



รายงาน

ของ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ”

สำนักกรรมการ ๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปท) ๑๑๖๙/๒๕๖๐

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม เรื่อง “การส่งเสริมการจ้าง
แรงงานผู้สูงอายุ”

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าว จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน
๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคมนั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายอโณทัย ฤทธิปัญญาวงศ์	ประธานกรรมการ
๒. นายอำพล จินดาวัฒนะ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิเชียร ขวาลิต	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. พลตำรวจเอก ชิตชัย วรรณสถิตย์	กรรมการและที่ปรึกษา
๕. พลเอก ชูศักดิ์ สันติวรวิทย์	กรรมการและที่ปรึกษา
๖. พลอากาศเอก นิรันดร์ ยิ้มสรวล	กรรมการและที่ปรึกษา
๗. พลเอก ปราการ ชลยุทธ	กรรมการและที่ปรึกษา
๘. นายพรชัย ตระกูลวรานนท์	กรรมการและที่ปรึกษา
๙. พลอากาศเอก มนัส รูปขจร	กรรมการและที่ปรึกษา
๑๐. นายเลิศปัญญา บูรณบัณฑิต	กรรมการและที่ปรึกษา
๑๑. นายอิสรา ศานติศาสน์	กรรมการและที่ปรึกษา
๑๒. พลตำรวจเอก ไตรรัตน์ อมาตยกุล	โฆษกกรรมการ
๑๓. พลตำรวจเอก เรืองศักดิ์ จริตเอก	โฆษกกรรมการ
๑๔. นายศิริชัย ไม้งาม	เลขานุการกรรมการ
๑๕. นายต่อพงศ์ เสลานนท์	ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ

อนึ่ง นายอิสรา ศานติศาสน์ และพลเอก ชูศักดิ์ สันติวรวิทย์ ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์
ขอลาออกจากการเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐
มกราคม ๒๕๖๐ และวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๐ ตามลำดับ ส่งผลให้สมาชิกภาพการเป็นกรรมการสิ้นสุดลง
ตามข้อที่ ๙๑ อนุ ๓ ของข้อบังคับการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง “การส่งเสริมการจ้างแรงงาน
ผู้สูงอายุ” ตามแผนการปฏิรูปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม เสร็จแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอนที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา และ
หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา
ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อโณทัย ฤทธิปัญญาวงศ์

(นายอโณทัย ฤทธิปัญญาวงศ์)

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม

สำนักกรรมการ ๓

กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๙๖

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๙๖

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวปรีชญารณ์ อมรเวช)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

พูนเพิ่ม/ร่าง

อมรรัตน์/พิมพ์

⇒ อมรรัตน์/ตรวจ

สารบัญ
รายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อน
การปฏิรูปประเทศด้านสังคม
เรื่อง “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ”

	หน้า
๑. แผนการปฏิรูปประเทศ	
- ประเด็นการปฏิรูป “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ”	๑
- ปัญหาและข้อเท็จจริง	๑
๒. วิธีการปฏิรูป	
- วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง เกี่ยวกับเรื่องที่จะปฏิรูป	๘
๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป	
๓.๑ ระยะที่ ๑	๑๐
๓.๒ ระยะที่ ๒	๑๐
๓.๓ ระยะที่ ๓	๑๐
๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๑๑
๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๑๑
๖. ข้อเสนอแนะ	๑๑
ภาคผนวก	
โครงการวิจัย “ถอดบทเรียนสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย”	

รายงานของ
คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เรื่อง “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ”

๑. แผนการปฏิรูป

- ประเด็นการปฏิรูป “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ”

เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เห็นว่าเป็นประเด็นสมควรปฏิรูป เพราะมีความสำคัญเร่งด่วนและสามารถสัมฤทธิ์ผลในการปฏิรูปได้ในระยะเวลาที่เหลืออยู่

- ปัญหา

ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา โดย ๑ ใน ๑๐ ของประชากรไทยเป็นประชากรที่มีอายุเกินกว่า ๖๐ ปีขึ้นไป และคาดว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ คือ อีก ๔ ปีข้างหน้า ประชากรสูงอายุจะมีถึง ๑ ใน ๕ และเป็น “สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” (Super Aged Society) และในอีก ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๗๔) โดยประมาณการว่าจะมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มเป็นร้อยละ ๓๐ ของจำนวนประชากรทั้งหมด ทั้งนี้ในปัจจุบันผู้สูงอายุในประเทศไทยมีจำนวนประมาณ ๑๐.๗ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นผู้สูงอายุที่ยังมีความสามารถดำเนินชีวิตได้โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ดูแล หรือยังสามารถเป็นพลังของสังคมได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ปัญหาประการหนึ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้คือปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศจะขาดประชากรวัยแรงงานที่มีคุณภาพทั้งในภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว จะส่งผลกระทบต่อกำลังการผลิตและกำลังแรงงาน โดยทำให้โครงสร้างกำลังแรงงานที่เป็นคนหนุ่มสาวลดน้อยลง ซึ่งจะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทย (GDP) ชะลอลงได้อย่างน้อยร้อยละ ๑ ต่อปี หากมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ในขณะเดียวกันประเทศไทยจะมีสุขภาพที่แข็งแรง และมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้น ทั้งยังมีสมรรถนะและความต้องการที่จะทำงานต่อ การขยายการจ้างงานผู้สูงวัยจึงเป็นพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญในอนาคต ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการส่งเสริม คุ้มครอง และขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุขึ้น โดยอาจต้องส่งเสริมความต่อเนื่องในการจ้างแรงงาน รวมทั้งการสร้างโอกาสในการได้รับการจ้างงานใหม่ ทั้งนี้เพราะในภาคเอกชนนั้น แรงงานที่อายุเกิน ๔๕ ปี มักจะถูกกีดกันจากเจ้าของกิจการให้ลาออกจากสถานประกอบการเอง เนื่องจากเจ้าของกิจการไม่สามารถรับภาระเรื่องค่าตอบแทนแรงงานที่สูงเกินไปหรืออาจเพราะเนื่องจากประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ใช้แรงงานนั้นลดน้อยถอยลงแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีที่ผู้ใช้แรงงานลาออกจากงานเองเนื่องจากครบหลักเกณฑ์การรับบำนาญจากกองทุนประกันสังคมด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดแนวคิดการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุขึ้น ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจสถานะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในช่วงเดือน มกราคม – มีนาคม ๒๕๕๙ พบว่า มีแรงงานผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปี มีสัดส่วนการจ้างงานร้อยละ ๓๕.๖ ซึ่งแสดงว่าแรงงานผู้สูงอายุยังสามารถเป็นกำลังแรงงานได้โดยพิจารณา

ตามความสามารถและเหมาะสม จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าสัดส่วนของประชากรสูงวัยที่ยังทำงานอยู่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากปี ๒๕๔๓ ถึง ๒๕๕๓ และจากรายงานการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร^๑ พบว่าในปี ๒๕๕๗ มีคนสูงวัยที่ยังทำงานอยู่จำนวน ๓.๘๔ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๘.๒ ของประชากรสูงวัยทั้งหมด โดยร้อยละ ๙.๙ เป็นแรงงานในระบบ และส่วนใหญ่ กว่า ๓.๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๙๐.๑ ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแรงงานสูงวัยทำงานมากที่สุด รองลงมาเป็นภาคกลางและภาคเหนือ ตามลำดับ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานด้านการเกษตรและการประมงร้อยละ ๕๙.๕ รองลงมาเป็น พนักงานบริการและพนักงานในร้านค้า ร้อยละ ๑๘.๑ เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ ๘.๖ อาชีพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ในด้านการขายและการให้บริการ ร้อยละ ๖.๒ ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้จัดการร้อยละ ๒.๘ ผู้ปฏิบัติการโรงงานและเครื่องจักร ร้อยละ ๒.๖ และผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่าง ๆ ร้อยละ ๑.๐ ตามลำดับ ในขณะที่ข้อมูลแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุ พบว่า มีผู้สูงอายุร้อยละ ๓๔ ที่มีแหล่งรายได้หลักจากการทำงาน โดยผู้สูงอายุช่วงอายุ ๖๐ – ๖๔ ปี เป็นผู้สูงอายุช่วงต้นที่ยังคงทำงานอยู่มากที่สุด ซึ่งกล่าวได้ว่าผู้สูงอายุช่วงต้นนี้ยังมีศักยภาพและสุขภาพที่ยังสามารถทำงานได้

แนวคิดในการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุนี้ เป็นแนวคิดต่อยอดจากฐานความคิดในการขยายอายุเกษียณของข้าราชการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้มีแนวคิดการต่ออายุราชการให้กับข้าราชการในบางตำแหน่งหรือบางสายงานบ้างแล้ว โดยเฉพาะในบางตำแหน่งหรือบางสายงานที่ขาดแคลนคนที่มีคุณภาพ หรือสายงานเหล่านั้นไม่สามารถผลิตคนที่มีคุณภาพได้ทัน เช่น สายงานแพทย์ สายงานนักกฎหมาย สายงานด้านนาฏศิลป์ ซึ่งบุคคลเหล่านี้แม้จะได้รับการต่ออายุราชการโดยอัตโนมัติแต่ยังคงต้องเข้ารับการประเมินสมรรถนะว่ามีความสามารถเพียงพอต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวต่อไปหรือไม่อย่างไร อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาแนวทางการขยายอายุการเกษียณราชการทั้งระบบด้วย

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงด้านสุขภาพพบว่า อายุที่เพิ่มขึ้นจะมีข้อด้อยในเรื่องของสมรรถนะทางกายลดลง แต่มีข้อดีอย่างมากในเรื่องของสมรรถนะทางความคิดและจิตใจจะดีขึ้นความสามารถในการสื่อสารและการแก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนในสถานการณ์ต่าง ๆ การจ้างแรงงานผู้สูงวัยและผู้สูงอายุจึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของลักษณะงานต่าง ๆ ที่ต้องการของแต่ละสถานประกอบการ การตัดสินใจจ้างแรงงานผู้สูงวัยต่อไปนั้น ควรเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพราะการตัดสินใจจ้างแรงงานต่อของนายจ้างนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่วัดได้จากการทำงานของลูกจ้างเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับคุณสมบัติที่สำคัญด้านอื่นที่วัดไม่ได้ของลูกจ้างด้วย และลูกจ้างบางคนก็ต้องการหยุดทำงานในตำแหน่งงานปัจจุบันเมื่ออายุ ๕๕ ปี ซึ่งเป็นอายุก่อนเกษียณที่ ๖๐ ปี การที่จะสนับสนุนให้ผู้สูงวัยมีโอกาสทำงานต่อไปได้นั้น จึงควรที่จะต้องมีความร่วมมือกันทั้ง ๓ ฝ่ายคือ นายจ้าง

^๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ๒๕๕๘. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๕๘.

http://web.nso.go.th/en/survey/lfs/data_lfs/2015_iep_Full%20Report.pdf . ค้นเมื่อ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๐

^๒ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. ๒๕๕๘, สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๗. บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน)

ลูกจ้าง และภาครัฐ ในการพัฒนามาตรฐานหรือต้นแบบในการจ้างแรงงานผู้สูงวัยที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย รวมทั้งผลตอบแทนและสวัสดิการด้านประกันสังคมและอื่น ๆ พร้อมมาตรการเชิงนโยบายต่าง ๆ ที่เหมาะสม^๓

ดังนั้น การจ้างแรงงานสูงวัยนั้นอาจแบ่งเป็นสองส่วน คือ การที่ขยายอายุการทำงานของแรงงานที่มีอยู่เดิมให้ยังคงทำงานกับสถานประกอบการโดยไม่ได้มีการเกษียณอายุก่อน (Retirement extension) หรือ การที่จ้างแรงงานสูงวัยกลับมาทำงานต่อ (Reemployment) ซึ่งทั้งสองกรณีอาจมีความแตกต่างกันในเชิงของแรงจูงใจ สิทธิประโยชน์ และสถานภาพทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาอาจต้องมีการกำหนดมาตรการที่แตกต่างรวมถึงการใช้นิยามของการจ้างแรงงานสูงวัยด้วยความระมัดระวัง นอกจากนี้ การจ้างแรงงานสูงวัยในสถานประกอบการยังขึ้นกับปัจจัยที่สำคัญ คือ อุปสงค์และอุปทานของแรงงานสูงวัย โดยด้านอุปสงค์คือความต้องการของฝั่งสถานประกอบการที่มีการพิจารณาถึงศักยภาพทางการเงิน ต้นทุนส่วนเพิ่มในการจ้างแรงงานสูงวัย การบริหารจัดการในภาพรวมและซึ่งสามารถศึกษาถอดบทเรียนการจ้างแรงงานผู้สูงวัยและผู้สูงอายุจากสถานประกอบการต่าง ๆ ได้เป็นการจ้างงานใน ๔ รูปแบบ ดังต่อไปนี้ (แก้วขวัญ ตั้งดิพงค์กุล และศุภชัย ศรีสุชาติ, ๒๕๕๙)^๔

รูปแบบที่ ๑ การจ้างงานกลับมาใหม่ เป็นการให้แรงงานมีการเกษียณอายุตามสัญญาจ้าง (ซึ่งอาจมีการกำหนดอายุเกษียณไว้แตกต่างกันในแต่ละองค์กร) กลับเข้ามาทำงานใหม่ตามปกติ (Re-employment) เช่น เมื่อมีการเกษียณอายุ (๕๕ ปี) ก็จะมีการประเมินเพื่อจ้างงานกลับมาใหม่ โดยให้ค่าจ้างและสวัสดิการตามที่มีการตกลงกัน ซึ่งส่วนใหญ่มักไม่ต่างจากเดิมและภารกิจ ภาระงานเหมือนเดิมหรือปรับเปลี่ยนบ้างตามความเหมาะสม ทั้งนี้ หากแรงงานสูงวัยมีสิทธิตามเงื่อนไขของการได้รับบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพก็จะได้รับเงินส่วนนั้นจากกองทุนประกันสังคม และได้รับเงินค่าตอบแทนจากการจ้างงานใหม่ และเมื่ออายุของแรงงานยังไม่ถึง ๖๐ ปีก็สามารถกลับเข้าสู่ระบบประกันสังคมใหม่ได้ แต่ระยะเวลาของการสะสมเงินเข้ากองทุนก็จะเริ่มต้นนับใหม่ซึ่งอาจไม่คุ้มต่อการสะสมในภาพของระยะยาว สัญญาการจ้างงานใหม่ส่วนใหญ่เป็นลักษณะปีต่อปี เพื่อเป็นการประเมินศักยภาพในการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้อย่างเป็นทางการเป็นระยะ ๆ

รูปแบบที่ ๒ การขยายอายุการเกษียณ (Retirement age extension) เป็นการให้โอกาสแรงงานสูงวัยในการที่จะทำงานต่อ โดยอาจมีเกณฑ์ในการเลือกให้แรงงานสูงวัยขยายอายุการทำงานได้ต่อไปอีก ส่งผลให้แรงงานสูงวัยกลุ่มนี้จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมเนื่องจากยังอยู่ในสถานะของผู้ประกันตน จึงยังไม่ได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญจากกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงวัยก็จะได้รับการสะสมช่วงเวลาตามเงื่อนไขของกองทุนประกันสังคม ซึ่งจะทำให้อัตราการได้รับบำนาญสูงขึ้นตามจำนวนปีที่เพิ่มขึ้นจากการสมทบอย่างน้อยขั้นต่ำ ๑๘๐ เดือน และเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๑.๕ ในทุกการสมทบเพิ่มขึ้น ๑๒ เดือน

^๓ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (๒๕๕๙). การจ้างแรงงานผู้สูงวัยหลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย. เอกสารประกอบการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายการขยายอายุการจ้างแรงงานผู้สูงวัยในสถานประกอบการ

^๔ ศุภชัย ศรีสุชาติ และ แก้วขวัญ ตั้งดิพงค์กุล (๒๕๕๙). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยถอดบทเรียนสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

รูปแบบที่ ๓ การใช้รูปแบบการจ้างงานในรูปแบบที่ยืดหยุ่น เป็นการจ้างงานโดยอาจใช้รูปแบบของการจ้างแรงงานนอกระบบมาช่วยหรือเป็นการจ้างงานในรายชิ้นโดยจัดเป็นการทำงานนอกระบบ อาศัยความชำนาญ ไม่จำเป็นต้องมีการใช้เครื่องมือการผลิตที่จำกัดเฉพาะในสถานประกอบการเท่านั้นในการผลิต งานในลักษณะนี้จะเป็นงานที่มีคุณลักษณะเฉพาะที่สามารถสร้างระบบควบคุมคุณภาพของงานผลิตที่เกิดภายนอกสถานประกอบการได้หรือการทำงานที่บ้าน หรือในชุมชน การจ่ายค่าตอบแทนของสถานประกอบการก็จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากการจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนเป็นการจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนชิ้นงานและคุณภาพงาน โดยระบบนี้จะสร้างความยืดหยุ่นให้กับผู้ประกอบการทั้งในด้านของการลดจำนวนพนักงานและค่าใช้จ่ายของสถานประกอบการ

รูปแบบที่ ๔ การจ้างแรงงานสูงวัยใหม่ โดยไม่คำนึงถึงว่าแรงงานนั้นจะเคยทำงานที่สถานประกอบการนั้นมาก่อนหรือไม่ เป็นการเปิดกว้างให้แรงงานสูงวัยที่เคยทำงานในระบบหรือนอกระบบสามารถเข้ามาในระบบได้ โดยเป็นการใช้ความสามารถขั้นพื้นฐานหรือความสามารถเฉพาะที่ติดตัวแรงงานสูงวัยในการเข้ามาประกอบอาชีพ สถานประกอบการสามารถเปิดรับโดยไม่จำเป็นต้องมีการฝึกงานทักษะสูงให้กับแรงงานสูงวัยหรือเป็นงานที่ไม่มีความซับซ้อน หรือ อาจมีการฝึกงานเพิ่มทักษะอย่างง่ายที่เกี่ยวข้องกับงานให้กับแรงงานใหม่

อย่างไรก็ตาม การจ้างแรงงานสูงวัย ควรมีความเข้าใจธรรมชาติของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ลักษณะงานและรูปแบบหรือวิธีจ่ายค่าจ้าง ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าตอบแทนเกลือ เพื่อให้กระบวนการเสริมสร้างการจ้างงานเป็นไปอย่างเป็นระบบและตอบสนองต่อรูปแบบที่แตกต่างของแต่ละประเภทงานและอุตสาหกรรม

ตารางที่ ๑ รูปแบบค่าตอบแทนตามรูปแบบของการจ้างงาน

รูปแบบ	ประกันสังคมเดิม	เงินชดเชยการออกจากงาน	เงินเดือนใหม่ และสวัสดิการพื้นฐาน	ประกันสังคมใหม่	ข้อสังเกต
การจ้างงานกลับเข้ามาใหม่	ขาดจากระบบประกันสังคม จึงมีสิทธิในบำนาญ/บำเหน็จตามสิทธิที่สะสม	ได้รับเงินชดเชยตามสิทธิ	ฐานเงินเดือนและสวัสดิการได้ไม่ต่างจากเดิม	สามารถสมัครเข้าระบบ โดยเริ่มนับระยะเวลาส่งเงินสมทบใหม่	กิจการสามารถเลือกหรือตัดสินใจในการจ้างงานด้วยระบบสัญญาเป็นงานๆ โดยพนักงานอาจไม่ต้องอยู่ในระบบประกันสังคมตามมาตรา ๓๓
การขยายอายุการเกษียณ	ยังอยู่ในระบบประกันสังคม ดังนั้นจึงอาจยังไม่ได้สิทธิบำนาญหรือบำเหน็จ แต่สามารถสะสมอายุของการส่งเงินสมทบ	ยังไม่ได้รับเงินชดเชยตามสิทธิ	ฐานเงินเดือนและสวัสดิการได้ไม่ต่างจากเดิม	เนื่องจากการขยายอายุการทำงานจึงไม่ได้ออกจากระบบประกันสังคมและเป็นการสมทบที่ต่อเนื่อง	แรงงานไม่เสียสิทธิจากระยะเวลาการจ่ายสมทบแต่ไม่ได้เงินก้อน นายจ้างและลูกจ้างอาจมีข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับเงินชดเชยการออกจากงานโดยการแบ่งจ่ายเพื่อเป็นแรงจูงใจให้แรงงานทำงานต่อ
รูปแบบยืดหยุ่น (นอกระบบ)	ขาดจากระบบประกันสังคม จึงมีสิทธิในบำนาญ/บำเหน็จตามสิทธิที่สะสม	ได้รับเงินชดเชยตามสิทธิ	กรณีที่ไม่ได้เป็นพนักงานของกิจการจะไม่ได้รับสวัสดิการอื่น ๆ เนื่องจากสถานะจะเป็นการรับงานไปทำ และค่าตอบแทนขึ้นกับข้อตกลง	ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคมตามมาตรา ๓๓ แต่ผู้ประกันตนสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ได้ และเป็นการจ่ายสมทบที่คงที่ฝ่ายเดียว	บริษัทอาจเลือกรูปแบบหรือวิธีการจ้างงานที่มีความเหมาะสม รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนสามารถเป็นอิสระได้ ทั้งนี้การใช้ระบบที่ยืดหยุ่นนี้อาจขึ้นกับประเภทของกิจการ ผลิตภัณฑ์หลักของกิจการ
จ้างงานผู้สูงอายุใหม่	อาจมีหรือไม่มีสิทธิประโยชน์มาก่อน โดยเฉพาะแรงงานที่มาจากนอกระบบ	ไม่มี	ได้ตามข้อกำหนดตามสัญญา	สามารถสมัครเข้าระบบ โดยเริ่มนับระยะเวลาส่งเงินสมทบใหม่	กิจการอาจมีการระบุระยะเวลาทำงานการประเมินผลไว้ในสัญญา เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้ามาใหม่ ซึ่งอาจมีต้นทุนในการฝึกอบรมที่สูงกว่าเดิม

