเวลาของการทำงาน (ซึ่งกลุ่มนี้ควรเป็นกลุ่มเป้าหมายของการสนับสนุนและจูงใจให้อยู่ในระบบประกันสังคม โดยเฉพาะภายใต้มาตรา 39 ที่เอื้อให้กับผู้ประกันตนที่มีนายจ้างและเคยอยู่ในระบบประกันสังคมภายใต้มาตรา 33 มาก่อน)

ในการทำงานที่ช่วงอายุ 45 ปี จนถึง 60-64 ปี พบแรงงานสูงอายุจำนวนหนึ่งไม่ได้ทำงานหรือไม่มีงานทำในบางช่วงเวลา เหตุผลส่วนใหญ่มาจากการที่ต้องดูแลสมาชิกในครัวเรือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการพิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีงานทำในกลุ่มประชากรสูงอายุและการจัดสวัสดิการให้การคุ้มครองกับแรงงานสูงอายุ ควรต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านครอบครัวและสมาชิกในครัวเรือนคนอื่นๆ ของแรงงานสูงอายุ หรือพิจารณาในมิติมุมมองของครอบครัวแรงงานสูงอายุด้วยเช่นกัน เหตุผลในลำดับถัดมาของการไม่ทำงาน มาจากสาเหตุการเจ็บป่วย ต้องการพักผ่อน ส่วนหนึ่งจากการไม่มีงานทำหรือหาเงินไม่ได้ ตามลำดับ จากข้อมูลการสำรวจ พบว่ามีแรงงานสูงอายุบางรายที่ไม่ได้ทำงานในช่วงอายุ 51-60 ปี จากสาเหตุการหมดสัญญาจ้างตอนอายุ 50 ปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจากการถูกเลิกจ้างหรือ การหมดสัญญาจ้าง ตั้งแต่ในช่วงอายุต้น 50 ปีที่ส่งผลให้แรงงานจำนวนหนึ่งต้องหลุดออกจากตลาดแรงงานไป

ในช่วงของสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 กลุ่มตัวอย่างแรงงานสูงอายุในกรุงเทพฯ ได้รับผลกระทบเชิงลบมากที่สุดต่อการทำงานในด้าน "รายได้" ตามด้วยด้าน "ความมั่นคงของงาน" และ "ความต่อเนื่องของงาน" ตามลำดับ เปรียบเทียบตามสถานภาพของแรงงาน พบว่า แรงงานสูงอายุนอกระบบได้รับผลกระทบเชิงลบในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานในระบบ ในด้านผลกระทบต่อ รายได้ ความมั่นคงและความต่อเนื่องของงานที่ทำ และจำนวนชั่วโมงทำงาน ในขณะที่แรงงานสูงอายุในระบบได้รับผลกระทบเชิงลบในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานนอกระบบ ในด้าน สภาพแวดล้อม ความปลอดภัย และความเครียดจากการทำงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าอาจจะเป็นเนื่องด้วยเหตุผลเพราะ ภายใต้สถานการณ์ปกติแรงงานสูงอายุในระบบค่อนข้างมีเงื่อนไขและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึง ความเครียดจากการทำงานที่ค่อนข้างดีกว่าแรงงานสูงอายุนอกระบบ ซึ่งเมื่อเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 จึงทำให้ทั้ง 3 ประเด็นนี้ ค่อนข้างได้รับผลกระทบและเป็นความรู้สึกผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นชัดเจนกว่าในกลุ่มแรงงานสูงอายุนอกระบบ