ตารางที่ ๒ รูปแบบการจ้างงาน กลุ่มเป้าหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบการจ้างงาน	กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๑. การจ้างงานกลับเข้ามาใหม่	แรงงานสูงวัยในระบบอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม
๒. การขยายอายุการเกษียณ	แรงงานสูงวัยในระบบอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม
๓. การใช้รูปแบบการจ้างงานในรูปแบบที่ยืดหยุ่น	แรงงานสูงวัยนอกระบบ ๓,๔๐๐,๐๐๐ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม
๔. การจ้างแรงงานสูงวัยใหม่	๑) แรงงานสูงวัยในระบบอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน ๒) แรงงานสูงวัยนอกระบบ ๓,๔๐๐,๐๐๐ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม

กระทรวงแรงงาน ร่วมกับวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) จัดทำแผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๓)^๕ เพื่อใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุ้มครองผู้สูงอายุ ร่วมกันขับเคลื่อนการทำงานของผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการ โดยแผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ ประกอบด้วย ๕ กลยุทธ์ ได้แก่

๑. กลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชน เพื่อลดอุปสรรคของผู้สูงอายุจากการเดินทางไปทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงานที่ไม่เหมาะสม และเพิ่มโอกาสในการทำงานเชิงเศรษฐกิจของผู้สูงอายุโดยทำงานภายในบ้านหรือภายในชุมชน รวมทั้งเพื่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและความสามารถอย่างเหมาะสม โดยผู้สูงอายุเป็นผู้ใช้ภูมิปัญญาและออกความคิด โดยมีคนรุ่นหลังมาช่วยในขั้นตอนการผลิต การตลาด และการส่งเสริมการขาย ได้แก่

- ๑.๑ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนกระจายงานให้กับผู้สูงอายุได้ทำงานที่บ้าน/ภายในชุมชน
- ๑.๒ ส่งเสริมการนำภูมิปัญญาผู้สูงอายุไปใช้ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนร่วมกับสมาชิก

ชุมชนวัยอื่น ๆ

๒. กลยุทธ์ด้านการขยายอายุเกษียณราชการ

๒.๑ กำหนดนโยบายและการดำเนินงานในการขยายอายุเกษียณในภาครัฐในสายงานที่ขาดแคลนที่ไม่ใช่ตำแหน่งงานบริหาร พร้อมทั้งมีเกณฑ์กำหนดการประเมินประสิทธิภาพการทำงานผู้ที่ได้รับการขยายอายุการเกษียณ

๒.๒ ปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกับการขยายการเกษียณอายุราชการ

^๕ วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). (๒๕๕๙). แผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๓).

๓. กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน

๓.๑ สร้างแรงจูงใจเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้ภาคเอกชน ต่ออายุการทำงานหรือขยายระยะเวลาการทำงานให้กับลูกจ้างที่เป็นผู้สูงอายุด้วยมาตรการประเภทต่าง ๆ เช่น มาตรการด้านระบบสวัสดิการสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

๓.๒ ปรับระบบประกันสังคมในส่วนของบำนาญชราภาพให้เอื้อต่อการจ้างงานต่อหลังจากอายุ ๕๕ ปี

๔. กลยุทธ์ส่งเสริมการจ้างงานให้กับผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสมกับวัย ประสบการณ์การทำงาน และสมรรถนะทางกาย เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับผู้สูงอายุที่ปรารถนาที่จะทำงานและช่วยเพิ่มจำนวนแรงงานในระบบให้เพียงพอ ได้แก่

๔.๑ สร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนมีการจ้างงานผู้สูงอายุในงานที่เหมาะสมกับวัยวุฒิและสมรรถนะ

๔.๒ พัฒนาศักยภาพและทักษะแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยให้เหมาะสมกับวัย

๕. กลยุทธ์การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานด้านผู้สูงอายุ

๕.๑ สร้างตลาดแรงงานผู้สูงอายุทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัดเพื่อเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างนายจ้างที่ต้องการจ้างผู้สูงอายุและผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน

๕.๒ ส่งเสริมให้มีการสร้างและพัฒนาฐานข้อมูลด้านแรงงานผู้สูงอายุให้เที่ยงตรงและทันสมัยและภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงได้

การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในขณะนี้ รัฐบาล โดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับการรับมือสถานการณ์สังคมสูงวัยที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ โดยมีกรอบนโยบายและมาตรการรองรับที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อให้เกิดการพัฒนาและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในส่วนการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ได้มีแนวทางการและดำเนินการปรับปรุงกฎหมายตลอดจนออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อหนุนเสริมการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุ เช่น

๑) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ โดยกระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. โดยมีแนวทางเสนอแก้ไขเพิ่มเติมให้การเกษียณอายุถือเป็นการเลิกจ้าง และกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดอายุการเกษียณให้ถือว่า ๖๐ ปี เป็นการเกษียณอายุทันที และให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชย ตลอดจนประเด็นการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกลุ่มแรงงานเฉพาะซึ่งรวมถึงแรงงานผู้สูงอายุด้วย และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ อยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขเกี่ยวกับการขยายอายุรับสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพจากเดิม ๕๕ ปี ออกไปเป็น ๖๐ ปี ที่จะเอื้อต่อการจ้างงานต่อหลังจากลูกจ้างอายุ ๕๕ ปี

๒) กระทรวงการคลังได้กำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างงานสูงอายุ โดยออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๖๓๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐ เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งรับผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปเข้าทำงาน เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ ประเทศไทยในเวลาอันใกล้ แรงงานในประเทศไทยจะขาดแคลนส่งผลให้อาจต้องจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียง และแม้ว่าประเทศไทยจะผ่อนปรนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวแล้ว แต่จากการศึกษาพบว่าประเทศข้างเคียงก็ประสบปัญหาการเข้าสู่สังคมสูงวัยเช่นกัน ซึ่งจะส่งผลให้แรงงานต่างชาตินั้นกลับไปทำงานในประเทศของตน ทั้งนี้ การส่งเสริมการจ้างงานและขยายโอกาสการทำงานของแรงงานสูงอายุเพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์ในการรองรับสังคมสูงวัย การสร้างหลักประกันทางรายได้ยามสูงวัย เป็นพลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยที่ทุกสถานประกอบการควรต้องมีการจ้างแรงงานสูงวัยในอัตราส่วนที่เหมาะสม มีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานสูงวัย มีการบริหารจัดการแรงงานสูงวัยให้เป็นการดำเนินงานที่เป็นปกติของสถานประกอบการ โดยแรงงานในแต่ละช่วงอายุสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสัมพันธ์ที่ดีและไม่มีการเลือกปฏิบัติด้านอายุ

๒. วิธีการปฏิรูป

- วิเคราะห์ จัดทำแนวทางเกี่ยวกับเรื่องที่จะปฏิรูป

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้กำหนดกรอบและดำเนินการเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ” โดยมีกระบวนการดำเนินการในภาพรวม ประกอบด้วย

๑) รวบรวม ข้อมูลจากการประชุมรับฟังข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการทบทวนเอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒) วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการขับเคลื่อนแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเสนอให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ เพื่อดำเนินการส่งรายละเอียดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาสืบสนุนการดำเนินการ

๓) ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ” ร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูป ประสบผลสำเร็จ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้ดำเนินการรับฟังข้อมูลแนวทางการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว และกระทรวงแรงงานได้รายงานความคืบหน้าในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุโดยสรุป ดังนี้

(๑) กระทรวงแรงงาน ได้จัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานผู้สูงอายุ และศูนย์ขึ้นทะเบียนหางานผู้สูงอายุ เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ณ ศูนย์บริการจัดหางานเพื่อคนไทย (Smart Job Center) กระทรวงแรงงาน สำนักงานจัดหางานเขตพื้นที่ และสำนักงานจัดหางานทุกจังหวัดรวม ๘๗ แห่ง โดยทุกแห่งเปิดบริการพร้อมกันเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙

(๒) กระทรวงแรงงาน ได้ทบทวนกฎหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานให้เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ ได้แก่

(๒.๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งขณะนั้นกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพื่อให้เอื้อต่อการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้^๖

๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับกลุ่มลูกจ้างต่าง ๆ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๗ วรรคสอง)

๒) สดภาระของนายจ้างเกี่ยวกับการส่งสำเนาข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของนายจ้าง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ยกเลิกมาตรา ๑๐๘ วรรคสาม และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๐)

๓) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกจ้าง โดยเกษียณอายุและกำหนดอัตราโทษกรณีไม่จ่ายค่าชดเชยเพราะเกษียณอายุเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๘/๑ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๔ (๑)

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบจากการจ้างงานเมื่ออ้างอิงจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งยังไม่ได้ประกาศใช้ จะพบว่า หากสถานประกอบการกำหนดอายุเกษียณที่แน่ชัดจะมีรูปแบบการจ้างงานที่เหมือนกัน ส่วนกรณีที่สถานประกอบการไม่ได้กำหนดอายุการเกษียณที่แน่นอน ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จะมีผลดีแก่ลูกจ้างมากกว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบัน หากลูกจ้างที่อยู่ในอายุ ๕๕ ปี ซึ่งเป็นอายุเกษียณงานทั่วไปต้องการลาออกเอง ลูกจ้างจะไม่ได้รับเงินชดเชย เนื่องจากนายจ้างอาจจะตีความว่าการลาออกของลูกจ้างผู้นั้นไม่ใช่การเลิกจ้าง อันเป็นเหตุให้ไม่ต้องจ่ายเงินค่าชดเชย และจะไม่ก่อให้เกิดโครงการขยายอายุการทำงานผู้สูงอายุอีกต่อไป เนื่องจากลูกจ้างต้องทำงานไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะทำไม่ไหว หากลูกจ้างต้องการลาออกเนื่องจากเกษียณอายุและได้รับเงินค่าชดเชยอาจจะต้องเจรจากับนายจ้างอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่หากร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว กฎหมายให้ถือว่าอายุ ๖๐ ปีเป็นอายุการเกษียณ และถือเป็นการเลิกจ้าง ลูกจ้างจะได้รับเงินชดเชยทันที หากลูกจ้างต้องการทำงานต่อหลังอายุเกษียณให้นายจ้างทำสัญญาจ้างงานใหม่ ซึ่งนายจ้างอาจจะเลือกรูปแบบหรือสัญญาการจ้างงานแตกต่างจากเดิมได้ และเงื่อนไขการจ่ายเงินชดเชยหลังเลิกจ้างยังคงเหมือนเดิมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เว้นแต่กรณีสัญญาจ้างทำของ

(๒.๒) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ขณะนี้สำนักงานประกันสังคมอยู่ระหว่างการศึกษารายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการขยายอายุการรับสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพจากเดิม ๕๕ ปี ออกไปเป็น ๖๐ ปี ซึ่งจะเอื้อต่อการจ้างงานต่อ หลังจากลูกจ้างมีอายุ ๕๕ ปี พร้อมทั้งกำหนดพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรองรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่ได้แก้ไขดังกล่าว

(๓) การศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ (Part - Time) เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับวัย ประสบการณ์ทำงาน และสมรรถนะทางกาย โดยเสนอเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ ๑๙ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ ที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและเสนอแนวทางกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดำเนินการศึกษาคือความเป็นไปได้ โดยขณะนี้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำค่าจ้างผู้สูงอายุขึ้น เพื่อทำหน้าที่ศึกษาการคิดค่าจ้างผู้สูงอายุที่เหมาะสมทั้งแบบงานประจำ และแบบงานรายชั่วโมงให้เป็นมาตรฐาน

^๖ รายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเครือข่ายเพื่อพัฒนารูปแบบการขยายอายุ การจ้างงานในสถานประกอบการ. ผศ.ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ และคณะ. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๒๕๖๐).

แต่ต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์อัตราค่าจ้างที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากปัจจุบันการกำหนดค่าจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ยังไม่มีอัตราที่ชัดเจน

(๔) การดำเนินโครงการนำร่องสถานประกอบการจ้างงานผู้สูงอายุโดยร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุในไทย โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสถานประกอบการที่ร่วมโครงการ จำนวน ๑๒ แห่ง เพื่อศึกษาพัฒนาเป็นต้นแบบขยายผลการจ้างงานผู้สูงอายุไปสู่สถานประกอบการอื่น ๆ ให้กว้างขวางต่อไป

(๕) ดำเนินงานในฐานะคณะกรรมการส่งเสริมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุโดยประสานบูรณาการการจัดทำแผนส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

ทั้งนี้ จากการพิจารณาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทบทวนข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ แล้ว พบว่า การดำเนินการเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุสามารถจำแนกเป็น ๒ ประเด็น คือ ๑) กรณีการขยายอายุเกษียณราชการในส่วนของภาครัฐ และ ๒) การจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการเอกชน รวมถึงการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ อย่างรอบด้านแล้ว เห็นควรมุ่งเน้นพิจารณาให้ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานเฉพาะในส่วนของการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการเอกชน รวมถึงการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเป็นหลัก เนื่องจากการขยายอายุเกษียณราชการในส่วนของภาครัฐนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอยู่ระหว่างดำเนินการศึกษาแนวทางการดำเนินงานอยู่แล้ว ในขณะที่การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนยังคงมีประเด็น รายละเอียดและความจำเป็นที่ควรดำเนินการให้สำเร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ของประชากรผู้สูงอายุที่จะเพิ่มหลักประกันการมีรายได้เมื่ออายุสูงวัย และเพิ่มกำลังการผลิตของประเทศในสถานการณ์ที่มีโอกาสขาดแคลนแรงงานจากผลกระทบของสังคมสูงวัยในอนาคตอันใกล้

๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป

ระยะที่ ๑ เสนอรายงานการขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ” พร้อมแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) พิจารณาภายในเมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐

ระยะที่ ๒ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เสนอรายงานการขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ” พร้อมแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้เข้าพบรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์) และทราบว่าสามารถนำเรื่องนี้ผนวกกับรายงานการปฏิรูปสองเรื่องแรกที่เคยเสนอไปแล้วเข้าพิจารณาในคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) ได้

ระยะที่ ๓ ติดตาม ประสานความร่วมมือกับกระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณา “การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ” พร้อมแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเสนอไปปฏิบัติ ได้อย่างเป็นรูปธรรมภายในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ

- ๑) กองทุนประกันสังคม
- ๒) กองทุนผู้สูงอายุ

๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ๑) กระทรวงแรงงาน โดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม
- ๒) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดย กรมกิจการผู้สูงอายุ
- ๓) กระทรวงสาธารณสุข โดย กรมควบคุมโรค

๖. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้มีการอภิปราย ให้ข้อคิดเห็น ในประเด็นสำคัญต่าง ๆ เพื่อประกอบเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับ นโยบายที่รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยสรุป ดังนี้

๑) ปรับปรุงข้อกำหนดที่คุ้มครองและส่งเสริมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและ แรงงานในระบบที่เป็นแรงงานผู้สูงอายุ โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ควรเร่งรัดให้กระทรวงแรงงาน พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับสถานประกอบการและแรงงานสูงวัย โดยคำนึงถึงประโยชน์ สูงสุดที่แรงงานสูงวัยทั้งกลุ่มที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบจะได้รับ ให้แล้วเสร็จโดยเร่งด่วน ภายช่วงเวลาที่เหลืออยู่ของรัฐบาลชุดนี้ โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑.๑ กลุ่มแรงงานสูงอายุในระบบ

๑.๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ควรมีการแก้ไข เพิ่มเติมให้การเกษียณถือเป็นการเลิกจ้าง หรือกรณีที่สถานประกอบการไม่ได้กำหนดอายุเกษียณให้นับว่า อายุ ๖๐ ปี ถือเป็นการเกษียณอายุและให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชย ซึ่งจะช่วยให้เกิดการขยายอายุแรงงาน จาก ๕๕ ปี เป็น ๖๐ ปี รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานประกอบการสามารถขยายอายุ การทำงานให้แรงงานได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ควรมีมาตรการยืดหยุ่นสำหรับแรงงานที่มีข้อจำกัดไม่สามารถ ทำงานจนถึงอายุ ๖๐ ปีได้ โดยให้ได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการอย่างเหมาะสมระบุไว้ให้ชัดเจนเช่นกัน

๑.๑.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ควรมีการระบุ แนวทางกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อบังคับใช้กับกลุ่มแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้แรงงานสูงอายุได้รับ ค่าตอบแทนที่เหมาะสม

๑.๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ควรพิจารณาทบทวน แนวทางการคำนวณบำนาญรายเดือนกรณีสำหรับผู้ประกันตนลาออกจากการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และ ยังคงจ่ายเงินสมทบเข้าประกันตนเองตามมาตรา ๓๔ ซึ่งจะทำให้การคำนวณบำนาญรายเดือนลดลงมาก แม้ใน อดีตผู้ประกันตนจะจ่ายเงินสมทบในอัตราที่สูงมานานก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันการคำนวณบำนาญชราภาพคิด จากค่าจ้างเฉลี่ยช่วงระยะเวลาห้าปีสุดท้าย โดยควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการคำนวณให้เกิดความเป็น ธรรมมากยิ่งขึ้น รวมถึงพิจารณาปรับฐานค่าจ้างในการส่งเงินสมทบตามแผนการปฏิรูปและพัฒนา ประสิทธิภาพงานประกันสังคม เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนเพิ่ม และเกิดความเป็นธรรมแก่ ผู้ประกันตน รวมถึงพิจารณาสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจาก ๕๕ ปี เป็น ๖๐ ปี ให้เหมาะสมเป็นธรรม

๑.๒ กลุ่มแรงงานสูงอายุนอกระบบ

กระทรวงแรงงาน ควรพิจารณาเพิ่มเติมรายละเอียดใน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือพัฒนากฎหมายฉบับรองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุที่รับงานไปทำที่บ้าน ให้มีรายละเอียดระบุอย่างชัดเจน เนื่องจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ยังไม่พบรายละเอียดที่ระบุเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุเป็นการเฉพาะ ซึ่งแรงงานสูงอายุจะเป็นกลุ่มที่สามารถรับงานไปทำที่บ้านได้เป็นอย่างดี

๒. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุทั้งกลุ่มที่เป็นแรงงานในระบบและกลุ่มแรงงานนอกระบบ ได้แก่

๒.๑ ควรสนับสนุน ส่งเสริม สร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนมีการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุ ตลอดจนการจ้างงานแรงงานสูงวัยในสถานประกอบการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้รูปแบบการจ้างงานแรงงานสูงวัยที่ความเหมาะสมกับสถานประกอบการและความยินยอมทั้งส่วนของนายจ้างและลูกจ้าง เช่น มาตรการด้านภาษี ข้อมูลความต้องการงานของแรงงานผู้สูงอายุ เป็นต้น

๒.๒ จัดให้มีระบบฐานข้อมูลความต้องการแรงงานผู้สูงอายุของสถานประกอบการต่าง ๆ และแรงงานผู้สูงอายุที่มีความต้องการทำงานให้เป็นระบบ เข้าถึงได้สะดวก และสามารถติดตามประเมินความต้องการ และผลการจ้างงานและปฏิบัติงานของทั้งฝ่ายนายจ้าง และแรงงานผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม

๒.๓ จัดให้มีระบบการคัดกรอง และประเมินความเหมาะสมทางร่างกายและสุขภาพของแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถทำงานประเภทต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมทั้งการทำงานในสถานประกอบการ และการทำงานเป็นแรงงานนอกระบบ

๒.๔ พัฒนาองค์ความรู้ และเผยแพร่ข้อมูลอาชีวอนามัยในการทำงานสำหรับแรงงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการและการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อให้แรงงานสูงอายุมีสุขภาพในการทำงานที่เหมาะสม และลดผลกระทบหรือความเสื่อมถอยของร่างกายจากการทำงาน

๒.๕ ส่งเสริมการมีอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน โดยคำนึงถึงทักษะ และความเหมาะสมในการประกอบอาชีพ และพัฒนาศักยภาพการประกอบอาชีพผ่านช่องทางต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ เช่น ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.)

๒.๖ สร้างความตระหนักและส่งเสริมการเตรียมความพร้อมทักษะการทำงานสำหรับแรงงานผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานทั้งในสถานประกอบการ หรือประกอบอาชีพอิสระ ผ่านกระบวนการฝึกอบรม การพัฒนาศักยภาพรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้แรงงานสูงอายุสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความเหมาะสม

๒.๗ ส่งเสริมให้แรงงานผู้สูงอายุที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระ สามารถเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม เช่น กองทุนผู้สูงอายุ เป็นต้น

๒.๘ ส่งเสริมสถานประกอบการให้มีการปรับสภาพแวดล้อมหรือจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการทำงานของแรงงานสูงวัยได้อย่างปลอดภัยและเหมาะสม ทั้งการสนับสนุนองค์ความรู้ใน

การปรับปรุงหรือจัดสิ่งอำนวยความสะดวก การเข้าถึงวัสดุอุปกรณ์ได้อย่างสะดวก รวมถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

๒.๙ จัดให้มีการรณรงค์สร้างความตระหนักให้สังคม รวมถึงผู้ประกอบการ ผู้ใช้แรงงาน ให้ตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของแรงงานสูงอายุ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม จึงขอเสนอรายงาน เรื่อง “การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ” เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้โปรดพิจารณา หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบด้วย ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายศิริชัย ไม้งาม)

เลขาธิการกรรมการ

ภาคผนวก

โครงการวิจัย

ถอดบทเรียนสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย

ผศ.ดร.แก้วขวัญ ตั้งติพงค์กุล

ผศ.ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอต่อ

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย

พฤษภาคม 2559

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการถอดบทเรียนสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัยเป็นการศึกษาด้วยการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานสูงวัยโดยอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสถานประกอบการจำนวน 4 แห่ง ที่เป็นต้นแบบที่มีการดำเนินโครงการการจ้างงานแรงงานสูงวัยอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง ทั้งนี้ สถานประกอบการทั้ง 4 แห่งประกอบด้วย โรงเส้นหมี่ขอเฮง บริษัทโตชิบา ประเทศไทย จำกัด บริษัทแพนด้า จิวเวอรี่ จำกัด และบริษัท Home Pro ซึ่งทั้งสี่แห่งอาจเป็นต้นแบบที่ดีในการจ้างแรงงานสูงวัยในแต่ละรูปแบบ และในแต่ละอุตสาหกรรม กล่าวคือ สถานประกอบการต้นแบบมีความหลากหลายทั้งอุตสาหกรรมการผลิต การให้บริการ ทั้งขนาดใหญ่และเล็ก และมีรูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างกัน 4 รูปแบบ คือ การขยายการเกษียณอายุการทำงาน (กรณีโรงเส้นหมี่ขอเฮง) การให้แรงงานเกษียณและจ้างกลับเข้ามาใหม่ (กรณีบริษัทโตชิบา ประเทศไทย) การจ้างงานใหม่ (บริษัท Home Pro) และการใช้ระบบการจ้างงานหลายรูปแบบและยืดหยุ่น (บริษัทแพนด้า จิวเวอรี่ จำกัด) ซึ่งต่างมีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกันไป ทำให้การพิจารณาถอดแบบมีทางเลือกที่หลากหลายในการขยายโอกาสการทำงานของแรงงานสูงวัย

ในการศึกษาจากการถอดบทเรียนและจากการศึกษาในอดีตของคณะผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยส่งเสริมหรือปัจจัยที่ขัดขวางการจ้างแรงงานสูงวัยของแต่ละสถานประกอบการอาจมีความแตกต่างกัน โดยในด้านของสถานประกอบการอาจขึ้นกับประเภทของอุตสาหกรรม การจัดการความรู้ในองค์กรและความสามารถในการหาแรงงานมาทดแทนของสถานประกอบการในตำแหน่งงานเฉพาะ และศักยภาพทางการเงินของสถานประกอบการ (อย่างไรก็ตาม สถานประกอบการในการศึกษาอาจไม่ได้มีปัญหาในด้านนี้เมื่อเทียบกับสถานประกอบการอื่นๆ) ในขณะที่ปัจจัยด้านแรงงานที่สำคัญ คือ ศักยภาพทางด้านร่างกายและสุขภาพของแรงงานสูงวัย ปัจจัยทางการเงิน และทัศนคติของครอบครัวและผู้เกี่ยวข้องต่อการทำงานของแรงงานสูงวัย

สำหรับข้อเสนอด้านนโยบายที่สำคัญ คือ รัฐบาลควรมีการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการจ้างงานแรงงานสูงวัยโดยในช่วงแรกเป็นไปด้วยความสมัครใจโดยหากมีการดำเนินการในช่วงเวลานี้ รัฐบาลให้การสนับสนุนทางการเงินหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เป็นแรงงานจูงใจให้สถานประกอบการมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการจ้างงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในขณะที่ช่วงที่สองในระยะปานกลาง รัฐบาลต้องมีมาตรการเชิงบังคับในการกำหนดอัตราส่วนของการจ้างแรงงานสูงวัยที่เป็นเป้าหมายให้กับสถานประกอบการ ทั้งนี้ รูปแบบของการจ้างแรงงานสูงวัยและระบบการประเมินการทำงานต่อที่เป็นธรรม อาจให้เป็นอิสระขึ้นกับสถานประกอบการและแรงงานจะมีการตกลงกัน ซึ่งอาจขึ้นกับประเภทของอุตสาหกรรม ตำแหน่งงาน เป็นต้นและในภาพรวมการสร้างทัศนคติที่ถูกต้องให้สังคมตระหนักและเห็นความจำเป็นของการทำงานของผู้สูงวัยที่มีต่อสังคมไทยที่จะเป็นสังคมผู้สูงอายุน่าจะเป็นแรงผลักดันให้นโยบายมีสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	2
บทที่ 1 บทนำ	4
1.1 หลักการและเหตุผล	4
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 ขอบเขตการปฏิบัติงาน	5
1.4 ผลผลิตที่คาดหวัง (expected outputs)	5
1.5 ระยะเวลาดำเนินการ แผนการทำงาน และ ผลงานที่น่าส่ง	6
บทที่ 2 วรรณกรรมปริทัศน์ และ กรอบแนวคิดทางทฤษฎี	7
2.1 สถานการณ์และรูปแบบการจ้างงานแรงงานสูงอายุ	7
2.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของสถานประกอบการและแรงงาน	10
2.3 นโยบายการจ้างแรงงานสูงวัยของประเทศไทย	18
2.4 นโยบายการจ้างแรงงานสูงวัยของประเทศต่างๆ	27
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา	33
บทที่ 4 ผลการศึกษาสถานประกอบการ	36
4.1 ถอดแบบการจ้างงานแรงงานสูงวัย โรงเส้นหมี่ขอเฮง	36
4.2 การถอดแบบการจ้างงานสูงวัย บริษัทโตชิบา ประเทศไทย จำกัด	41
4.3 การถอดแบบการจ้างงานสูงวัย บริษัทแพรรด้าจิวเวอรี่	42
4.4 การถอดแบบการจ้างงานสูงวัย บริษัท Home Pro	46
บทที่ 5 อภิปรายผล ข้อเสนอการขยายโอกาสการทำงานของแรงงานสูงวัย	48
5.1 การพิจารณาในระดับมหภาค	48
5.2 การพิจารณาในระดับจุลภาค	54
5.3 การแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	59
บรรณานุกรม	60

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

จากสภาพโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วและกำลังส่งผลให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัย ในอนาคตอันใกล้ซึ่งประกอบกับผลพวงจากนโยบายคุมกำเนิดที่ได้ผลจากอดีตที่ผ่านมาส่งผลต่อกำลังคน โดยเฉพาะวัยแรงงานภาคการผลิตทยอยลดลง คาดว่าจะมีผลกระทบต่อกำลังการผลิตและการขาดแคลนแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกัน ประชากรไทยมีสุขภาพแข็งแรง และมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้น ทั้งยังมีสมรรถนะและความต้องการที่จะทำงานต่อ จึงมีความเป็นไปได้ที่จะขยายอายุการจ้างงานผู้สูงวัยทำงานต่อจะเป็นทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงาน นอกจากนี้ ในมุมมองทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2554 ยังคงมีผู้สูงวัยที่มีรายได้ไม่น้อยโดยหนึ่งในสามของผู้สูงวัยมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ประมาณร้อยละ 33.8 ของจำนวนผู้สูงวัย แม้ว่าอัตราส่วนนี้จะลดลงจากปี 2545 ที่มีสูงถึงร้อยละ 46 ของจำนวนผู้สูงวัย ทั้งนี้ แหล่งรายได้ที่สำคัญของผู้สูงอายุมายังมาจากสถาบันครอบครัว คือ การดูแลของบุตรหลาน รองลงมาคือการทำงานและเบี้ยยังชีพ ตามลำดับ (มูลนิธิสถาบันพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2557) นอกจากนี้จากการสำรวจยังพบว่าผู้สูงวัยที่มีอายุตั้งแต่ 60 – 64 ปี มากกว่าครึ่งหนึ่งยังคงทำงานอยู่ ดังนั้นการให้ผู้สูงวัยยังสามารถทำงานและมีรายได้ย่อมเป็นการช่วยผู้สูงอายุและครอบครัวในเชิงเศรษฐกิจและทำให้มีความมั่นคงในด้านรายได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีได้มีกฎหมายกำหนด หรือรัฐออกมาตรการบังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องนี้ จากสภาพความเป็นไปในปัจจุบัน พบว่า มีสถานประกอบการหลายแห่งหลากหลายกิจการที่มีการปรับตัวและมีการจ้างแรงงานสูงวัยต่อ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษา หาข้อมูล เพื่อได้ทราบข้อเท็จจริงความเป็นไปเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อนำผลที่ได้มาใช้ในการขับเคลื่อนแนวคิดการขยายการจ้างงานผู้สูงวัยหลังเกษียณต่อ ซึ่งน่าจะเป็นหนทางที่สามารถใช้เป็นหนึ่งมาตรการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานดังกล่าวได้

ในการดำเนินการของการศึกษานานวิจัยชุดนี้จึงเป็นการพยายามถอดบทเรียนของสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย มีระบบบริหารจัดการแรงงานสูงวัยอย่างเหมาะสม และสามารถเป็นต้นแบบให้สถานประกอบการอื่นๆนำไปใช้เพื่อเป็นตัวอย่าง แนวทางในการเริ่มต้นคำนึงถึงการจ้างแรงงานสูงวัย ทั้งนี้กรอบแนวความคิดของการดำเนินการนอกเหนือจากการที่ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานที่มีคุณภาพ และงานที่พึงประสงค์แล้ว การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานสูงวัยจะเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้การศึกษานี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการจ้างแรงงานสูงวัยนั้นอาจแบ่งเป็นสองส่วน คือ การที่ขยายอายุการทำงานของแรงงานที่มีอยู่เดิมให้ยังคงทำงานกับสถานประกอบการโดยไม่ได้มีการเกษียณอายุก่อน (Retirement extension) หรือ การที่จ้างแรงงานสูงวัยกลับเข้ามาทำงานต่อ (Reemployment) ซึ่งทั้งสองกรณีอาจมีความแตกต่างกันในเชิงของแรงจูงใจ สิทธิประโยชน์ และสถานภาพทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาอาจต้องมีการกำหนดมาตรการที่แตกต่างรวมถึงการใช้นิยามของการจ้างแรงงานสูงวัยด้วยความระมัดระวัง

นอกจากนี้ การจ้างแรงงานสูงวัยในสถานประกอบการยังขึ้นกับปัจจัยที่สำคัญ คือ อุปสงค์และอุปทานของแรงงานสูงวัย โดยด้านอุปสงค์คือความต้องการของฝั่งสถานประกอบการที่มีการพิจารณาถึงศักยภาพทางการเงิน ต้นทุนส่วนเพิ่มในการจ้างแรงงานสูงวัย การบริหารจัดการในภาพรวม

1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อเก็บข้อมูลสถานประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงวัยต่อ ทำการวิเคราะห์ ถอดบทเรียน สกัดส่วนที่เป็นรูปธรรมปัจจัยเกื้อหนุน ปัญหาอุปสรรค ความต้องการการสนับสนุนที่เป็นไปได้ รวมทั้งปัจจัยอื่นๆที่จำเป็นที่จะใช้ในการขับเคลื่อนให้เกิดการขยายผลไปยังสถานประกอบการอื่นๆ เพื่อนำไปพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการแรงงานสูงอายุ รวมถึงหาปัจจัยสนับสนุนและข้อจำกัดในการจ้างแรงงานสูงอายุ

1.3 ขอบเขตการปฏิบัติงาน

1. เก็บข้อมูลสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัยต่อ อย่างน้อย 4 แห่ง ที่สามารถเป็นตัวแทนใช้เป็นแบบอย่างในการขยายผลต่อ
2. ศึกษา วิเคราะห์ สกัด สารระสำคัญ รูปธรรม ปัจจัยเอื้อ ให้เกิดการจ้างแรงงานสูงวัยต่อเนื่องแม้จะหมดสัญญาจ้างไปแล้ว
3. สืบเสาะถึงปัญหา อุปสรรค ปัจจัยสำคัญที่มีผลให้เกิดความไม่สำเร็จในการขยายการจ้างแรงงานสูงวัย
4. การหาข้อมูลตั้งต้นเพื่อการขยายผลสำหรับโครงการนำร่องสถานประกอบการร่วมโครงการอย่างน้อย 15 แห่ง ในอนาคต
5. สมมุติฐานเพื่อใช้ทดสอบสำหรับโครงการนำร่องที่จะดำเนินการต่อใน Phase ที่ 2 ในปี 2559 เพื่อให้ได้ข้อสรุปรูปธรรมในการขับเคลื่อนเรื่องนโยบายการจ้างงานผู้สูงวัย สนับสนุนยุทธศาสตร์การขยายระยะเวลาจ้างงานผู้สูงวัย

1.4 ผลผลิตที่คาดหวัง (expected outputs)

1. สรุบทเรียน ที่พึงประสงค์ ปัจจัยเอื้อที่จะมีผลต่อการขยายการจ้างงานแรงงานสูงวัยต่อ
2. ปัญหา อุปสรรค ที่สถานประกอบการพบจากการดำเนินการ ความคาดหวัง ที่คาดว่าจะได้รับจาก ผู้กำหนดนโยบายที่คิดว่าจะเอื้อต่อการทำงานเรื่องนี้ได้
3. ข้อเสนอแนะต่อผู้กำหนดนโยบายที่คิดว่ามีน้ำหนักและความเป็นไปได้หากต้องการขับเคลื่อนเรื่องนี้ต่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่มีน้ำหนักเพียงพอต่อการ สนับสนุน พ.ร.บ. การจ้างงานผู้สูงอายุ
4. ปัจจัยนำเข้าได้แก่ รูปแบบของระบบบริหารจัดการแรงงานสูงอายุในภาคอุตสาหกรรมบริการ (โรงแรม) และภาคการผลิต อย่างน้อย 2 รูปแบบ สำคัญเสนอต่อเวทีประชุมสถานประกอบการ ครั้งที่ 1 ประมาณเดือนตุลาคม 2558

1.5 ระยะเวลาดำเนินการ แผนการทำงาน และ ผลงานที่น่าส่ง

ระยะเวลาสำหรับ Phase ที่ 1 ตั้งแต่ 1 กันยายน 2558 ถึง 30 พฤศจิกายน 2558 รวม 3 เดือน โดย ผลการศึกษาเบื้องต้น นำเสนอเป็นข้อมูลนำเข้าการประชุมเวทีสถานประกอบการ 50 แห่ง เดือน ตุลาคม 2558 และผลการศึกษาเป็นข้อมูลนำเข้าสำหรับเวทีประชุมสถานประกอบการโครงการนำร่อง 15 แห่ง เดือน ธ.ค.58 พร้อมแผนการทำงานสำหรับ Phase ที่ 2 ปี 2559

ตารางการทำงาน

กิจกรรม	สัปดาห์ที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ทบทวนวรรณกรรม	X	X										
การกำหนดกรอบการศึกษา	X	X										
การสัมภาษณ์เชิงลึก สํารวจสถานประกอบการ		X	X	X	X	X						
การ Design แบบคัดกรอง					X	X	X					
การจัด Focus Group						X	X	X				
การประชุมสถานประกอบการ 50 แห่ง									*			
การปรับปรุงแบบคัดกรอง รายงานฉบับสมบูรณ์									X	X		
การจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์										X	X	
การส่งรายงานฉบับสมบูรณ์												*

บทที่ 2

วรรณกรรมปริทัศน์ และ กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

2.1 สถานการณ์และรูปแบบการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

จากรายงาน สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2556 (มูลนิธิสถาบันพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2557) พบว่า อัตราการเพิ่มของประชากรค่อนข้างคงตัว โดยมีประชากรประมาณ 66.7 ล้านคน คือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.5 ต่อปี (เทียบกับร้อยละ 3 ต่อปี ในช่วง 40 – 50 ปีก่อน) แต่โครงสร้างอายุของประชากรได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยในปี 2556 มีประชากรสูงอายุประมาณร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด (9.6 ล้านคน) และการพยากรณ์ จำนวนประชากรจำแนกตามอายุพบว่าในปี 2573 และ 2583 สัดส่วนของประชากรสูงอายุจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 26.6 และ 32.1 ตามลำดับ โดยมีปัจจัยที่ส่งผลคืออัตราการเกิดที่อยู่ในระดับต่ำและอายุที่คาดโดยเฉลี่ยมีแนวโน้มที่สูงขึ้น นอกจากนี้เมื่อวัดด้วยดัชนีการสูงวัย (Index of Aging)¹ พบว่าจะมีค่าเกิน 100 ในปี 2561 ทั้งนี้ ประเทศไทยเข้าสู่ “สังคมสูงอายุ” (aged society) ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 จากการที่ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด และประมาณปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (complete aged society) เมื่อประชากรสูงอายุสูงถึงร้อยละ 20 และจะเป็นสังคมสูงอายุนี้อายุระดับสุดยอด (super aged society) เมื่อประชากรสูงอายุเพิ่มสูงถึง ร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2578

ทั้งนี้ ผลของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนี้ยังทำให้โครงสร้างของการพึ่งพิงที่วัดโดยอัตราการพึ่งพิงรวมมีการเปลี่ยนแปลงไป การพึ่งพิงในส่วนของผู้สูงอายุจะเริ่มมีมากขึ้นตั้งแต่ปี 2554 และแนวโน้มของอัตราการพึ่งพิงวัยเด็กมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากการประมาณการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ในภาพรวมของประเทศ อัตราส่วนรวมทั้งสองอยู่ในระดับที่ประมาณร้อยละ 63 โดยมีอัตราส่วนการพึ่งพิงวัยเด็กร้อยละ 22 และอัตราการพึ่งพิงวัยสูงอายุร้อยละ 41 อัตราส่วนที่สูงนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต (สภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, 2556)