5.2

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

ประเด็นที่ 1 เกี่ยวกับ การนิยามและการจำกัดความสถานภาพแรงงานนอกระบบและในระบบ

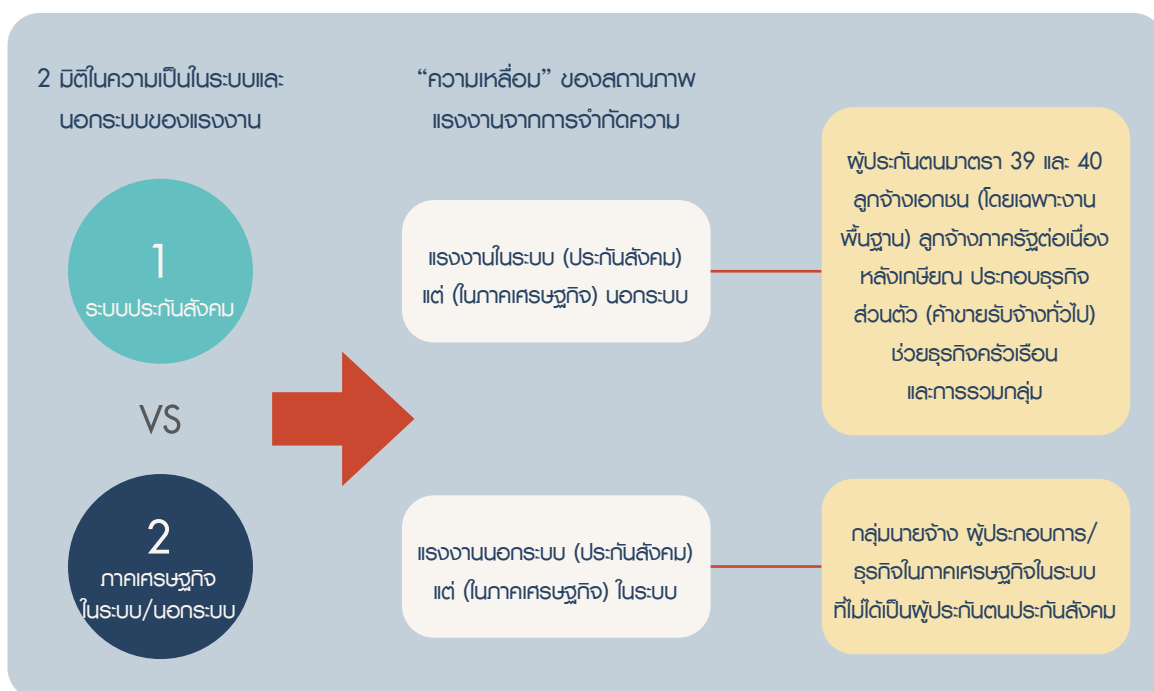
ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของแนวทางในการนิยามความเป็นแรงงานนอกระบบที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กับแนวทางในการจำกัดความลักษณะการทำงานหรือการจ้างงานของแรงงานนอกระบบโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นการจำแนกกลุ่มแรงงานที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม โดย 2 กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่สามารถจำแนกสถานภาพเป็นแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ ได้สอดคล้องตรงกันภายใต้ทั้งสองแนวทางการจำกัดความ ขณะที่ 2 กลุ่มหลัง เป็นกลุ่มที่ถูกจำแนกสถานภาพแตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นแรงงานใน (นอก) ระบบจากการจำกัดความแนวทางหนึ่ง แต่เป็นแรงงานนอก (ใน) ระบบจากการจำกัดความอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มที่ประสบกับ "ความเหลื่อม" ของสถานภาพแรงงานจากวิธีการหรือแนวทางในการจำกัดความที่ต่างกัน