¹ ระดับการสูงวัยของประชากร สามารถวัดด้วย “ดัชนีการสูงวัย” (Index of Ageing) โดยเป็นอัตราส่วนระหว่างประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ต่อประชากรอายุต่ำกว่า 15 ปี คูณด้วย 100 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีผู้สูงอายุกี่คนต่อเด็ก 100 คน

นอกจากนี้ ในมุมมองทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2554 ยังคงมีผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่น้อยโดยหนึ่งในสามของผู้สูงอายุมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ประมาณร้อยละ 33.8 ของจำนวนผู้สูงอายุ แม้ว่าจะอัตราส่วนนี้จะลดลงจากปี 2545 ที่มีสูงถึงร้อยละ 46 ของจำนวนผู้สูงอายุ ทั้งนี้ แหล่งรายได้ที่สำคัญของผู้สูงอายุยังมาจากสถาบันครอบครัว คือ การดูแลของบุตรหลาน รองลงมาคือการทำงาน และเบี้ยยังชีพ ตามลำดับ (มูลนิธิสถาบันพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2557) นอกจากนี้จากการสำรวจยังพบว่าผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 - 64 ปี มากกว่าครึ่งหนึ่งยังคงทำงานอยู่

จากเหตุผลและสถานการณ์ข้างต้น การสร้างโอกาสในการทำงานของแรงงานสูงวัยจึงเป็นประเด็นที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการสถานการณ์ของสังคมผู้สูงอายุในอนาคต ในการส่งเสริมการจ้างงานของแรงงานสูงวัยต้องมีการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการทำงานและอายุการเกษียณรวมถึงรูปแบบและข้อเกี่ยวข้องทางกฎหมาย ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการเกษียณอายุของแรงงานสามารถพิจารณาได้จากงานศึกษาของ เฉลิมพล แจ่มจันทร์ (2551) ที่ได้ศึกษาข้อพิจารณามโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ และอายุเกษียณ ในประเทศไทย ได้สรุป อายุเกษียณและอายุที่เริ่มรับบำนาญ/ อายุเกิดสิทธิ กรณีชราภาพ ในภาคการจ้างงานของไทยในตารางที่ 1 พบว่า การจ้างงานในภาคเอกชนของไทย ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับ อายุเกษียณที่เป็นทางการไว้โดยกฎหมาย มีเพียงการกำหนดเกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิ ของสิทธิประโยชน์ประกันสังคม กรณีชราภาพ ไว้ที่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ไว้เท่านั้น นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ให้ข้อพิจารณา 3 ข้อที่สำคัญต่อ อายุเกษียณ และ อายุที่เริ่มรับบำนาญ ของประเทศไทย ได้แก่ 1) การขยายกำหนดอายุเกษียณที่เป็นทางการ (official retirement age) ซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ อายุ 60 ปี โดยจะกระทบต่อการจ้างงานในภาคที่เป็นทางการที่เป็นภาครัฐเท่านั้น 2) การขยายอายุที่เริ่มรับบำนาญหรืออายุที่เกิดสิทธิ กรณีชราภาพ (pensionable age) ซึ่งกระทบต่อการจ้างงานในภาคที่เป็นทางการ ทั้งภาครัฐ (ปัจจุบันเริ่มต้นที่ อายุ 50-60 ปี) และภาคเอกชน (ปัจจุบันเริ่มต้นที่ อายุ 55 ปี จากกองทุนประกันสังคม) และ 3) การขยายอายุเกษียณที่เป็นประสิทธิผล (effective retirement age) อายุที่ออกจากกำลังแรงงานของแรงงานไทย

ดังนั้นในการศึกษานี้จึงอาจจำเป็นต้องให้นิยามของกลุ่มเป้าหมาย คือ กรณีของภาคที่เป็นทางการ กรณีที่มีการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน ที่อยู่ในระบบประกันสังคม โดยการเสริมสร้างการทำงานของแรงงานสูงวัยอาจแบ่งเป็นสองกลุ่ม (ซึ่งผลทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกิดสิทธิและประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมอาจมีความแตกต่างกัน) คือ

กลุ่มที่ 1 กรณีของการขยายอายุเกษียณ เป็นการให้แรงงานไม่ออกจากการทำงานก่อนระยะเวลาอันสมควร ดังนั้นสถานะทางด้านการประกันสังคมจะเหมือนเดิม คือ ยังคงเป็นผู้ประกันตนและยังไม่ได้เกิดสิทธิประโยชน์ชราภาพ

กลุ่มที่ 2 กรณีการจ้างแรงงานสูงวัยใหม่ เป็นการรับแรงงานสูงวัยเข้ามาทำงาน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้จะมีสถานภาพด้านการประกันสังคม คือ ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนในสถานประกอบการเดิมหรืออาจได้รับสิทธิประโยชน์ชราภาพ

การบริหารจัดการของการสร้างโอกาสในการทำงานของแรงงานสูงวัยในแต่ละกลุ่มย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งในการศึกษาถอดบทเรียนจะต้องมีการคำนึงหรือพิจารณาประเด็นข้อแตกต่างนี้มาประกอบ

ตารางที่ 2.1 อายุเกษียณและอายุที่เริ่มรับบำนาญ/ อายุเกิดสิทธิ กรณีชราภาพ ในภาคการจ้างงานของไทย

ภาคการจ้างงาน	ภาคที่เป็นทางการ/ ในระบบ		ภาคที่ไม่เป็นทางการ/นอก ระบบ (เช่น เกษตร ธุรกิจ ส่วนตัว ฯลฯ)
	รัฐ/ราชการ	เอกชน	
อายุเกษียณที่เป็น ทางการ (ตามกฎหมาย)	อายุครบ 60 ปี บริบูรณ์	ไม่มีการกำหนดไว้โดย กฎหมาย (อาจขึ้นอยู่กับ ระบุในสัญญาจ้างโดยนายจ้าง)	ไม่มีการกำหนดไว้โดย กฎหมาย (ตามกฎหมาย)
อายุที่เริ่มรับบำนาญ/ อายุเกิดสิทธิฯ กรณีชรา ภาพ	ตั้งแต่อายุ 50-60 ปี บริบูรณ์	ตั้งแต่อายุ 55 ปี บริบูรณ์ (กองทุนประกันสังคม)	ไม่มีการกำหนด (เนื่องจากไม่ มีระบบบำนาญหรือไม่ ครอบคลุมภายใต้ระบบ ประกันสังคม)

ที่มา: เฉลิมพล แจ่มจันทร์ (2551)

2.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของสถานประกอบการและแรงงาน

การจ้างงานแรงงานสูงวัยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ตัวอย่างงานศึกษาของ แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล และศุภชัย ศรีสุชาติ (2558) ได้มีการทบทวนงานศึกษาในอดีตที่มีการเสนอปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงวัยและปัจจัยของสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย ซึ่งอาจแบ่งแนวคิดออกเป็นปัจจัยด้านนายจ้างหรือสถานประกอบการ และปัจจัยด้านลูกจ้างหรือแรงงานสูงวัย

2.2.1 ปัจจัยของสถานประกอบการ

ในด้านอุปสงค์ของแรงงานคือฝั่งด้านของนายจ้างย่อมมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการสร้างกำไรสูงสุด (Maximize profit) ให้ออกมา โดยต้องมีการคำนึงถึงต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ ส่วนผสมที่เหมาะสมในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งต้นทุนหนึ่งคือ ค่าจ้างแรงงาน โดยหลักทฤษฎีกำหนดให้เงื่อนไขของการทำกำไรสูงสุดคือการผลิตสินค้าและบริการ ณ ระดับที่ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal cost) มีค่าเท่ากับรายรับส่วนเพิ่ม (Marginal revenue) จากนั้นผู้ผลิตจึงกำหนดว่าด้วยจำนวนหน่วยของการผลิตที่ทำให้กำไรสูงสุดนี้ ผู้ผลิตจะต้องใช้ทรัพยากรการผลิตประเภทใดและอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสมที่สุด (optimal solution)

ในกรณีที่ผู้ผลิตมีการเลือกใช้ทั้งปัจจัยทุนและแรงงานเพื่อการผลิต นายจ้างยังคงมีการตัดสินใจเลือกใช้การผลิตที่เหมาะสมที่ทำให้ได้กำไรสูงสุดด้วยแนวคิดของการเลือกปัจจัยการผลิตนี้ขึ้นกับอัตราการทดแทนกันระหว่างปัจจัยการผลิตแรงงานและทุนที่ถูกกำหนดในฟังก์ชันการผลิตกับราคาของปัจจัยการผลิต โดยเปรียบเทียบซึ่งถือเป็นต้นทุนของการผลิต จากเงื่อนไขส่วนนี้เมื่อผู้ผลิตมีการกำหนดปริมาณการผลิตที่ทำให้ได้กำไรสูงสุดแล้ว ผู้ผลิตต้องมากำหนดต่อว่าด้วยวิธีการผลิต ราคาของปัจจัยการผลิตทั้งหมด ภายใต้เทคโนโลยีที่จะผลิตได้ ทำอย่างไรจึงจะได้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด (Cost minimization) ซึ่งส่งผลให้ผู้ผลิตกำหนดปริมาณความต้องการแรงงานที่ต้องการ ดังนั้น อุปสงค์ของแรงงานจึงเป็นอุปสงค์ประเภทอุปสงค์สืบเนื่อง (Derived demand) ที่เกิดจากการความต้องการในสินค้าและบริการที่นำไปสู่อุปสงค์ของแรงงาน ความต้องการแรงงานนี้ส่งผลให้นายจ้างจำเป็นต้องมีมาตรการหรือกระบวนการที่จะจูงใจให้แรงงานที่มีผลิตภาพ มีความคุ้มค่าต่อกระบวนการผลิตอยู่ในระบบของการจ้างงานเดิม และนายจ้างอาจมีมาตรการเพื่อยกระดับผลิตภาพของแรงงานด้วยต้นทุนที่เหมาะสม

ในมุมมองของภาคเอกชน ความต้องการแรงงานทำให้เอกชนต้องมีการดึงดูดแรงงานในรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการจูงใจให้แรงงานที่แต่เดิมอาจไม่ได้มีการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงานให้มีการเข้าสู่ตลาดแรงงาน

หรือให้แรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานอยู่เดิมยังไม่เกษียณจากการทำงาน เช่น อาจทำได้โดยการปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างแรงงานให้สูงกว่าอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต้องการ หรือการเปลี่ยนแปลงปัจจัยอื่น ๆ ที่จะทำให้อุปทานของแรงงานหรือความต้องการเข้าสู่การทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขของการทำงาน นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนนโยบายภาครัฐเพื่อการกระตุ้นหรือจูงใจให้เข้าสู่ตลาดแรงงานจึงมีความจำเป็นในการที่จะกำหนดนโยบายในด้านอุปสงค์เพื่อจูงใจให้แรงงานเลือกตัดสินใจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย เช่น การขยายอายุการเกษียณแบบภาคบังคับของแรงงานภาครัฐ เป็นต้น

งานศึกษาของ สติตพงศ์ ธนวิริยะกุล (2556) ได้สังเคราะห์ข้อมูลจากเวทีวิชาการเรื่อง มโนทัศน์ใหม่ นิยามผู้สูงอายุ และการขยายอายุเกษียณ ได้เสนอแนวทางการขยายอายุการทำงานภาคเอกชน ได้แก่ ควรปรับแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อขยายอายุเกิดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจาก 55 ปี เป็น 60 ปี เป็นการขยายอายุการทำงานภาคเอกชนหรืออายุเกษียณให้เทียบเท่ากับภาครัฐโดยรัฐบาลจะได้รับประโยชน์ ขยายอายุการจ่ายเงินชดเชยผู้สูงอายุ ได้รับเงินสมทบเพิ่ม และลดภาระการดูแลผู้สูงอายุที่ว่างงาน ประโยชน์ที่แรงงานได้รับคือความมั่นคงทางด้านรายได้ในยามชราภาพ

ผู้วิจัยแนะนำมาตรการส่งเสริมการขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุได้แก่

- 1) รัฐควรกำหนดอัตราผู้สูงอายุเข้าทำงาน
- 2) รัฐควรกำหนดอัตราลดหย่อนภาษีโดยให้นำค่าจ้างไปหักภาษี 2 เท่า เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ภาคเอกชนรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน
- 3) อัตราค่าจ้าง นายจ้างกับลูกจ้างสามารถตกลงกันได้ แต่ไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 70 ของค่าจ้างสุดท้ายตามความสามารถ
- 4) รัฐยกเว้นการเก็บเงินค่าประกันสังคมทุกกรณี

งานศึกษาของ แก้วขวัญ ตั้งติพงษ์กุล และศุภชัย ศรีสุชาติ (2558) ได้มีการสำรวจผู้ประกอบการในกลุ่มอุตสาหกรรมภาคบริการ พบว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังคงไม่ได้มีการจัดการสภาพการทำงานให้กับผู้สูงอายุอย่างมีความแตกต่างจากแรงงานในวัยหนุ่มสาว ซึ่งในด้านหนึ่งอาจเป็นข้อดีที่ไม่แสดงให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามในมุมมองด้านการเตรียมความพร้อมของสถานประกอบการในอนาคตที่จะมีการขยายอายุการทำงานนั้น สถานประกอบการอาจยังดำเนินการในส่วนนี้ที่น้อยเกินไป การจ้างแรงงานสูงอายุของสถานประกอบการตัวอย่างในระดับปฏิบัติการยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก และในขณะเดียวกันการขาดแคลนแรงงานแม้ว่าเป็นช่องทางที่ดีในการสนับสนุนประเด็นของการจ้างแรงงานสูงอายุต่อ แต่ในทางปฏิบัติ สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ใช้แรงงานสูงอายุเพื่อแก้ปัญหา แต่เลือกการบริหารจัดการด้วยวิธีอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหา

ในการสำรวจด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า ตัวอย่างของธุรกิจค้าปลีก จะประสบกับปัญหาแรงงานขาดแคลน แต่ธุรกิจในกลุ่มนี้ไม่ได้ทดแทนแรงงานด้วยแรงงานสูงอายุ เนื่องจากมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมกัน ดังนั้นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของธุรกิจเหล่านี้ขององค์กรใหญ่ๆ จึงมีแนวคิดจัดตั้งสถานศึกษาเป็นของตนเอง เพื่อผลิตแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะที่ธุรกิจนั้นๆมีความต้องการ ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับตกแก่ทั้งสองฝ่าย คือผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเรียน อีกทั้งยังมีรายได้ระหว่างเรียนอีกด้วย ส่วนหน่วยธุรกิจนั้นๆ ก็จะไม่ประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ซึ่งเป็นแผนการรองรับการขาดแคลนแรงงานของธุรกิจเอง รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการแรงงานที่มีความสามารถเฉพาะตามที่ธุรกิจต้องการได้อีกด้วย ซึ่งเป็นรูปแบบของการแก้ปัญหาทางธุรกิจที่แตกต่างจากเดิมที่มีการใช้แรงงานสูงอายุ ในขณะที่แรงงานต่างด้าวอาจไม่สามารถนำมาใช้ได้ธุรกิจประเภทนี้เนื่องจากการพบและให้การอธิบายกับลูกค้า

ในส่วนธุรกิจค้าปลีกนั้นไม่นิยมปรับลดตำแหน่งงานกับแรงงานสูงอายุ หรือปรับเปลี่ยนให้แรงงานไปทำงานที่เบา เช่น แม่บ้าน เพราะงานที่เป็นงานแม่บ้าน ทำความสะอาด การรักษาความปลอดภัย ส่วนใหญ่ องค์กรนิยมจ้างแรงงานเหล่านี้จากบริษัท Sub - Contractor เพื่อลดภาระในด้านสวัสดิการ เงินแต่พนักงานในระดับบริหาร หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งอาจจะมีการต่ออายุการทำงานเป็นรายบุคคล ขึ้นอยู่กับความสามารถ และประสิทธิภาพในการทำงานของคนนั้นๆ ดังนั้น การที่ธุรกิจค้าปลีกโตขึ้นนั้นจะส่งผลให้ตลาดแรงงานสูงอายุในธุรกิจที่เกี่ยวข้องโตขึ้น ซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ

ในกรณีของสถานประกอบการประเภทโรงแรม มีข้อค้นพบเพิ่มเติม พบว่า ในปัจจุบันธุรกิจโรงแรมได้มีการแก้ปัญหาแรงงานขาดแคลนโดยใช้แรงงานต่างชาติที่มีทักษะทางภาษาที่ดีกว่าแรงงานไทย และเป็นแรงงานที่มีอายุน้อยที่ทำงานในส่วนหน้าที่เป็นพนักงานต้อนรับ เนื่องจากสามารถใช้ภาษาอังกฤษและภาษาอื่นๆในการติดต่อสื่อสารได้ดีกว่าแรงงานไทย ส่งผลให้แนวคิดของการทดแทนแรงงานด้วยแรงงานสูงอายุจึงทำได้ยากมากขึ้นในกลุ่มงานเหล่านี้ ตัวอย่างแรงงานกลุ่มนี้ได้แก่ แรงงานชาวจีน ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม

นอกจากนี้ ในบางอุตสาหกรรมและบางประเภทของงานเป็นงานที่มีความต้องการของกิจการ ส่วนใหญ่ก็มีการขยายการทำงานให้อยู่แล้ว และเป็นฝ่ายลูกจ้างที่จะขอออกจากงานด้วยเหตุผลหลายๆประการ ซึ่งส่วนใหญ่คือ ปัญหาด้านสุขภาพ ทั้งนี้ สุขภาพของแรงงานสูงอายุเป็นผลสะสมมาจากสภาพแวดล้อมในการ

ทำงานในอดีต ดังนั้น หากแรงงานสูงอายุมีการใช้กำลังกายที่มาก มีสุขภาพที่ไม่เหมาะสมในการทำงานเป็นเวลานาน แรงงานกลุ่มนี้เมื่อมีอายุที่สูงขึ้นย่อมมีปัญหาในด้านสุขภาพตามมา ส่งผลให้ไม่สามารถดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานในลักษณะเดิม

2.2.2 ปัจจัยด้านแรงงาน

หลักพื้นฐานทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงานที่สำคัญในประเด็นด้านการตัดสินใจของอุปทานของแรงงาน อุปสงค์ของแรงงาน ตลาดแรงงานและการแทรกแซงของภาครัฐ (Borjas, 2010; Cahuc and Zylberberg, 2004) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ แนวความคิดทางทฤษฎีที่มีความสำคัญต่อการจ้างแรงงานสูงอายุ คือ อุปสงค์และอุปทานของแรงงาน โดยในด้านอุปทานของการจ้างแรงงาน โดยแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับค่าจ้างที่ต้องการ (Reservation wage) ว่าแรงงานจะต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อค่าจ้างที่ถูกเสนอโดยตลาดมีค่ามากกว่าค่าจ้างที่ต้องการ โดยที่ค่าจ้างที่ต้องการนี้ถูกกำหนดด้วยปัจจัยหลายประการที่เป็นลักษณะส่วนบุคคล ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ลักษณะทางประชากรศาสตร์ สภาพแวดล้อมที่มาเป็นตัวกำหนดค่าจ้างที่ต้องการ ความสามารถและทักษะในการทำงาน และความยากง่ายในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน เป็นต้น ทั้งนี้ รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆกับอัตราค่าแรงที่ต้องการนั้นของแต่ละบุคคลอาจมีความแตกต่างกัน แต่การที่แรงงานตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้วย่อมหมายความว่าถึงอัตราประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับในการเข้าสู่ตลาดแรงงานจะสูงกว่าอัตราประโยชน์ในกรณีที่ไม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน และหากรูปแบบของสมการอัตราประโยชน์มีเรื่องของการตัดสินใจข้ามเวลารวมอยู่ด้วย ในการตัดสินใจของแรงงานยังคงขึ้นกับการคาดการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ในอนาคตและตัวแปรที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ในอนาคตเข้ามารวมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจด้วย

นอกจากนี้ ในการอธิบายความต้องการทำงานของแรงงานสูงอายุและการเกษียณอาจให้กรอบแนวคิดของการตัดสินใจข้ามเวลาและทฤษฎีวงจรชีวิต ในการอธิบายการตัดสินใจที่เหมาะสมในการเกษียณอายุ โดยทฤษฎีวงจรชีวิตเป็นการกล่าวถึงระดับรายได้ของบุคคลที่ไม่สามารถพึ่งพิงตนเองได้ในช่วงเริ่มต้นของชีวิตไปจนถึงช่วงการศึกษา ดังนั้น รายได้ของบุคคลจึงมีค่าที่เป็นลบ การที่บุคคลนั้นสามารถใช้ชีวิตอยู่ได้จำเป็นต้องมีการใช้เงินโอนจากส่วนอื่นๆในสังคม เช่น การให้การสนับสนุนทางการศึกษาของภาครัฐ เงินที่พ่อแม่ใช้ในการดูแลบุตรจนสำเร็จการศึกษา เป็นต้น และเมื่อมีการทำงานรายได้ของบุคคลก็จะเริ่มสูงขึ้นจนกระทั่งเป็นช่วงที่มีรายได้สูงสุด และรายได้ของบุคคลก็เริ่มลดลงภายหลังจากนั้นและในยามเกษียณรายก็จะไม่มีรายได้ และเริ่มต้องพึ่งพิงรายได้ที่เกิดจากการออมมาก่อนหน้าหรือได้รับการโอนจากบุตรหรือรัฐ และจากการที่บุคคลนั้นมี

การเก็บสะสมและหาประโยชน์จากเงินออมในช่วงที่มีความสามารถในการสะสม และ/หรือ การทำงานหนัก เพื่อหารายได้ในช่วงหนึ่งช่วงใดของชีวิต

งานศึกษาของ Beehr (1986) ระบุว่าปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยสภาพแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของของการตัดสินใจในการเกษียณหรือไม่เกษียณอายุการทำงาน โดยที่ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วยปัจจัยด้านสุขภาพและปัจจัยด้านความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ และปัจจัยสภาพแวดล้อมอาจแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (เช่น ประเภทของงาน เป็นต้น) ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (เช่น ความสนใจในช่วงเวลาว่าง เป็นต้น) นอกจากนี้งานศึกษาที่ตามมาชี้ว่า ตัวแปรสุขภาพและเศรษฐกิจเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจ แต่การใช้ตัวแปรสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยด้านจิตวิทยาองค์กรยังอาจไม่ได้ถูกทดสอบ ทั้งนี้ การตีความว่าปัจจัยด้านจิตวิทยาควรประกอบด้วยเรื่องใดบ้างนั้นยังอาจมีข้อถกเถียง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการหนึ่งที่มีการนำมาใช้ได้แก่ ทัศนคติที่มีต่อการทำงานและการเกษียณอายุ

ในขณะที่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน อาจวัดได้จาก ความพึงพอใจในการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงานที่จะสนับสนุนการทำงานของผู้เกษียณ เป็นต้น นอกจากนี้ งานศึกษาที่สืบเนื่องมา เช่น Feldman (1994) และ Taylor and Shore (1995) ก็ใช้การพยากรณ์การตัดสินใจอายุการเกษียณของแรงงานด้วยปัจจัยต่างๆ โดยที่ปัจจัยต่างๆ ตัวอย่างของงานศึกษาและปัจจัยที่ใช้ อาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่ม เช่น ปัจจัยที่เกิดจากงาน (Beehr and Glazer, 1999) และปัจจัยที่ไม่ได้เกิดจากงาน เป็นต้น งานศึกษาของ Taylor and Shore (1995) ก็ใช้ทั้งสามกลุ่มปัจจัยในการระบุการตัดสินใจในการเกษียณอายุการทำงาน โดยเทคนิคที่มีการเลือกใช้ในการศึกษาของงานในกลุ่มนี้คือ Hierarchical Regression หรือ Block Regression

ดังนั้น ตัวแบบในกลุ่มนี้จะเป็นตัวแบบของการเลือกภายใต้เงื่อนไขว่าแรงงานตัดสินใจที่จะเกษียณหากผลประโยชน์ และ/หรือ อรรถประโยชน์ที่ได้รับหากตัดสินใจเกษียณ ณ วันที่กำหนดสูงกว่าการเลื่อนการเกษียณออกไป และมีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจ เช่น งานศึกษาของ Antolin and Scarpetta (1998) ที่ทำการศึกษาของประเทศเยอรมัน ที่ระบุกลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ คือ

- ก. ระดับการศึกษา (Education attainment) ได้แก่ ระดับการศึกษา
- ข. คุณลักษณะของครอบครัวและครัวเรือน (Family and household characteristics) พิจารณาประเด็น สถานภาพทางการสมรส
- ค. เชื้อชาติ/สัญชาติ (Nationality)

- ง. อาชีพหรือความชำนาญในอาชีพ (Occupation or professional status)
- จ. อุตสาหกรรม (Industry)
- ฉ. ระยะเวลาทำงานสุดท้ายก่อนที่จะเกษียณ (Tenure)
- ช. ประเภทของการทำงาน (Type of work activities) ได้แก่การเป็นพนักงานของรับ เอกชน หรือ การประกอบอาชีพส่วนตัว
- ซ. สุขภาพ (Health status) โดยการให้เป็นระดับคะแนน 0 – 10 เป็นต้น
- ฅ. การมีบ้านเป็นของตนเอง (House ownership)

งานศึกษาที่ตามมาหลังจากนั้นก็ใช้แนวคิดของการตัดสินใจในการเกษียณอายุ โดยมีการระบุกลุ่มตัวแปรที่มีประเด็นใกล้เคียงกับงานศึกษาที่มีมาก่อนหน้าเช่น งานศึกษาของ Borsch – Supan et al. (2004) ที่ใช้ตัวแบบกลุ่ม Logit เพื่อการประมาณการตัดสินใจ โดยมีตัวแปรที่ใช้ในการอธิบาย เช่น อายุ สถานภาพทางการสมรส ปัจจัยด้านสุขภาพ การได้รับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย การมีทักษะทางอาชีพศึกษา การเป็นเจ้าของบ้าน การที่ไม่มีสินทรัพย์ การมีสินทรัพย์ทางการเงิน ประสบการณ์การทำงาน รายได้ที่คาดประมาณ และการทำงานส่วนตัวก่อนที่จะเข้าสู่ระบบ

นงนุช สุนทรชวกันต์ และ พิสุทธิ กุลธนวิทย์ (2556) ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับผลิตภาพของแรงงานตามอายุและการทำงานของแรงงานสูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการขายส่งและขายปลีกฯ ภาคอุตสาหกรรมโรงแรมและภัตตาคาร และภาคอุตสาหกรรมการผลิต โดยประเมินผลิตภาพของแรงงานตามช่วงอายุ ผลการศึกษาบ่งชี้ว่าผลิตภาพของภาคการผลิตนั้นจะมีการลดลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อแรงงานมีอายุ 55 – 59 ปี โดยเป็นประเด็นปัญหาในด้านสุขภาพ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมขายส่ง ขายปลีก ภาคอุตสาหกรรมโรงแรมและภัตตาคาร มีผลิตภาพของแรงงานสูงสุดที่อายุ 55 – 59 ปี และผลิตภาพจะลดลงอย่างมากเมื่ออายุ 55 – 59 ปี นอกจากนี้ในการศึกษาของนงนุช สุนทรชวกันต์ และ พิสุทธิ กุลธนวิทย์ (2556) ได้สำรวจกลุ่มแรงงานจำนวน 179 คน และสถานประกอบการจำนวน 18 แห่ง โดยได้พยายามหาสาเหตุของการออกจากงาน และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงอายุ อย่างไรก็ตาม จากตัวอย่างข้างต้นอาจมีจำนวนน้อยและไม่ได้มีการใช้การสรุปผลเพื่อชี้ให้เห็นถึงนัยสำคัญทางสถิติในข้อประเด็นคำถามต่างๆ สำหรับนโยบายที่เสนอแนะในการศึกษานี้เป็นการเน้นด้านสุขภาพของแรงงานสูงอายุ การบังคับใช้การกำกับควบคุมสถานประกอบการในด้านสุขอนามัย สวัสดิการรักษาพยาบาล ในขณะที่ด้านนายจ้างเป็นมาตรการจูงใจและการเทียบเคียงของอัตราส่วนการจ้างงานคนพิการกับแรงงานสูงอายุ อย่างไรก็ตามภาพของมาตรการยังเป็นภาพกว้างและยังมีลักษณะที่เป็นนโยบายเฉพาะส่วนไม่ได้มีการบูรณาการระหว่างด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงานสูงอายุ

งานศึกษาของ แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และศุภชัย ศรีสุชาติ (2558) เสนอว่าภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างของแรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้มีการวางแผนที่เกี่ยวกับการเกษียณ การทำงานต่อ หรือ การออกจากงาน โดยแรงงานส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ ในกรณีที่คาดว่าจะเกษียณ แรงงานจะเลือกการทำงานนอกระบบมากกว่าที่จะอยู่ในลักษณะในระบบเหมือนเดิม รวมถึงการที่แรงงานไม่ทำงานใดๆต่อเลย ประเด็นด้านสุขภาพยังคงเป็นประเด็นที่สำคัญของการตัดสินใจของแรงงานในการที่จะทำงานต่อหรือไม่ รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวก็ยังเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของแรงงาน

นอกจากนี้ ปัญหาที่น่าเป็นห่วงในขณะนี้จะเป็นเรื่องของสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของแรงงานที่เกษียณอายุ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนว่าแรงงานต้องเกษียณที่อายุเท่าไร ดังนั้นในบางสถานประกอบการอาจมีระเบียบการเกษียณที่อิงมาจากสิทธิประกันสังคม หรือกำหนดอายุเกษียณของแรงงานเอง หรือไม่มีระเบียบกำหนดเรื่องการเกษียณอายุเลย ซึ่งแน่นอนว่าสถานประกอบการส่วนใหญ่ก็ไม่ได้กำหนดเรื่องค่าชดเชยเมื่อออกจากงานด้วย นั่นหมายความว่าหากแรงงานอายุเยอะทำงานไม่ไหว และต้องการออกจากงาน แรงงานรายนั้นจะไม่ได้รับค่าชดเชยใดๆ เพราะผู้ประกอบการจะถือว่าเป็นการออกจากงานโดยความสมัครใจ ไม่ได้เกิดจากการเลิกจ้างงานที่จะได้ค่าชดเชยประมาณ 10 เดือนทดแทน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องแรงงานออกนอกระบบมากขึ้น เนื่องด้วยปัญหาส่วนตัวบางอย่างของแรงงานเอง เช่น การดูแลบุตรหลาน ค่านิยมของครอบครัว ซึ่งเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่ากังวล เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ขาดความรู้ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน รวมไปถึงการโดนเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ดังนั้นรัฐบาลควรมีการส่งเสริมให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสหภาพ แต่เน้นให้เป็นองค์กรที่ให้นายจ้างและลูกจ้างพูดคุยและช่วยกันหาทางออกของปัญหาต่างๆด้วยกัน รวมถึงการแทรกแซงในด้านการเอาเปรียบของโรงงาน ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดบทลงโทษต่างๆให้มีความรุนแรงมากขึ้น

การสำรวจในเชิงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการทำงานต่อของแรงงานในช่วงอายุระหว่าง 45 – 60 ปี พบว่าปัจจัยคุณลักษณะที่ส่งผล คือ การเคลื่อนย้ายการทำงานที่ผ่านมาในช่วง 5 ปี ในด้านของตัวแปรเศรษฐกิจจะพบว่าภาระของการชำระหนี้สินเป็นปัจจัยหนึ่งยังทำให้แรงงานจะตัดสินใจเพื่อการขยายอายุการทำงาน สำหรับตัวแปรอื่น ทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานสูงอายุ ก็ส่งผลในระดับหนึ่งเช่นกัน ทั้งนี้ตัวแปรที่ส่งผลอีกประการคือ แหล่งรายได้ที่คาดว่าแรงงานจะได้รับภายหลังการเกษียณ ซึ่งจากงานศึกษา

ชี้ว่าแหล่งรายได้จากครอบครัวส่งผลต่อการตัดสินใจ ดังนั้น การมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับปัจจัยเหล่านี้อาจทำให้มาตรการขยายอายุการทำงานมีความสำเร็จได้มากขึ้น

2.2.3 ปัจจัยด้านตลาดแรงงาน

จากการศึกษาของ แก้วขวัญ ตั้งติพงศกุล และศุภชัย ศรีสุชาติ (2558) มีข้อเสนอประการสำคัญในมาตรการของการจ้างแรงงานสูงวัย คือ รัฐบาลควรให้การส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุแบบสมัครใจ มิใช่เป็นการบังคับให้ภาคเอกชน การที่รัฐจะดำเนินนโยบายที่ส่งผลทางตรงต่อผู้ประกอบการในลักษณะบังคับ อาจได้ผลตอบรับที่เป็นลบเนื่องจากทัศนคติของสังคมและแนวทางปฏิบัติที่ทำให้ต้นทุนของกิจการมีการเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นกรขาดแคลนแรงงาน การใช้มาตรการในภาคบังคับอาจไม่มีความจำเป็น การปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดจึงอาจเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่ในเชิงของการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงวัยก็ยังสามารถดำเนินการได้เพื่อลดอุปสรรคหรือเป็นการเตรียมความพร้อมในด้านของการศึกษาในเชิงรูปแบบของการจ้างงานที่มีความเหมาะสม

ทั้งนี้ ภาคเอกชนมีความสามารถในการปรับตัวด้วยความสามารถที่แตกต่างกัน การบังคับด้วยมาตรการเดียวจึงอาจทำให้กิจการบางประเภทประสบปัญหา และได้รับการต่อต้านดังนั้นนโยบายของรัฐจึงควรให้การสนับสนุนในด้านอื่นๆ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษี การเชิดชูองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นตัวอย่างในการส่งเสริมการขยายอายุการทำงานของแรงงาน หรือ มาตรการอุดหนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการขยายอายุการทำงานของแรงงานสูงอายุ เป็นต้น รวมถึงการสร้างงานประเภทใหม่ๆ ให้กับแรงงานสูงอายุ

2.3 นโยบายการจ้างแรงงานสูงวัยของประเทศไทย

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างแรงงานในประเทศไทยมีจำนวนมาก โดยมีทั้งการส่งเสริมการจ้างงานของแรงงานทั้งในและนอกระบบ ดังนี้

ศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551) ศึกษาเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ โดยมีการจำแนกผู้สูงอายุเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ (60 – 69 ปี) กลุ่มผู้สูงอายุที่พอช่วยเหลือตนเองได้ (70 – 79 ปี) และกลุ่มผู้สูงอายุที่ต้องการความช่วยเหลือ (80 ปีขึ้นไป) โดยผู้สูงอายุส่วนใหญ่ทำงานอยู่นอกระบบ สำหรับภาคการผลิตที่มีผู้สูงอายุกลุ่มที่มีศักยภาพที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในการทำงาน คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคการผลิต ภาคพาณิชยกรรม และการขนส่ง และภาคกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยการศึกษาส่วนใหญ่ของผู้สูงอายุจะเป็นผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ทั้งนี้ ข้อเสนอที่สำคัญของ

งานศึกษานี้ คือ การประกอบธุรกิจส่วนตัวจะเป็นงานที่มีความสอดคล้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ เนื่องจากเป็นงานที่มีความยืดหยุ่นสูงและไม่มีข้อจำกัดด้านวุฒิการศึกษา ทั้งนี้ หากภาครัฐต้องการสนับสนุน ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยสนับสนุนการประกอบธุรกิจส่วนตัว ในขณะที่แรงงานผู้สูงอายุในระบบจะถูกจ้างโดยภาคราชการเป็นส่วนมากแต่จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณวุฒิการศึกษา และรูปแบบของการจ้างงานจะไม่ค่อยมีความยืดหยุ่นในเรื่องของเวลา สถานที่ ค่าตอบแทนและประเภทของงาน ตัวอย่างงานที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ งานที่ปรึกษาและงานวิชาการ

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2553) ศึกษาการรูปแบบการส่งเสริมการมีงานทำแก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบท โดยใช้การสำรวจภาคสนามผู้สูงอายุ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ การศึกษา พบว่า ในด้านการทำงานและการประกอบอาชีพ แรงงานสูงวัยมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 58) ยังทำงาน/ประกอบอาชีพ โดยเหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ต้องทำงาน คือ การเลี้ยงชีพหรือหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว หรือต้องการต้องการพึ่งตนเองรองลงมาคือต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และร่างกายยังแข็งแรงพอทำงานไหว ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้ทำงาน ให้เหตุผลว่า สุขภาพไม่แข็งแรง เจ็บป่วย ทำไม่ไหว มีโรคประจำตัว ต้องเลี้ยงหลาน/เฝ้าบ้าน ชราภาพ ลูกไม่ให้ทำ และต้องการพักผ่อน ตามลำดับ มีอาชีพหลักคือ ทำการเกษตร ค่าขาย ให้บริการ ผลิตภัณฑ์ใช้โดยส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นเจ้าของกิจการเอง นอกจากนี้ งานศึกษานี้ระบุรูปแบบการมีงานทำของผู้สูงอายุ มี 2 ลักษณะ คือ

กลุ่มที่ 1 คือ การทำงานในลักษณะส่วนบุคคล ส่วนใหญ่เป็นการทำงานนอกระบบ เช่น งานในภาคเกษตรที่ทำในรูปของเศรษฐกิจพอเพียง และการประกอบอาชีพอิสระ ส่วนใหญ่เป็นงานที่มีต้นทุนต่ำ อาศัยเงินทุนจากเงินออมหรือเงินหมุนเวียน ผลิตโดยใช้เทคโนโลยีต่ำหรือใช้ภูมิปัญญาที่มีอยู่ดั้งเดิม มีตลาดแคบ สามารถบริหารจัดการได้ง่าย แต่ได้รับความสนใจจากภาครัฐน้อย ส่วนผู้สูงอายุที่ทำงานในระบบมีน้อยมาก

กลุ่มที่ 2 คือ การทำงานในลักษณะของการรวมกลุ่ม ส่วนใหญ่ทำผ่านองค์กรที่มีอยู่แล้วในชนบท เช่น ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มอาชีพต่างๆ วิสาหกิจชุมชน โครงการ OTOP ซึ่งกลุ่มที่ประสบความสำเร็จและยั่งยืน จะมีผู้นำที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการ มีความเสียสละ การดำเนินงานประกอบด้วยคนหลายวัย ไม่ค่อยมีปัญหาด้านการตลาด มีหลายหน่วยงานให้การสนับสนุน สมาชิกมีรายได้ประจำสม่ำเสมอ

แนวทางการสร้างโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบท ได้แก่ การสร้างความตระหนักในเรื่องความสำคัญของการทำงานของผู้สูงอายุ ภาครัฐส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ ให้มากขึ้น ถอดบทเรียนด้านการทำงานของผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จ จัดทำฐานข้อมูลของผู้สูงอายุในตำบลและหมู่บ้าน ทดลองรูปแบบการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ ส่งเสริม อบต. ให้ดำเนินการทดลองหารูปแบบการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของพื้นที่

รูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบท ได้แก่ การดำเนินการควรถอยออกจากชมรมผู้สูงอายุหรือถอยออกจากกลุ่มอาชีพที่มีอยู่เดิมโดยการเสริมทักษะด้านอาชีพที่ผู้สูงอายุต้องการ การส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจัดแนะแนวอาชีพ การขยายภาคีเครือข่ายการทำงานสู่สาขาสภาผู้สูงอายุจังหวัด องค์กรพัฒนาเอกชน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการบูรณาการของการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการสร้างงาน การสร้างงานในจังหวัดแก่ผู้สูงอายุร่วมกับภาคเอกชน การส่งเสริมผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพอิสระ การจัดทำทำเนียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) (2551) เสนอแนวทางการบริหารจัดการสังคมผู้สูงอายุ โดยมีการเสนอแนวทางในประเด็นต่อไปนี้ คือ