แนวทางหรือวิธีการในการจำกัดความ 2 ลักษณะนี้ มีข้อดีและข้อจำกัดที่ต่างกัน ในส่วนของการนิยามแรงงานนอกระบบโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับการได้รับความคุ้มครองหรือการมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานของแรงงานเป็นสำคัญ¹ ซึ่งเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยสำคัญที่จะช่วยลดความเปราะบางและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ จากการทำงานให้กับผู้จ้างงานทำ อย่างไรก็ตามสำหรับผู้มีงานทำบางกลุ่มโดยเฉพาะแรงงานสูงอายุ ที่จำนวนมากมีสถานภาพในการทำงานที่ไม่ใช่ลูกจ้างภาครัฐ หรือลูกจ้างเอกชน แต่เป็นในลักษณะการประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง (โดยการสำรวจในกรุงเทพฯ พบแรงงานสูงอายุจำนวนมากที่ทำงานในลักษณะนี้โดยเป็นงานในลักษณะการค้าขาย หรือการจำหน่ายสินค้า) การช่วยเหลือธุรกิจในครอบครัว และ รับจ้างงานหลายเจ้า หรือรับจ้างทั่วไป หรือแม้แต่สำหรับบางกลุ่มที่อาจได้รับการจ้างงานเป็นลูกจ้างต่อเนื่องหลังเกษียณอายุในภาครัฐหรือภาคเอกชน แต่เป็นในลักษณะของการจ้างงานชั่วคราว การพิจารณาความเป็นแรงงานในระบบ หรือแรงงานนอกระบบจากการเป็นผู้ประกันตนกับระบบประกันสังคมเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอ (ซึ่งในกลุ่มนี้ จำนวนมากเป็นผู้ประกันตนภายใต้มาตรา 39 และ 40 ที่มีสิทธิประโยชน์คุ้มครองทางด้านไม่ครอบคลุมเท่ากับผู้ประกันตนภายใต้มาตรา 33) เนื่องจาก การทำงานของแรงงานสูงอายุกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด เป็นการทำงานหรือการจ้างงานในสถานประกอบการหรือหน่วยเศรษฐกิจที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ที่ยังมีความเปราะบางและการไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่ครอบคลุมเกี่ยวข้องกับบางเรื่อง หรือสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มที่เป็นผู้ประกันตนแต่ได้รับการจ้างงานแบบชั่วคราวที่ทำให้ไม่ได้รับสิทธิบางอย่างที่เหมาะสม เช่น สิทธิวันลาประจำปี หรือสิทธิการลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง ซึ่งแรงงานในกลุ่มนี้ หากใช้วิธีการ หรือแนวทางในการจำกัดความตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะถูกจัดสถานภาพเป็นแรงงานนอกระบบ ในที่นี้สามารถตีความได้หมายถึง กลุ่มแรงงานที่มีการทำงาน หรือได้รับการจ้างงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบแต่มีสถานะเป็นผู้ประกันตนกับระบบประกันสังคม หรือ อาจเรียกได้เป็น แรงงานในระบบ (ประกันสังคม) แต่ (ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ)

¹ ในบริบทของประเทศไทย หากไม่รวม ข้าราชการ ลูกจ้างประจำภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองการทำงานจากภาครัฐ หลักประกันทางสังคมจากการทำงาน ในที่นี้หลัก ๆ หมายถึง การเป็นผู้ประกันตนภายใต้ระบบประกันสังคมที่มีในปัจจุบันทั้ง 3 มาตรา ได้แก่ มาตรา 33 39 และ 40

ในทางตรงกันข้าม กลุ่มผู้ปฏิบัติงานจำนวนหนึ่งที่ถูกจัดเป็นแรงงานนอกระบบ ตามนิยามที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ อาจไม่ใช่กลุ่มแรงงานที่มีความเปราะบางในการทำงานเสมอไปเพียงเพราะไม่ได้รับการคุ้มครองจากการเป็นผู้ประกันตนกับระบบประกันสังคม โดยเฉพาะ แรงงานที่มีสถานภาพการทำงานเป็น นายจ้าง หรือเจ้าของกิจการ และ ผู้ประกอบการที่มีธุรกิจหรือสถานประกอบการ จดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบ ซึ่งกลุ่มนี้จัดเป็นแรงงานนอกระบบ (ประกันสังคม) แต่ (ในภาคเศรษฐกิจ) ในระบบ

แม้ทั้งสองกลุ่มแรงงานที่กล่าวไปข้างต้นจะเป็นกลุ่มที่อยู่ภายใต้ “ความเหลื่อม” ของสถานภาพแรงงานจากวิธีการจำกัดความที่แตกต่างกัน แต่หากเปรียบเทียบกัน กลุ่มแรงงานในระบบ (ประกันสังคม) แต่ (ในภาคเศรษฐกิจ) นอกระบบ เป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางและควรได้รับความสนใจ ให้ความสำคัญจากนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองการทำงานของแรงงานสูงอย่างมากกว่า