- 1) การจัดตั้งกองทุนบำนาญระดับชาติให้เป็นนิติบุคคลที่มีระบบและระเบียบการบริหารจัดการที่ชัดเจน โปร่งใส มีคณะกรรมการบริหารกองทุนระดับมีอาชีพ
- 2) ประชาชนวัยทำงานทุกคนต้องออมผ่านองค์กร โดยลูกจ้างจะต้องออมแทนคู่สมรสและบุตร (วัยทำงาน) ที่ไม่มีรายได้ด้วย ส่วนประชากรวัยทำงานที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างต้องออมผ่าน อปท. ทุกคนที่ออมจะมีบัญชีการออมของตนและสามารถตรวจสอบยอดการออมได้
- 3) อปท. เทศบาล และเขต ทำหน้าที่เก็บเงินออมของประชากรวัยทำงานในเขตของตน และจัดระบบข้อมูลและการย้ายถิ่นของประชากรในเขตการปกครอง
- 4) กองทุนฯ ประสานกับภาครัฐ เพื่อรับการสนับสนุนด้านงบประมาณรายจ่าย 1 ใน 3 ของบำนาญในแต่ละปี
- 5) กองทุนฯ ประสานกับสรรพากร เพื่อให้กรมสรรพากรจัดเก็บเงินออมแก่ลูกจ้างที่มีรับเงินเดือน และส่งต่อเงินออมให้แก่กองทุน โดยที่ลูกจ้างจะต้องส่งเงินออมของตนพร้อมกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่ทำงานด้วย
- 6) กองทุนฯ ประสานกับ อปท. โดยที่ อปท. ทำหน้าที่รวบรวมเงินออมจากผู้ทำงานแบบไม่มีเงินเดือน (ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ) และทำหน้าที่จ่ายเงินบำนาญ โดยที่ อปท. จะต้องคาดประมาณจำนวนผู้ที่จะรับบำนาญในเขตความรับผิดชอบของตน และประมาณจำนวนผู้ออมและจำนวนเงินในแต่ละปี เพื่อที่จะส่งยอดออมเข้าสู่กองทุน หรือรับเงินเพิ่มจากกองทุนในกรณีที่เงินจ่ายบำนาญในเขตความรับผิดชอบมีมากกว่าเงินออมที่เก็บได้

ข้อสังเกตจากงานศึกษาในกลุ่มแรก ชี้ให้เห็นว่างานศึกษาส่วนใหญ่เน้นที่การให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบที่ถือเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศ และมุมมองที่ให้กับงานศึกษาทั้งสอง เป็นลักษณะของการใช้มุมมองทางสวัสดิการสังคมมาช่วยในการแก้ไขปัญหาของการทำงานของผู้สูงอายุที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ โดยอาจยังไม่ได้พิจารณาในประเด็นทางเศรษฐกิจในภาพรวมของตลาดแรงงานและการจ้างงานที่อยู่ในระบบ และยังไม่ได้พิจารณามุมมองในเชิงประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติและกระทรวงแรงงาน (2549ก) เสนอมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ ได้แก่

1) การดูแลผู้ใช้แรงงานในเรื่องสวัสดิการ สภาพการจ้าง และเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน โดยมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโรคที่เกิดขึ้นอันเนื่อง มาจากการทำงานอย่างจริงจัง รวมทั้งหา มาตรการในการป้องกัน

2) การปรับยุทธศาสตร์การทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานและด้าน โครงสร้างประชากร โดยทบทวนนโยบายเรื่อง การจ้างงาน การสร้างงาน และโอกาสในการจ้างงานผู้สูงอายุ

3) การทบทวนการจัดระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและเร่งพัฒนา ทักษะฝีมือแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ

4) ส่งเสริมการทำงานแบบไม่เต็มเวลา หรือไม่ต้องมาทำงานทุกวันให้แก่ผู้สูงอายุ โดยให้ผลตอบแทน สดหล่นจากการทำงานตามปกติ และ

5) การพิจารณาเลื่อนระยะเวลาการเกษียณอายุทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยอาจแยกตาม ประเภทของงาน หรือตามความสามารถของบุคคล

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2553) ได้มีการนำเสนอรูปแบบของ การขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 ขยายอายุการทำงานด้วยการดูแลให้แรงงานในระบบ (ประกันสังคม) ได้รับการคุ้มครอง ค่าจ้าง และสวัสดิการที่เหมาะสมถ้วนหน้า โดยมีข้อเสนอแนะ คือ เพื่อให้แรงงานในระบบเกิดแรงจูงใจอยู่ ทำงานนานขึ้น โดยเฉพาะแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมและสาขาบริการ จึงเสนอให้มีการยกระดับมาตรฐาน การดูแลแรงงานในระบบเหล่านี้ให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยถ้วนหน้า และควรพิจารณา เพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับแรงงานในระบบประกันสังคมโดยไม่เพิ่มเงินสมทบ โดยการบริหารจัดการกองทุน อย่างชาญฉลาดและอย่างมืออาชีพ

รูปแบบที่ 2 ขยายอายุการทำงานด้วยการนำแรงงานที่ยังตกค้างอยู่นอกระบบประกันสังคมเข้าระบบ โดยมีข้อเสนอแนะ คือ 1) การให้ความรู้และความเข้าใจกับแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป ที่มีอายุน้อย และยังเป็นโสด 2) การเคลื่อนย้ายแรงงานนอกภาคเกษตร เพิ่มโอกาสให้แรงงานเข้ามาอยู่ใน ระบบมากขึ้น ทำให้แรงงานมีความมั่นคงมากขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น 3) การให้ความสนใจกับแรงงานใน ระดับล่างและระดับกลาง ซึ่งมีแนวโน้มในการที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมมากกว่ากลุ่มผู้บริหาร 4) พิจารณา ให้ต้นทุนของการเข้าสู่ระบบประกันสังคม (Contributions) มีความสมเหตุสมผลสำหรับพนักงานระดับกลาง และระดับล่าง เนื่องจากการศึกษาพบว่าถ้ารายได้ต่อเดือนสูงขึ้น โอกาสที่แรงงานจะเข้าสู่ระบบจะมีมากขึ้น

รูปแบบที่ 3 การขยายอายุเกิดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของแรงงานในระบบประกันสังคม จาก ๕๕ ปี เป็น ๖๐ ปี โดยมีข้อเสนอแนะ คือ 1) การขยายอายุการทำงานควรเริ่มที่สถานประกอบการขนาดใหญ่

ก่อน เนื่องจากมีความมั่นคงทางด้านผลตอบแทน และมีการออมเพื่อเกษียณอายุ โดยเลือกกลุ่มเป้าหมายจากกลุ่มลูกจ้างที่มีเงินออมไม่เพียงพอ มีรายได้น้อย และมีได้ทำงานในภาคอุตสาหกรรม 2) ปรับแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อขยายอายุเกิดสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ จาก ๕๕ ปี เป็น ๖๐ ปี 3) ผู้มีอายุ ๕๕ ปี และยังคงทำงานอยู่ต่อไปอาจจะได้รับสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้เป็นกรณีพิเศษ หรือควรได้รับการอุดหนุนค่าจ้างให้แก่สถานประกอบการที่ว่าจ้างแรงงานสูงอายุต่อไป (แก้กฎหมาย)

รูปแบบที่ 4 การขยายอายุการทำงานด้วยการขยายประกันสังคมสู่ผู้ทำงานนอกระบบ โดยมีข้อเสนอแนะ คือ 1) การปรับรูปแบบมาตรา ๔๐ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ ปรับรูปแบบเงินสมทบใหม่ในมาตรา ๔๐ โดยให้มีการสมทบร่วมกันระหว่างผู้ประกันตน (แทนนายจ้างและลูกจ้าง) และรัฐบาลร่วมสมทบ และปรับปรุงรูปแบบสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมทุกประการ เช่นเดียวกับมาตรา ๓๓ ยกเว้นการประกันการว่างงาน 2) การปรับแก้พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา ๔ (๖) ซึ่งระบุว่า “กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่ได้กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” ไม่ให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บังคับ (โดยจะยกเลิกไปทั้งหมดก็ได้)

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2551ก) ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการในการกำหนดการขยายเกษียณอายุที่มีความเป็นรูปธรรมและพิจารณาในเชิงระบบของการจัดการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ

- 1) การประเมินสถานการณ์ตลาดแรงงานของบุคลากรภาครัฐและตลาดแรงงานโดยทั่วไปตามสาขาอาชีพว่า ขาดแคลนบุคลากรในระดับ/ตำแหน่งใดก่อน คือการทำฐานข้อมูลด้านแรงงานสูงอายุ
- 2) การปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรของภาครัฐในตำแหน่งสาขาอาชีพที่ขาดแคลนได้ขยายอายุการทำงานต่อไป
- 3) การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ประเมินความพร้อมของบุคลากรที่ประสงค์จะทำงานหลังเกษียณอายุทุกคน
- 4) กำหนดขอบเขต และ/หรือลักษณะงานของบุคลากรหลังเกษียณที่ผ่านการประเมินความพร้อมแล้วให้เหมาะสม กล่าวคือไม่สามารถเป็นผู้บริหารได้อีกต่อไป แต่ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือลักษณะงานที่ใช้ประสบการณ์เป็นหลัก โดยลักษณะงานอาจจะให้เต็มเวลา และ/หรือบางช่วงเวลา (Part - time) โดยคิดค่าตอบแทนให้ตามความเหมาะสม (แบบยืดหยุ่น) ซึ่งอาจจะต้องประเมินความสามารถและค่าตอบแทนให้สอดคล้องกัน (Competency - based payment) และ
- 5) จัดทำฐานข้อมูลบุคลากรสูงอายุที่ประสงค์จะทำงานเพื่อหารายได้และ/หรือเพื่อสังคม โดยมีประวัติความรู้ ประสบการณ์อย่างละเอียดพอควร เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ สามารถยื่นข้อเสนอในการจัดจ้างหรือชักชวนเข้าร่วมทำกิจกรรมเพื่อสังคมร่วมกันได้โดยตรง โดยจะต้องมีเจ้าภาพในการบริหารฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2553ก) เสนอข้อเสนอด้านนโยบาย และมาตรการต่างๆ ได้แก่

1) ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ประกอบการ ได้แก่ งานที่ผู้ประกอบการควรมอบให้กับผู้สูงอายุทำ ควรเป็นงานที่มีความยืดหยุ่นทั้งเวลาทำงานและภาระงาน ควรปรับสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ควรให้โอกาสผู้สูงอายุได้รับการฝึกอบรมเหมือนพนักงานทั่วไป

2) ข้อเสนอแนะสำหรับพนักงานสูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุจะมีโอกาสอยู่ในชีวิตการทำงานยาวนานขึ้น ผู้สูงอายุต้องฝึกฝนตนเองให้มีทักษะที่ทันสมัยเสมอ เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ตลอดเวลาตั้งแต่อยู่ในวัยทำงาน พนักงานทุกคนต้องดูแลสุขภาพตั้งแต่อยู่ในวัยทำงานให้แข็งแรง ปราศจากโรคเรื้อรังที่คอยบั่นทอนชีวิตการทำงาน รับประทานอาหารถูกสุขลักษณะและออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ

3) ข้อเสนอต่อรัฐบาล ได้แก่

3.1) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุและลดภาระการคลังของรัฐบาลเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในด้านต่างๆ อันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

3.2) การออกกฎหมายขยายอายุการทำงานในระบบ โดยในส่วนของราชการและรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเกษียณอายุของราชการ ให้ขยายอายุการเกษียณทางการออกไปเป็น 64 ปี

3.3) สำหรับอาชีพหรือตำแหน่งงานที่ต้องใช้แรงงาน หรือต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของคนจำนวนมาก อาจให้เลือกอายุเกษียณของตนเองได้โดยการพิจารณาเรื่องของสุขภาพ ภาระงาน ความรับผิดชอบ ประชกอบกัน ถ้าให้คนกลุ่มนี้เกษียณก่อนพนักงานกลุ่มอื่นๆ ก็อาจต้องให้เงินบำเหน็จมากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ เพื่อเป็นการชดเชย

3.4) ผู้ที่จะทำงานต่อหลังอายุ 60 ปี จะได้รับเงินเดือนสูงสุดไม่เกินเดือนสุดท้ายของที่เคยได้รับก่อนอายุ 60 ปี แต่ต้องไม่ต่ำกว่าค่ากลางระหว่างเงินเดือนเริ่มต้นและเงินเดือนสูงสุดของตำแหน่งนั้นๆ

3.5) การออกกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ควรครอบคลุมการห้ามใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการจ้างงาน รัฐบาลต้องสนับสนุนให้สังคมยอมรับว่าทุกคนในสังคมมีสิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องการศึกษาและการเข้ารับการฝึกอบรม และบทลงโทษสำหรับการจ้างงานที่เลือกปฏิบัติ

3.6) รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนแก่สถานประกอบการที่จ้างงานผู้สูงอายุหรือลดหย่อนภาษีแก่สถานประกอบการที่จ้างแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการจ้างผู้สูงอายุทำงานต่อ หรือรับพนักงานสูงอายุเข้าทำงานใหม่

3.7) รัฐบาลต้องประกาศให้สังคมรับรู้เกี่ยวกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม ที่มีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม เพื่อทุกคนจะได้เข้าใจสถานการณ์และเต็มใจที่จะปฏิบัติ

ตามนโยบายของรัฐบาล หน่วยธุรกิจจะได้เตรียมตัววางแผนกำลังคนใหม่ และจะได้ตระหนักถึงภาระที่ทุกคนต้องการรับผิดชอบผู้สูงอายุร่วมกัน

3.8) รัฐบาลต้องทำให้ผู้ประกอบการรู้ว่า ผู้ทำงานสูงอายุมีโอกาสเจ็บป่วยสูง และผู้สูงอายุบางคนมีโรคเรื้อรัง เช่น โรคหัวใจ เพื่อว่าผู้ประกอบการจะได้จัดบริการด้านสาธารณสุขเบื้องต้น ประจำองค์กร จัดเตรียมสวัสดิการด้านอื่นๆ สำหรับผู้สูงอายุ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงาน

3.9) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยขยายสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจาก 55 ปี เป็น 60 ปี หรือมากกว่า ข้อดีคือเป็นการจูงใจแรงงานที่อยู่ในระบบให้ทำงานยาวขึ้น รายได้ที่จะได้รับหลังเกษียณเพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีวิตช่วงหลังเกษียณ ขณะเดียวกันการที่แรงงานสูงอายุยังอยู่ในระบบประกันสังคม แรงงานเหล่านี้จะยังได้รับการคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วย ประสบอันตราย เงินสงเคราะห์กรณีหยุดงาน ค่าทำศพและเงินสงเคราะห์ทายาท ได้รับการคุ้มครองถ้าว่างงาน ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระด้านสวัสดิการของภาครัฐลง

สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2553ข) เสนอแนวทางในการสร้างโอกาสการมีงานทำของผู้สูงอายุในด้านนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติ ดังนี้

1) ด้านนโยบาย ประกอบด้วย (1) นโยบายสร้างโอกาสการมีงานทำของผู้สูงอายุทั้งในระบบและนอกระบบ คือ ภาคในระบบ - ให้มีการขยายอายุเกษียณแบบค่อยเป็นค่อยไปและเป็นไปตามความสมัครใจ โดยภาครัฐให้ขยายอายุเกษียณจาก 60 ปี เป็น 63 ปี และ 65 ปี ส่วนภาคเอกชน ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขยายอายุเกษียณจาก 55 ปี เป็น 58 ปี หรือ 60 ปี โดยนายจ้างจ่ายเงินสมทบประกันสังคมด้วย เพื่อให้ภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งตลาดแรงงานมีการปรับตัวในระยะแรก แล้วทำการประเมินผลก่อนค่อยดำเนินการต่อไป สำหรับภาคนอกระบบ - ส่งเสริมผู้สูงอายุทั้งที่ประกอบอาชีพอิสระ/รายบุคคล และที่รวมกลุ่ม ให้สามารถเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ ฯลฯ และเข้าถึงการอบรมทักษะในการประกอบอาชีพ (2) นโยบายส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ ทั้งก่อนเป็นผู้สูงอายุและที่เป็นผู้สูงอายุ ให้มีการเตรียมการสู่การเป็นผู้สูงวัย ทั้งด้านอาชีพ การออม สุขภาพ และการศึกษาต่อเนื่องของคนก่อนเกษียณ โดยการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจัดแนะแนวอาชีพแก่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างที่กำลังจะเกษียณอายุ (3) มีนโยบายส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในรูปของการรวมกลุ่ม เนื่องจากงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ควรเป็นงานที่ผู้สูงอายุมีการรวมกลุ่มกันให้มากขึ้น (เช่น วิสาหกิจชุมชน OTOP กลุ่มอาชีพ กลุ่มสหกรณ์การเกษตร กลุ่มออมทรัพย์) และควรส่งเสริม/ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการอบรมเพื่อเพิ่มทักษะอาชีพ และมีการจัดการงานอาชีพผู้สูงอายุโดยท้องถิ่น (เช่น อบต. อบจ. เทศบาล) (4) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพผู้สูงวัย (อาจเป็นกองทุนใหม่หรือรัฐสมทบเพิ่มขึ้นในกองทุนผู้สูงอายุที่มีอยู่แล้ว) เพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างงานในระดับภูมิภาค/จังหวัดเพื่อคนสูงวัย ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ - สังคม และทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้กลุ่มผู้สูงอายุได้เข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ

2) ด้านกฎหมาย ควรมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ทั้งในด้านค่าจ้าง สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน และการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ รวมทั้งกฎหมายการจ้างงานบางช่วงเวลา (Part - time job) เพื่อส่งเสริมให้นายจ้างยืดการจ้างแรงงานสูงอายุออกไป ทั้งงานในรูปแบบเต็มเวลาและบางช่วงเวลา

3) ด้านการปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) ด้านนโยบายการขยายอายุเกษียณ ควรมีการจัดประชุมทำความเข้าใจกับภาคเอกชนทุกฝ่าย ทั้งนายจ้าง สหภาพแรงงานและลูกจ้าง ให้เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการขยายอายุการทำงาน (2) การบูรณาการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในกระทรวงแรงงาน และนำไปประกอบในแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งในระดับกระทรวงและระดับจังหวัด โดยมีสำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานกลาง (3) หน่วยงานที่เป็นผู้ประสานงาน (สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัด กระทรวงแรงงาน) ควรหาช่องทางในการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง (4) สำนักตรวจและประเมินผล สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ควรมีการติดตามประเมินผลโครงการ/กิจกรรม ทั้งในระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ (5) ด้านกฎหมาย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรมีการเพิ่มเติมประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 และกฎหมายคุ้มครองแรงงานบางช่วงเวลา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551ข) ศึกษาแนวทางการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ โดย มีแนวทางการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ได้แก่

1) การจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จะเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการวางแผนกำหนดนโยบายส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพต่อไป โดยควรจำแนกข้อมูลดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มสูงอายุ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ กลุ่มที่พอช่วยเหลือตนเองได้ และกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือ นอกจากนี้ต้องรวบรวมข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถใช้งานได้ทันที พร้อมทั้งต้องมีการปรับปรุงฐานข้อมูลเป็นระยะๆ เพื่อความสมบูรณ์ถูกต้อง

2) การทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ ช่วงแรกอาจกำหนดเป็นโครงการขยายเกณฑ์อายุเกษียณตามความสมัครใจ เพื่อให้หน่วยงานที่มีผู้สูงอายุทำงานอยู่ได้มีโอกาสในการปรับตัว และกำหนดระยะเวลาการขยายเกณฑ์อายุเกษียณเป็นช่วงเวลาสั้นๆ เพื่อสามารถประเมินความเหมาะสมและผลกระทบ

3) การกำหนดลักษณะบางประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมเป็นมาตรการที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ ทั้งนี้ อัตราค่าจ้างที่เหมาะสมต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ ควรกำหนดขึ้นใหม่ โดยคณะทำงานซึ่งอาจประกอบด้วยตัวแทน 3 ฝ่าย ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ตัวแทนฝ่ายแรงงานสูงอายุ และตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับ โดยในเบื้องต้นคณะทำงานฯ อาจพิจารณากำหนดค่าจ้างจากปัจจัยลักษณะหรือประเภทงาน รูปแบบการทำงาน และคุณวุฒิ คุณสมบัติ ความสามารถ และประสบการณ์

4) การเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ เป็นมาตรการเสริมเพื่อสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของผู้สูงอายุ โดยการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นการทำงานนอกระบบที่มีหลากหลายรูปแบบ อีกทั้งผู้สูงอายุมีความพร้อมที่แตกต่างกันต่อการทำงาน ดังนั้นภาครัฐอาจกำหนดมาตรการเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ ในหลากหลายแนวทาง อาทิ การทำงานแบบบางเวลา (Part - time working) ที่กำหนดชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่น (Flexible hours) การแบ่งภาระงานกับบุคคลอื่น (Job sharing) การทำงานชั่วคราว (Temporary work) หรือการทำงานแบบสัญญาระยะสั้น (Short - term Contracts) การจ้างงานใหม่ในฐานะที่ปรึกษา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2551) เสนอข้อเสนอในการดำเนินงานเพื่อการดูแลและการเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้ผู้สูงอายุด้วยการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ โดยมีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุใน 2 ด้าน คือ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการทำงานกองทุนผู้สูงอายุ และข้อเสนอแนะในการพัฒนาบุคลากรในกลุ่มงานกองทุนผู้สูงอายุ คือ ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการทำงานกองทุนผู้สูงอายุ คือ

1) คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุควรผลักดันให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานเป็นองค์หลักและองค์แรกๆ ที่ผู้สูงอายุมาใช้บริการเมื่อประสบปัญหา รวมทั้งให้การยอมรับและมั่นใจในบริการ

2) คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุควรพิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัดในการให้ทุนสนับสนุนแก่ผู้สูงอายุ และให้มีการแก้ไขเพื่อให้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความต้องการของผู้สูงอายุ

3) กองทุนผู้สูงอายุควรเสริมสร้างศักยภาพการปฏิบัติงานกองทุนผู้สูงอายุในส่วนภูมิภาคด้วยการจัดสรรอัตรากำลังให้แก่พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

4) กองทุนผู้สูงอายุควรมีการประสานความรู้ความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแสวงหาแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน

5) กองทุนผู้สูงอายุควรสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานแก่สาขาสภาผู้สูงอายุเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างผู้สูงอายุ กลุ่ม ชมรมผู้สูงอายุและองค์กรต่างๆ

6) กองทุนผู้สูงอายุควรทำความตกลงร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาคให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงให้กับผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุในการเขียนโครงการ

7) กองทุนผู้สูงอายุควรสร้างการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรสาธารณประโยชน์ให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินงานผู้สูงอายุ

8) คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุควรสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์กองทุนผู้สูงอายุ รวมทั้งทบทวนการทำความตกลงกับสภาผู้สูงอายุแห่งชาติเพื่อให้มีการกระจายข้อมูลข่าวสารต่างๆ ไปสู่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและครบถ้วน

9) ควรมีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุเพื่อให้ทราบความสำเร็จตลอดจนแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ

10) คณะอนุกรรมการระดมทุนควรจัดทำแผนการระดมทุนเข้าสู่กองทุนผู้สูงอายุ และสร้างความเข้าใจกับสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือดูแลและพัฒนาผู้สูงอายุมากขึ้นในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่ใช่เป็นการบริจาคเงินเท่านั้น เช่น วิธีการจัดสรรเงินภาษีผลิตภัณฑ์ยาและภาษีผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลระยะยาวสมทบเป็นเงินทุนสำหรับผู้สูงอายุ

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาบุคลากรในกลุ่มงานกองทุนผู้สูงอายุ ได้แก่ 1) ควรมีการกำหนดตำแหน่งอัตรากำลังทั้งข้าราชการและลูกจ้าง และการปฏิบัติงานตามตำแหน่งอย่างชัดเจน 2) จัดทำแผนอัตรากำลังและแผนพัฒนาบุคลากรทั้งด้านการพัฒนา และด้านสวัสดิการ 3) มีระเบียบรองรับการปฏิบัติงานของบุคลากรทั้งระเบียบการปฏิบัติงานและระเบียบสวัสดิการ โดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างในกองทุนผู้สูงอายุ 4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการอบรม/สัมมนาความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุ และความรู้ทางเทคนิคเฉพาะเพื่อการปฏิบัติงานตามตำแหน่ง

2.4 นโยบายการจ้างแรงงานสูงวัยของประเทศต่างๆ

การศึกษานโยบายการจ้างแรงงานสูงวัยในต่างประเทศอาจเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยให้เห็นภาพของทางเลือกนโยบายต่างๆ เพื่อการจ้างแรงงานสูงวัย ซึ่งงานศึกษากลุ่มนี้มีจำนวนมากและใช้กลุ่มตัวอย่างในหลากหลายประเทศ ตัวอย่างของงานศึกษา ได้แก่

งานศึกษาของ วรเวศม์ สุวรรณระดา (2556) ถอดบทเรียนประสบการณ์ทางนโยบายการขยายอายุการทำงานจากประเทศญี่ปุ่นของภาครัฐและ เอกชน กรณีลูกจ้างเอกชนจากการแก้ไขกฎหมายเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุในปี 2547 อายุเกษียณถูกขยายเป็น 65 ปี จากเดิมที่กำหนดไว้ที่ 60 ปี และเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2556 อายุรับเงินบำนาญของลูกจ้างเอกชนในญี่ปุ่นจะเริ่มกลายเป็น 65 ปี ในปี 2561 กรณีข้าราชการสังกัดรัฐบาลกลาง อายุเกษียณจะถูกกำหนดโดยกฎหมายข้าราชการส่วนกลางและระเบียบของ National Personal Authority โดยพื้นฐานข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่บริหารธุรการทั่วไป อายุเกษียณ 60 ปี ในสายงานหรือสายอาชีพอื่น ๆ อาจจะมากกว่า 60 ปี แต่จะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น

อรพินธ์ สฟโชคชัย และ นพวรรณ ศรีเกตุ (2556) มีการศึกษาบทเรียนและประสบการณ์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานเพื่อรองรับปัญหาของสังคมสูงอายุและการขยายอายุเกษียณราชการและการทำงานในประเทศเกาหลีใต้ ในงานศึกษาพบว่า มาตรการการรองรับสังคมผู้สูงอายุและการเกษียณอายุการทำงานได้แก่

ก. มาตรการและนโยบายที่ดูแลแรงงานผู้สูงอายุ ได้แก่

ก.1 มีระบบการกำหนดจุดสูงสุดของค่าจ้าง (Wage Peak System, WPS) มาตรการ WPS เป็นระบบการลดอัตราเงินเดือนของแรงงานผู้สูงอายุลง เพื่อแลกกับความมั่นคงในการจ้างงาน ระบบนี้เปิดช่องให้นายจ้างและสภาพแรงงานสามารถเจรจาและกำหนดจุดสูงสุดของค่าจ้างขั้นสูง อันเป็นอัตราที่จะเริ่มเจรจาลดอัตราค่าจ้างลง เพื่อให้แรงงานหรือผู้ทำงานสูงอายุได้ทำงานในสถานประกอบการเดิมอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้มีการกำหนดระบบแรงจูงใจเพื่อให้บริษัทจ้างแรงงานสูงอายุ (Aged Employment Incentive) โดยมีเงินอุดหนุนสนับสนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ เงินอุดหนุนสำหรับการจ้างงานเกินระยะเวลาอายุเกษียณ (Extension of Retirement Age) เงินอุดหนุนสำหรับการจ้างผู้เกษียณต่อเนื่อง (Continued Employment of Retirees Incentive) และ เงินอุดหนุนสำหรับการประกันการตกงานของผู้สูงอายุ

ก.2 มาตรการการกำหนดโควตาให้สถานประกอบการจ้างแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นมาตรการที่เป็นไปตามความสมัครใจถือว่าเป็นประโยชน์ให้สังคม

ก.3 มาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำงาน การมีงานทำ และการจ้างงานของผู้สูงอายุ โดยกระทรวงการจ้างงานและแรงงานและการส่งเสริมองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน (Public Employment Service, PES) และตั้งฝ่ายดูแลผู้สูงอายุ การจัดทำฐานข้อมูลคลังสมองอาวุโส (Senior Talent Bank) เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการสร้างโอกาสสำหรับผู้สูงอายุ โดยในปี 2550 ได้จัดทำเป็นโครงการ New Start Program for Elderly ซึ่งเป็นโครงการที่จัดรูปแบบการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างครบวงจรตั้งแต่การอบรมทักษะฝีมือ การให้คำปรึกษา และฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน (On- the job training) และ ในปี 2555 มีการริเริ่มโครงการ New Workplace Adaptation Support for Worker Aged 50+ เพื่อให้ความช่วยเหลือและฝึกอบรมแก่แรงงานสูงอายุ โดยให้มีโอกาสฝึกงานในสถานประกอบการขนาดกลาง และขนาดเล็กเป็นเวลานานสามเดือน จากนั้นช่วยในการหางานทำ และสนับสนุนการกลับเข้าทำงาน มีการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับภาคเอกชนเพื่อช่วยในการแสวงหางานที่เหมาะสม

ก.4 มาตรการการขยายอายุเกษียณ สำหรับหน่วยงานภาคเอกชนส่วนมากจะกำหนดที่ 55-57 ปี ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดในระบบบำนาญแห่งชาติ หากทำงานครบตามกำหนด รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา คณะกรรมการสามฝ่ายประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 4 คน ผู้แทนสภาพแรงงาน 3 คน และผู้แทนภาคประชาสังคมอีก 5 คน ใช้เวลาในการศึกษาหนึ่งปีโดยมีกระบวนการรับ

ฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ และได้ข้อสรุปว่า จำเป็นต้องมีการขยายการเกษียณอายุ ในช่วงระหว่างการศึกษา ก็มีความเห็นที่ขัดแย้งในการขยายการเกษียณอายุ โดยเฉพาะกลุ่มนายจ้างไม่ต้องการให้มีการกำหนดอายุเกษียณเป็นกฎหมาย เพราะต้องการความยืดหยุ่นในการจ้างและการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านแรงงาน หากมีการกำหนดอายุเกษียณเพิ่มขึ้นอาจนำไปสู่การลดขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนลง รัฐสภาเกาหลีใต้ได้ผ่านกฎหมายกำหนดอายุเกษียณที่ 60 ปี สำหรับผู้ที่ทำงานในระบบราชการและเอกชน สำหรับองค์กรเอกชนนั้น สถานประกอบการที่มีขนาดตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป จะมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2559 เป็นต้นไป ส่วนหน่วยงานที่เหลือจะต้องดำเนินการให้ครบในปีถัดไป

ข. มาตรการจูงใจให้แรงงานผู้สูงอายุทำงานต่อในระบบ

ประเทศเกาหลีใต้มีการปรับปรุงด้านการเงินของระบบบำนาญและการจ่ายผลตอบแทนยามเกษียณอายุ ให้ระบบ National Pension Service (NPS) มีเสถียรภาพ และความมั่นคงในระยะยาวโดยขยายฐานให้ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง เช่น ยอมให้แรงงานที่ยังไม่ประกันตนซึ่งมีอายุ 60 ปี สามารถเข้าร่วมระบบ NPS ได้ หากเคยมีประวัติที่ดีในการจ่ายเงินสมทบ เพิ่มการสำรวจตรวจสอบสถานประกอบการ เพื่อนำแรงงานที่อาจจะตกสำรวจเข้าสู่ระบบ เป็นต้น มาตรการนี้ยังแก้ไขปัญหาอุปสรรคการจ้างงานในฝ่ายของนายจ้าง โดยมีการตรากฎหมาย เพื่อบังคับให้ขยายระดับอายุเกษียณที่ 60 มีการนำมาตรการลดหย่อนภาษีมาใช้จูงใจให้คนทำงานต่อเนื่อง ระบบ Earned Income Tax Credit (EITC) และ กำหนดกฎระเบียบและดำเนินการมาตรการเพื่อขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะต่อแรงงานสูงอายุ โดยตรากฎหมาย Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Aged Employment Promotion

ค. มาตรการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีสัดส่วนของแรงงานที่ทำงานในอาชีพอิสระสูง การส่งเสริมและเพิ่มสัดส่วนของการประกอบอาชีพอิสระสำหรับแรงงานในประเทศเกาหลีใต้จึงเป็นนโยบายทางเลือกที่รัฐบาลเกาหลีใต้ให้ความสนใจ เป็นตลาดงานที่สามารถรองรับแรงงานผู้สูงอายุ ภาครัฐมีบทบาทในการให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ การส่งเสริมแหล่งเงินทุน และการขยายระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมผู้ทำงานในกลุ่มนี้

ง. มาตรการเพิ่มจำนวนประชากร รัฐบาลกำลังประชาสัมพันธ์ให้ครอบครัวเกาหลีใต้มีลูกอย่างน้อย 2 คน หรือ นโยบาย 1-2-3 แต่ยังไม่ค่อยเห็นผล

สวีดิช บุนยมนานท์ และ ปกัศร ชัยวัฒน์ (2556) มีการทบทวนวรรณกรรมบทเรียนประสบการณ์ทางนโยบายการขยายอายุการทำงานจากสิงคโปร์ ในอดีตประเทศสิงคโปร์ ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำในการเกษียณจากการทำงาน ชาวสิงคโปร์ส่วนใหญ่นิยมเกษียณเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เพื่อเป็นการรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกกฎหมาย Retirement Age Act (RAA) เพื่อกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกษียณเป็น 60 ปี ซึ่งต่อมาในปี รัฐบาลได้ขยายอายุเกษียณออกไปเป็น 62 ปี และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 กฎหมายฉบับใหม่ ได้แก่ Retirement and Re-employment Act (RRA) ได้ถูกนำมาบังคับใช้แทนกฎหมายฉบับเดิมโดยมีผลครอบคลุมทั้งพลเมืองสิงคโปร์ และ ผู้พำนักในประเทศอย่างถาวร ทั้งผู้ที่ทำงานในองค์กรหรือหน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชน กฎหมาย Retirement and Re-employment Act (RRA) มีสาระสำคัญได้แก่ การคงอายุขั้นต่ำในการเกษียณเป็นเท่าเดิมคือ 62 ปี แต่นายจ้างต้องเสนอว่าจะรับลูกจ้างที่มีอายุ 62 ปี กลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง (re-employment) จนกระทั่งอายุ 65 ปี ซึ่งจะขยายเป็นอายุ 67 ปี ต่อไปในอนาคต โดยมีเงื่อนไขว่า ลูกจ้างที่จะมีสิทธิได้จัดการว่าจ้างเพื่อกลับเข้าทำงานอีกครั้งหนึ่งต้องเป็นผู้ที่นายจ้างประเมินว่ามีผลการทำงานในระดับที่น่าพอใจ และมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ซึ่งสัญญาว่าจ้างใหม่นี้ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 1 ปี และต่ออายุไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งลูกจ้างมีอายุ 65 ปี

งานศึกษาของ ศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2551) มีการรวบรวมข้อมูลมาตรการของต่างประเทศในการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในประเทศ สหภาพยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส ไต้หวัน สิงคโปร์ และญี่ปุ่น ในงานศึกษาพบว่ามาตรการในส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุแบ่งเป็น

- ก. มาตรการจูงใจในการจ้างงาน ที่มีการกำหนดรูปแบบของการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่น เช่น การทำงานไม่เต็มเวลา การทำงานที่ชั่วโมงการทำงานยืดหยุ่นได้ การแบ่งภาระงานกับบุคคลอื่น การลดจำนวนวันทำงาน การทำงานด้วยสัญญาระยะสั้น และการจ้างงานในฐานะที่ปรึกษา (อังกฤษ ไต้หวัน) มีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ผลประโยชน์จากระบบประกันสังคม (สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น) การเสริมสร้างทัศนคติของนายจ้างที่มีต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ (สิงคโปร์) การยกเลิกการเก็บภาษีกับบริษัทที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่เกิน 50 ปีขึ้นไป (ฝรั่งเศส) รวมถึง การปรับสภาพแวดล้อมในการทำงานและปรับองค์การการทำงาน (สหภาพยุโรป)
- ข. มาตรการด้านการฝึกอบรม การเรียนรู้ เป็นมาตรการที่มีการจัดฝึกอบรมให้ผู้สูงอายุได้มีการพัฒนาเพิ่มพูนความรู้และทักษะ หรือความคุ้นเคยกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยนโยบายเป็นนโยบายพื้นฐานที่มีการทำในทุกประเทศที่อยู่ในการศึกษา

- ค. มาตรการด้านการปรับปรุงและจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยเป็นผลสืบเนื่องจากมาตรการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่น ดังนั้นการจัดการระบบงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานจึงมีลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงไป และส่วนที่มีการจัดทำเพิ่มเติมคือการสร้างสภาพแวดล้อมที่มีความปลอดภัยต่อการทำงานมากขึ้น รวมถึงการตรวจสอบดูแลสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุ
- ง. มาตรการปฏิรูปการเกษียณอายุ เป็นมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของการทำงาน โดยแนวนโยบายจะสอดคล้องกันในทุกประเทศที่ทำการศึกษา คือ ความพยายามในการขยายอายุการทำงานให้มากขึ้น
- จ. มาตรการการสนับสนุนอื่นๆโดยภาครัฐ เป็นมาตรการสนับสนุนหรือการจัดตั้งหน่วยงาน องค์กร เพื่อการดูแลผู้สูงอายุ เช่น การให้คำปรึกษา การสมัครงาน การเตรียมตัวในการกลับเข้ามาทำงาน การจัดระบบการจัดหางานแบบ One stop service รวมถึงการเปลี่ยนนิยามของผู้สูงอายุ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐยังมีมาตรการด้านสวัสดิการในเรื่องของสุขภาพเป็นมาตรการเสริมให้กับผู้สูงอายุ
- ฉ. การแก้ไขกฎหมาย เป็นมาตรการเพื่อการทบทวนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ รวมถึงการออกกฎหมายการเกษียณอายุในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอายุและเพศของแรงงาน เช่น การเปลี่ยนอายุเกษียณเป็น 65 ปีเท่ากันในหญิงและชาย ซึ่งแต่ก่อนจะกำหนดให้ชายเกษียณที่ 65 ปี และหญิงเกษียณที่ 60 ปี (อังกฤษ) เป็นต้น

งานศึกษาของนี้ยังมีการระบุถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จ ได้แก่ การแสวงหาวิธีการส่งเสริมการจ้างงานในผู้สูงอายุที่มีรูปแบบที่หลากหลายและได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ระบบเศรษฐกิจที่มีความแข็งแกร่ง การจัดสวัสดิการที่มีคุณภาพ มาตรการส่งเสริมให้นายจ้างจ้างแรงงานผู้สูงอายุด้วยความสมัครใจ การเพิ่มพูนความรู้และการพัฒนาทักษะ และการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน

การศึกษาในกลุ่มประเทศ OECD (n.d.) จำนวน 21 ประเทศ ที่มีการให้คำแนะนำต่อประเทศสมาชิก ในช่วงปี ได้มีการนำเสนอกลุ่มของนโยบาย โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

- ก. การสร้างระบบการเงินการคลังของประเทศโดยเฉพาะระบบบำเหน็จบำนาญการประกันสังคมที่เอื้อต่อการจูงใจให้กับแรงงานสูงอายุในการทำงานต่อหรือกลับสู่การทำงาน อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ บริบทของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาอาจมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่องของโครงสร้างระบบบำเหน็จบำนาญและผลประโยชน์ เนื่องจากระบบเดิมของต่างประเทศจูงใจให้คนมีการเกษียณการทำงานเพื่อรับผลตอบแทนเชิงเปรียบเทียบในระดับที่สูงกว่าการอยู่ในระบบการทำงาน รวมถึงจูงใจให้เกิดการเกษียณก่อนกำหนดหรือเป็นผู้ว่างงาน

- ข. การส่งเสริมให้นายจ้างมีการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยในส่วนนี้จัดเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับนายจ้างในการรับผู้สูงอายุเข้าทำงานหรือทำงานต่อ
- ค. การลดอุปสรรคต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานต่อหรือการรับกลับเข้ามาทำงานใหม่ภายหลังการเกษียณอายุ รวมถึงนโยบายในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมให้เกิดขึ้นกับการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งนโยบายในลักษณะนี้จัดเป็นรูปแบบของการส่งเสริมของภาครัฐในการเข้ามาเพิ่มโอกาสในการจ้างงานผู้สูงอายุ