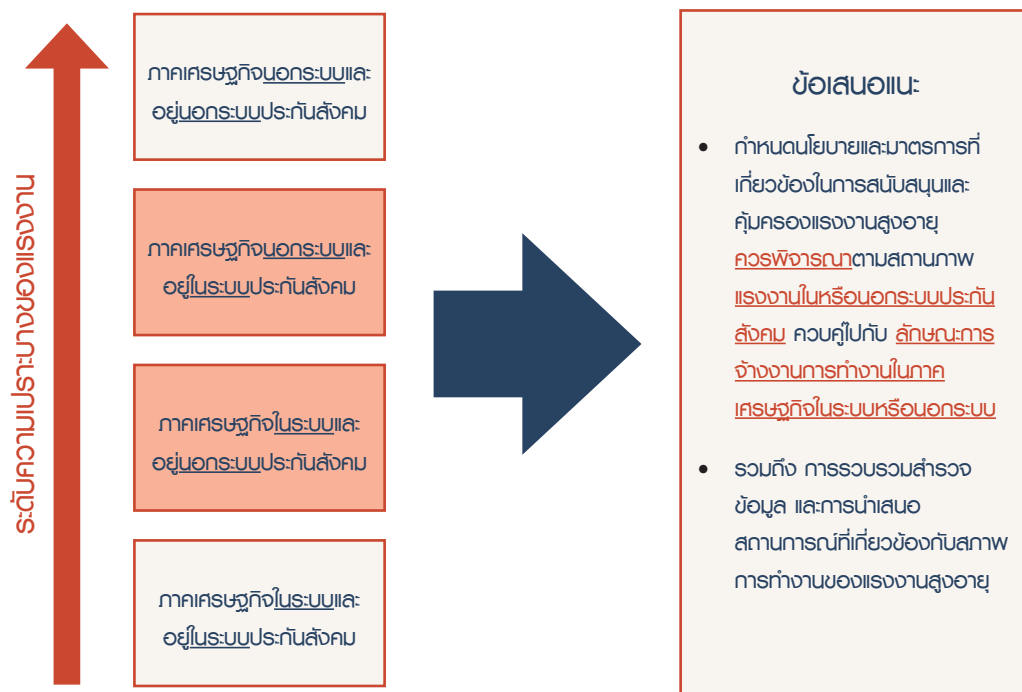


รูป 5.1 กลุ่มแรงงานที่มี “ความเหลื่อม” ของสถานภาพแรงงานนอกระบบและในระบบจาก 2 วิธีการจำกัดความ

สำหรับข้อเสนอแนะในส่วนนี้ การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ จึงควรพิจารณาสถานภาพของแรงงานสูงอายุ ทั้งในมิติการเป็นแรงงานในระบบ หรือ นอกระบบประกันสังคม (ตามนิยาม หรือการจำกัดความที่ใช้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) ควบคู่ไปกับ ลักษณะของการจ้างงาน หรือการทำงานว่าอยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบหรือนอกระบบ (ตามแนวทางการจำกัดความการทำงานในระบบหรือนอกระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ)

ซึ่งหากจัดตามระดับความเปราะบางของกลุ่มแรงงานจากมากไปน้อย อาจจัดลำดับได้ดังนี้ หนึ่ง แรงงานสูงอายุที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบและอยู่นอกระบบประกันสังคม เป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางสูงสุด ตามมาด้วย (ประมาณ 4.0 ล้านคน ในกลุ่มแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป) สอง แรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบแต่อยู่ในระบบประกันสังคม (ประมาณ 3.74 แสนคน ในกลุ่มแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป) สาม แรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบแต่อยู่นอกระบบประกันสังคม (ประมาณ 0.84 แสนคน ในกลุ่มแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป) และ สี่ แรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบและอยู่ในระบบประกันสังคม (ประมาณ 0.23 แสนคน ในกลุ่มแรงงานสูงอายุ 60 ปีขึ้นไป) ตามลำดับ

นอกจากนี้ ในการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การทำงานของประชากรไทย สภาพการทำงานของผู้มีงานทำ และสถานภาพแรงงานนอกระบบหรือแรงงานในระบบ รวมถึง การนำเสนอผลการสำรวจเกี่ยวกับสถานการณ์ สภาพการทำงานและสถานภาพแรงงานข้างต้น ทั้งในภาพรวมของกำลังแรงงานทั้งหมด หรือเฉพาะในกลุ่มแรงงานสูงอายุ ควรพิจารณาสถานภาพของแรงงานนอกระบบหรือในระบบ ทั้งในมิติการได้รับการคุ้มครองจากหลักประกันทางสังคมในการทำงาน ควบคู่ไปกับ เงื่อนไขของภาคเศรษฐกิจในการทำงาน หรือการจ้างงานด้วย ว่าเป็นภาคเศรษฐกิจในระบบหรือนอกระบบ ซึ่งจะช่วยให้สามารถเห็นภาพของสถานการณ์และเข้าใจบริบทของสภาพการทำงานของแรงงานไทยได้อย่างเหมาะสมครบถ้วนยิ่งขึ้น



รูป 5.2 ข้อเสนอแนะในประเด็นการจำกัดความสถานภาพแรงงานนอกระบบและในระบบ

ประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุตั้งแต่ในช่วงก่อนเป็น ผู้สูงอายุ (พิจารณาเริ่มต้นตั้งแต่อายุ 45 ปีขึ้นไป)

จากข้อมูลที่พบว่า แรงงานสูงอายุเริ่มมีการเปลี่ยนผ่านของการทำงาน มีการเปลี่ยนแปลงงานที่ทำ ลักษณะการทำงานและอาชีพ รวมถึง สถานภาพในการเป็นแรงงานนอกระบบหรือแรงงานในระบบที่ชัดเจน ตั้งแต่วัยอายุ 50 ปีขึ้นไป นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง ใน 4 เรื่องที่สำคัญ ได้แก่

เรื่องแรก ประกันสังคมกับแรงงานไทยในช่วงอายุ 45 ปีขึ้นไป - ควรขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม โดยเฉพาะมาตรา 39 และ 40 ในกลุ่มแรงงานช่วงอายุ 45 ปี ขึ้นไป ซึ่งพบว่าเริ่มมีการเปลี่ยนผ่านสภาพการทำงานหรือการเปลี่ยนงาน (ในระบบสู่นอกระบบ) ชัดเจนตั้งแต่อายุ 50 ปี

เรื่องที่สอง การขยายโอกาสการจ้างงานในที่เดิม หรือ พัฒนาระบบส่งต่อ - ควรส่งเสริมขยายอายุการทำงานหรือการจ้างงานแรงงานสูงอายุมืออาชีพ (โดยเฉพาะกลุ่มที่มีสถานะเป็นแรงงานในระบบในช่วงก่อนอายุ 55 ปีในภาคเอกชน หรือ 60 ปี ในภาครัฐ) ในลักษณะการจ้างงานในที่เดิม (แต่อาจเปลี่ยนลักษณะงานหรือเงื่อนไขการทำงาน) หรือ การสนับสนุนโดยสถานที่ทำงานเดิม (ในลักษณะการให้ข้อมูลหรือเป็นตัวกลางเชื่อมต่อ) เพื่อให้แรงงานสูงอายุได้รับการจ้างงานต่อเนื่องที่สามารถใช้ทักษะความรู้และประสบการณ์ที่มีในการทำงานในสถานที่ทำงานใหม่ และได้รับการคุ้มครองการทำงาน (เป็นแรงงานในระบบต่อเนื่องไป) อย่างเหมาะสม

เรื่องที่สาม ชุดมาตรการในการแนะแนวอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงานที่ต้องไปด้วยกัน - กิจกรรมหรือมาตรการในการส่งเสริม “แนะแนว ให้ข้อมูลความรู้” เกี่ยวกับโอกาสทางอาชีพและการทำงานเพื่อการเตรียมตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ ควบคู่ไปกับ กิจกรรมสนับสนุนและส่งเสริม “พัฒนาทักษะทางอาชีพและการทำงาน” ที่ตรงกับความต้องการ ทักษะและประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของแรงงาน ในแรงงานทุกกลุ่ม (ทั้งแรงงานในระบบ และแรงงานนอกระบบ) ตั้งแต่อายุ 45 ปี ขึ้นไป

เรื่องที่สี่ การส่งเสริมการมีงานทำและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ: เรื่องที่ต้องมองในมิติเชิงครอบครัว - เหตุผลและความจำเป็น รวมถึง ปัจจัยกำหนดสภาพการทำงานของแรงงานสูงอายุ ผูกติดกับปัจจัยครอบครัว และสมาชิกในครอบครัว ในหลายมิติ การพิจารณาผลกระทบที่มีต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ โดยเฉพาะแรงงานสูงอายุนอกระบบ ควรพิจารณาในเชิงผลกระทบที่มีต่อครอบครัวของแรงงานสูงอายุ มากกว่าพิจารณาเฉพาะตัวบุคคลหรือต่อตัวแรงงานสูงอายุเพียงอย่างเดียว

การเปลี่ยนผ่านเริ่มชัดเจน ตั้งแต่อายุ 50 ปี
ทั้งลักษณะงานหรืออาชีพ และสถานภาพแรงงานในระบบ/นอกระบบ

ข้อเสนอแนะ



- 1 ประกันสังคมกับแรงงานไทย
ในช่วงอายุ 45 ปีขึ้นไป
- 2 การขยายโอกาสการจ้างงานในที่เดิม
หรือพัฒนาระบบส่งต่อ
- 3 แฝกเกจแนะแนวอาชีพและพัฒนาฝีมือแรงงาน
(ชุดมาตรการที่ต้องไปด้วยกัน)
- 4 แรงงานสูงอายุ:
เรื่องที่ต้องมองในมิติเชิงครอบครัว

รูป 5.3 ข้อเสนอแนะในประเด็นการเปลี่ยนผ่านการทำงานของแรงงานสูงอายุ ในช่วงอายุ 45-64 ปี

บรรณานุกรม



ILO. (2013). Measuring informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment. Geneva: ILO.

ILO. (2018). Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition). Geneva:

เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และ สุภรต์ จรัสสิทธิ์. (2563). รายงานวิจัยโครงการสถานการณ์และแนวโน้มสภาพการทำงานของผู้สูงอายุไทย: การวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจระดับประเทศ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ชวลิต สวัสดิ์ผล. (2563). นโยบายการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ: ข้อเสนอแนะบางประการ. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 13(1), 117-132.

ตะวัน วรรณรัตน์. (2557). การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย. วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ฉบับภาษาไทย, 34(3), 119-150.

เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม. (2531). การทำงานนอกระบบ: สถานการณ์และแนวทางการส่งเสริมแบบครบวงจร. การประชุมการส่งเสริมการทำงานนอกระบบในเมือง. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการพัฒนาการ

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2551). ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ. วารสารแรงงานนอกระบบ, 42-78.

สถานนโยบายวิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ. (2560). (ร่าง) ยุทธศาสตร์การวิจัยและนวัตกรรม ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙). กรุงเทพฯ: บริษัท โคคุน แอนด์ โค จำกัด.

สรารุณ ไพฑูรย์พงษ์. (2563 ก, 10 มีนาคม). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). เข้าถึงได้จาก ความ(ไม่)รู้เรื่องแรงงานนอกระบบ (1): <https://tdri.or.th/2020/03/informal-employment-what-we-dont-know/>

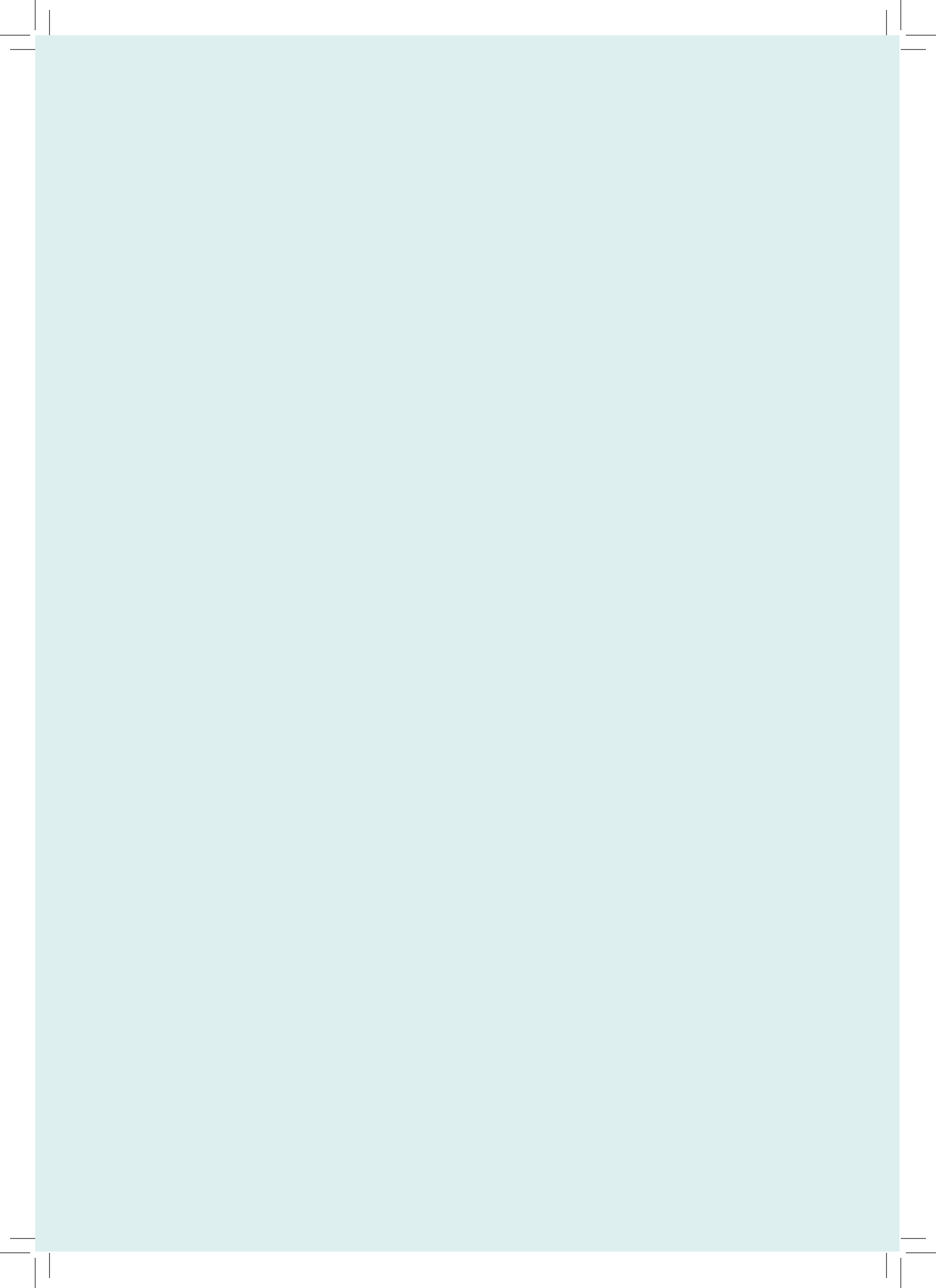
สรารุณ ไพฑูรย์พงษ์. (2563 ข, 3 เมษายน). มติชนออนไลน์. Retrieved from ความ(ไม่)รู้เรื่องแรงงานนอกระบบ 2: https://www.matichon.co.th/columnists/news_2118783

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐–๒๕๖๔). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑–๒๕๘๐) (ฉบับย่อ). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.





“

ในสังคมสูงอายุที่โครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลง ประชากรวัยแรงงานลดลง ขณะที่แรงงานสูงอายุ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมที่มีความเสี่ยงและความเปราะบางจากการไม่ได้รับความคุ้มครองการทำงานที่เพียงพอ การส่งเสริมการทำงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุยังมีความท้าทายในหลายเรื่อง ทั้งในด้านสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงานของผู้สูงอายุ เวลาการทำงานที่ยืดหยุ่นเพื่อรองรับแรงงานสูงอายุ และการปรับทัศนคติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่า รวมถึงการจ้างงานที่เป็นธรรม เป็นต้น

”