บทที่ 3

วิธีดำเนินการศึกษา

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาในการนี้จึงใช้การศึกษาด้วยการถอดบทเรียนจากสถานประกอบการ 4 แห่ง เพื่อหาปัจจัยร่วม ปัจจัยสนับสนุน และปัจจัยขัดขวางการจ้างงานแรงงานสูงวัย โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการขยายโอกาสการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างงานแรงงานสูงวัย เพื่อมาเป็นกรอบในการกำหนดปัจจัยส่งผลกระทบต่อตัดสินใจจ้างงานแรงงานสูงวัย โดยเป็นการพิจารณาทั้งในด้านอุปสงค์ อุปทาน และสภาพของตลาดการจ้างงานสูงวัย โดยเป็นการทบทวนวรรณกรรมของประเทศที่มีการจ้างงานแรงงานสูงวัยในอัตราส่วนที่สูง คือ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น

2. การเลือกสถานประกอบการเพื่อการถอดบทเรียน จากเกณฑ์การจ้างงานแรงงานสูงวัยในสัดส่วนที่สูง และข้อมูลที่ได้รับการเผยแพร่ โดยเกณฑ์เบื้องต้นที่มีการนำมาพิจารณาเช่น ชื่อเสียงของสถานประกอบการในการมีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ดีในการจ้างงานสูงวัย การมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการเพื่อรองรับการจ้างงานสูงวัย เป็นต้น ทั้งนี้ในเบื้องต้น การคัดเลือกสถานประกอบการจำนวน 4 แห่งประกอบด้วย

ก. สถานประกอบการในภาคบริการ (โรงแรม) คือ บริษัท HomePro

ข. สถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรม คือ บริษัท ซอเฮง (ผลิตเส้นไหม ผลิตภัณฑ์จากข้าว) บริษัท ไทโยต้าประเทศไทย บริษัทโตชิบาประเทศไทย บริษัทแพนด้าจิวเวอรี่

ทั้งนี้ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และการถอดบทเรียนแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานก่อนวัยเกษียณ (อายุก่อน 55 ปี) และกลุ่มแรงงานหลังวัยเกษียณ (มากกว่า 55 ปี) เพราะอาจมีปัจจัยที่อาจมีความแตกต่างกันในการตัดสินใจของแรงงานและสถานประกอบการในการจ้างงานสูงวัยที่มีกลุ่มแตกต่างกันนี้

3. การสัมภาษณ์เชิงลึกสถานประกอบการตัวอย่าง 4 สถานประกอบการ ตามที่มีการเลือกในเบื้องต้น เพื่อหาแนววิธีการดำเนินการและปัจจัยที่สถานประกอบการใช้เพื่อการตัดสินใจในการจ้างงานแรงงานสูงวัย

โดยในการพิจารณาจะมีการพิจารณาปัจจัยเหล่านี้ในรายประเด็น และนำไปหาความเชื่อมโยงของปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อทัศนคติของสถานประกอบการ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ปัจจัยด้านการเงิน โครงสร้างต้นทุน โครงสร้างการบริหารจัดการ ประเภทของกิจการ หมวดอุตสาหกรรม วิธีและขั้นตอนการผลิตที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้แรงงานสูงวัยทำงาน การพัฒนาทักษะแรงงาน การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมการทำงานให้มีความเหมาะสมกับแรงงานสูงวัย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน ต้องมีการสัมภาษณ์แรงงานสูงวัยและแรงงานปกติของสถานประกอบการตัวอย่าง เพื่อนำมาพิจารณาปัจจัยที่ทำให้แรงงานเกิดการทำงานต่อและสภาพแวดล้อมของการทำงานระหว่างแรงงานสูงวัยและแรงงานปกติ รวมถึงความสอดคล้องของนโยบายการจ้างแรงงานสูงวัยของสถานประกอบการ

4. การถอดบทเรียนและหาปัจจัยร่วมที่ทำให้หน่วยงานเหล่านั้นมีการจ้างแรงงานสูงวัย โดยเป็นการพิจารณาถึงปัจจัยร่วม (Common factors) ที่สถานประกอบการทุกแห่งมีไม่แตกต่างกัน และปัจจัยเฉพาะ (Specific factors) ที่ขึ้นกับสถานประกอบการ ในสองประเด็น คือ

ก. ปัจจัยร่วมและปัจจัยเฉพาะที่ส่งเสริมให้สถานประกอบการจ้างแรงงานสูงวัย โดยปัจจัยร่วม เป็นปัจจัยที่ทุกสถานประกอบการในกลุ่มตัวอย่างมีความคล้ายคลึงกันเพื่อนำไปทำเป็นข้อเสนอเพื่อการขยายผลในภาพรวม และนำส่วนที่เป็นข้อแตกต่างไว้สร้างเป็นทางเลือกแก่สถานประกอบการที่อาจมีลักษณะที่แตกต่างออกไป

ข. ปัจจัยร่วมและปัจจัยเฉพาะที่เป็นอุปสรรค และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลให้เกิดความไม่สำเร็จในการขยายการจ้างแรงงานสูงวัย

5. การประชุมกลุ่มย่อยผู้แทนสถานประกอบการที่อยู่ในกลุ่มตัวอย่าง (Focus Group) และนอกกลุ่มตัวอย่างแต่มีความเกี่ยวข้อง เช่น สมาคมของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่สถานประกอบการสังกัด รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น เพื่อเป็นการสังเคราะห์และสรุปปัจจัยร่วมและปัจจัยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการสรุปมีทิศทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายและมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

6. การพัฒนาเครื่องมือในการคัดกรองสถานประกอบการที่จะเข้าร่วมโครงการ โดยเป็นการสร้างแบบสอบถามเพื่อใช้ในการประเมินสถานประกอบการที่จะเข้าร่วมโครงการและการขยายผล โดยเป็นปัจจัยคัด

กรองที่มาจาก การสรุปปัจจัยที่เกิดจากการถอดบทเรียน การการประชุมกลุ่มย่อยผู้แทนสถานประกอบการที่อยู่ในกลุ่มตัวอย่าง และข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการของ มสผส.

7. การจัดสัมมนากลุ่มย่อยเพื่อทดสอบเครื่องมือคัดกรองและสรุปผลการศึกษาใช้เป็นข้อมูลนำเข้าเวทีประชุมสถานประกอบการ 15 แห่ง เพื่อเป็นสถานประกอบการนำร่องในการศึกษาระยะต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษาสถานประกอบการ

ในบทนี้เป็นการสำรวจสถานประกอบการที่เป็นต้นแบบของการจ้างแรงงานสูงวัย โดยทั้งสองสถานประกอบการมีการใช้รูปแบบของการจ้างแรงงานสูงวัยที่มีรูปแบบที่อาจมีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแสดงถึงความยืดหยุ่นในการที่สถานประกอบการสามารถที่จะดำเนินการให้มีความเหมาะสมกับประเภทของการดำเนินงานของสถานประกอบการ นอกจากนี้ แต่ละสถานประกอบการแสดงถึงระบบการบริหารจัดการแรงงานสูงวัยที่น่าจะเป็นต้นแบบให้กับสถานประกอบการอื่นๆในอนาคต

ในการสัมภาษณ์เพื่อถอดบทเรียนการจ้างงานผู้สูงวัยได้แบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็นสองส่วน คือ ในส่วนของผู้บริการ เพื่อทราบถึงนโยบาย มาตรการ และแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างงานผู้สูงวัย ทั้งในด้านการจ่ายค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน เงื่อนไขการทำงาน ประเภทงาน การปรับสภาพแวดล้อมในการทำงาน การประเมินการทำงาน รวมไปถึงปัญหาและอุปสรรคในการจ้างแรงงานสูงวัย และการขอสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงวัย อีกส่วนเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มลูกจ้าง ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มผู้สูงวัย และกลุ่มเพื่อนร่วมงานผู้สูงวัย เพื่อทราบถึงสาเหตุที่จูงใจให้ทำงานต่อหลังจากเกษียณอายุ ทั้งในด้านทัศนคติของผู้สูงวัย และมาตรการที่ได้รับการจูงใจจากผู้ประกอบการ ลักษณะของการทำงาน ปัญหา อุปสรรค ทัศนคติของผู้สูงวัยและเพื่อนร่วมงานของผู้สูงวัย รวมไปถึงการขอสนับสนุนจากภาครัฐและผู้ประกอบการเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้สูงวัย

4.1 ถอดบทเรียนการจ้างงานแรงงานสูงวัย โรงเส้นหมี่ขอเฮง

บริษัท โรงเส้นหมี่ขอเฮง จำกัด ประกอบกิจการแปรรูปข้าวเป็นผลิตภัณฑ์ข้าวชนิดต่างๆ เช่น เส้นหมี่ เส้นก๋วยเตี๋ยว แป้งข้าวเจ้า แป้งข้าวเหนียว แป้งกึ่งสำเร็จรูป เพื่อทำเป็นอาหารคาวหวาน ขนมไทย และแป้งข้าวัดแปรง เพื่อใช้ทำเป็นส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ยา และแป้งเครื่องสำอาง เป็นต้น โดยจัดจำหน่ายทั้งในประเทศ และ ส่งออกกว่า 30 ประเทศทั่วโลก ปัจจุบันโรงงานตั้งอยู่ที่ ต.ยายชา อ.สามพราน จ.นครปฐม บนเนื้อที่ 72 ไร่ ทำการผลิตตลอด 24 ชั่วโมง มีคนงานประมาณ 1,800 คน เป็นแรงงานต่างด้าวประมาณ 800 คน และเป็นแรงงานสูงวัยกว่าอีก 50 คน

วิธีดำเนินการในการส่งเสริมหรือจ้างแรงงานสูงวัย เป็นการจ้างงานด้วยรูปแบบของการการปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบของการทำงานตามความเหมาะสม และความถนัดของแต่ละบุคคลเมื่อถึงวัยเกษียณอายุการทำงาน โดยไม่ได้มีการปรับลดค่าตอบแทนใดๆ และมีการให้การสนับสนุนทางการเงินในยามที่แรงงานประสบปัญหาในภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้หากแรงงานมีการทำงานครบตามอายุงานจะมีการให้เงินรายเดือนหากแรงงานประสงค์ที่จะเกษียณอายุ ประมาณ 3,000 บาทต่อเดือน โดยให้ไปจนเสียชีวิต

ระบบการจ้างงานในแรงงานสูงวัยของโรงงานหมีขอเฮงเป็นการจ้างต่อเนื่องจากการทำงานเดิม นั่นคือเมื่อแรงงานทำงานจนใกล้ช่วงวัยเกษียณ จะได้รับการพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน และปรับตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้เหมาะสมในแต่ละบุคคล ซึ่งงานส่วนใหญ่ที่แรงงานสูงวัยรับผิดชอบนั้นค่อนข้างเป็นงานที่ใช้แรงน้อย ไม่ต้องแข่งกับเวลา อยู่ในที่ร่ม เช่น งานบรรจุภัณฑ์ และส่วนใหญ่จะเป็นงานที่คอยดูแลแรงงานใหม่ๆ เพราะแรงงานสูงวัยถือเป็นแรงงานที่มีประสบการณ์ ความชำนาญ ความรับผิดชอบ และมีความน่าเชื่อถือในกลุ่มแรงงานรุ่นใหม่ หรือจะกล่าวได้ว่าแรงงานสูงวัยเป็นผู้ที่ช่วยดูแลความเรียบร้อยให้แก่องค์กรนั่นเอง อีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญและมีผลต่อการจ้างแรงงานสูงวัย คือ ค่าตอบแทนและสวัสดิการในการทำงาน โดยแรงงานกลุ่มนี้จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามเดิมที่เคยได้รับ และมีการปรับเพิ่มเช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานทั่วไป ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการทำงานนั้น จะพิจารณาจากความสามารถ และศักยภาพของแรงงานเป็นสำคัญ งานที่มีการปรับเปลี่ยนเช่น การปรับให้อยู่ในระดับผู้ตรวจสอบควบคุมงาน งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด เป็นต้น โดยให้รับค่าตอบแทนไม่ต่างจากงานที่เคยดำเนินการมาก่อน

ในด้านสวัสดิการ กิจการมีการให้แรงจูงใจแก่แรงงานในภาพรวมทั้งหมด ประกอบด้วย โบนัส เงินค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติม ระบบแรงงานสัมพันธ์ เช่น การจัดแข่งกีฬาภายในโรงงาน การนำรางวัลที่ได้จากการแข่งขันตามกิจกรรมไปให้แรงงานบริหารจัดการเองเช่นการไปทัศนศึกษาพักผ่อน รวมไปถึงสวัสดิการในการรักษาพยาบาลและการตรวจสุขภาพประจำปี นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นอีกปัจจัยที่สถานประกอบการนี้มีการดำเนินการเพื่อให้เหมาะสมกับแรงงานที่สูงอายุ และทำให้เกิดลักษณะของความเป็นครอบครัวในสถานประกอบการ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่สถานประกอบการมีการดูแลแรงงานสูงวัยเป็นอย่างดี ดังนั้นจึงมีการจูงใจให้แรงงานในรุ่นลูกหลานเข้ามาสู่สถานประกอบการแห่งนี้ ซึ่งทำให้เกิดการดูแลระหว่างลูกหลานและแรงงานสูงวัยในสถานประกอบการแห่งนี้ด้วย

จุดเด่นของการดำเนินการของกิจการนี้ คือ ผู้บริหารในทุกระดับให้ความสำคัญกับการจ้างแรงงานสูงวัย โดยเป็นธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างรุ่นต่อรุ่น รวมไปถึงส่งเสริมทัศนคติที่ดีในการทำงานร่วมกับแรงงานสูงวัยให้แก่แรงงานทั่วไปที่ทำงานด้วยกัน และจากการสัมภาษณ์ในเชิงนโยบายการจ้างงานสูงวัยของโรงงานหมีขอเฮง พบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการจ้างงานสูงวัยที่สำคัญของโรงงานหมีขอเฮงมีทั้งหมด 3 ส่วนด้วยกัน คือ ความเชื่อมั่นในผู้บริหาร ค่าตอบแทนและสวัสดิการ และ ทัศนคติของแรงงาน โดยความเชื่อมั่นในผู้บริหารเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การจ้างงานสูงวัยของโรงงานหมีขอเฮงประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้บริหารมีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานสูงวัย มีการสร้างความมั่นใจในการจ้างงาน การให้ค่าตอบแทนและความปลอดภัยในการทำงานให้แก่แรงงานทุกคนเมื่อเข้าสู่ช่วงสูงวัย

การมีผู้บริหารที่มีทัศนคติที่ดีต่อการจ้างงานแรงงานสูงอายุและการมีวัฒนธรรมองค์กรที่ให้เกียรติแรงงานสูงอายุเสมือนว่าเป็นผู้ใหญ่และผู้ที่มีความช่วยเหลือสถานประกอบการมารุ่นต่อรุ่น และวัฒนธรรมองค์กรนี้มีการถ่ายทอดให้พนักงานรับรู้รับทราบโดยทั่วกัน ซึ่งประเด็นนี้อาจกล่าวได้ว่าการให้เกียรติแก่แรงงานสูงอายุเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่มีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในมุมมองของผู้ประกอบการที่เป็นตัวอย่างได้มีแนวคิดของการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่ไม่ได้พิจารณาว่าแรงงานสูงอายุเป็นเพียงปัจจัยทุน แต่ยังเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อสถานประกอบการ ทั้งในด้านการเป็นแหล่งความรู้ขององค์กร ระบบอาวุโส เป็นต้น ทั้งนี้นโยบายด้านแรงงานสูงอายุของสถานประกอบการนี้ไม่ได้มีการจัดทำในรูปแบบของกฎ ระเบียบของโรงงาน แต่เป็นสิ่งที่ยึดถือสืบทอดมา ซึ่งปัจจัยนี้อาจเป็นปัจจัยที่อาจเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถสังเกตได้โดยตรงที่อาจส่งผลต่อการลดต้นทุนของกิจการในทางอ้อม

ในขณะที่เดียวกันแรงงานในกลุ่มสูงวัยก็อาจจะทำให้การทำงานในกลุ่มแรงงานด้วยกันในช่วงแรกอาจไม่ค่อยราบรื่นเท่าไรนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความแตกต่างของช่วงวัย (Generation Gap) ทั้งในด้านความรับผิดชอบในการทำงาน รวมไปถึงทัศนคติและความน่าเชื่อถือที่แรงงานรุ่นใหม่มีต่อแรงงานสูงวัย โดยแรงงานรุ่นใหม่มีลักษณะของงานที่ต้องอาศัยความไวในการทำงาน ซึ่งแรงงานสูงวัยอาจจะมีความคล่องตัวไม่มากนัก และทัศนคติในการทำงานบางอย่างไม่ตรงกัน ซึ่งอาจส่งผลทำให้การทำงานไม่ค่อยราบรื่น จากการให้สัมภาษณ์ของตัวแทนกลุ่มแรงงานสูงวัย ได้ให้ความเห็นว่า เขาเป็นผู้ใหญ่กว่า บางอย่างต้องอดทน หรือปล่อยผ่านไป เพื่อให้ทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

การจ้างแรงงานสูงวัยของโรงงานหมีขอเฮงนั้นถือเป็นต้นแบบการจ้างแรงงานสูงวัยที่มีมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยระบบที่ผู้บริหารยึดมั่นเป็นระบบครอบครัว เป็นการพึ่งพาอาศัยกัน ดูแลซึ่งกันและกัน จึงไม่ได้มีนโยบาย ข้อกำหนด หรือกฎระเบียบที่ชัดเจนในการจ้างงานแรงงานสูงวัย ซึ่งอาจเป็นข้อด้อยประการหนึ่งหากพิจารณาตามรูปแบบของการจ้างงานในรูปแบบสมัยใหม่ที่มีการรักษาสิทธิของแรงงานอย่างเคร่งครัด แต่ในทางกลับกันก็อาจเป็นประโยชน์ในเชิงการปรับเปลี่ยนนโยบายบางประการของกิจการในกรณีที่เกิดสถานการณ์บางประการ

นอกจากนี้ความได้เปรียบของกิจการในลักษณะครอบครัวที่มีผลต่อการจ้างแรงงานสูงวัย คือ การมีการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น เป็นอีกแนวนโยบายที่สืบเนื่องจากแนวคิดและวัฒนธรรมขององค์กร กล่าวคือ ผู้ประกอบการตัวอย่างมีความเข้าใจเกี่ยวกับศักยภาพและความสามารถในการทำงานของแรงงานสูงอายุ และการบริหารงานแบบให้แรงงานสามารถเข้าพบเพื่อแจ้งปัญหาหรือการขอคำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและเรื่องอื่นๆ เป็นปัจจัยเสริมให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ของสถานประกอบการได้รับความร่วมมือจากแรงงานในทุกกลุ่มอายุ นอกจากนี้สถานประกอบการนี้ไม่ได้มีการระบุสัญญาการจ้างงานที่มีอายุการเกษียณ ทำให้แรงงานสามารถที่จะอยู่ในการทำงานได้ตลอดจนถึงเวลาที่แรงงานตัดสินใจที่จะออกจากงาน

นอกจากนี้ การเปลี่ยนตำแหน่งงานตามความเหมาะสม กล่าวคือ เมื่อแรงงานสูงอายุมีอายุที่สูงขึ้นย่อมมีสภาพร่างกายที่อาจไม่เหมาะสมกับการทำงานประจำในลักษณะเดิม โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้ความสามารถทางกายภาพในการผลิต ดังนั้นสถานประกอบการตัวอย่างนี้จึงมีให้แรงงานสูงอายุสามารถปรับเปลี่ยนการทำงานได้อย่างเหมาะสมกับสภาพร่างกาย เช่น การให้พนักงานในสายการผลิตเปลี่ยนตำแหน่งงานไปเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัยหรือการทำงานความสะอาด โดยไม่ได้มีการลดค่าตอบแทนลงรวมถึง ระบบค่าตอบแทนเพื่อการจูงใจแรงงานสูงอายุที่มีการออกแบบเกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยแนวทางการดำเนินการที่สำคัญมีสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง คือ การให้ค่าตอบแทนที่ไม่ได้ลดลงแก่แรงงานสูงอายุที่ยังทำงานในสถานประกอบการอยู่ ในส่วนของค่าตอบแทนและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุ บริษัทยังคงจ่ายค่าตอบแทนแบบเป็นไปตามอายุงาน ไม่ได้ปรับลดตาม Productivity ของแรงงาน และตามอัตรานโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ ประการที่สอง หากแรงงานสูงอายุทำงานเกินกว่า 30 ปีในสถานประกอบการนี้ และต้องการที่จะออกจากการทำงาน ทางสถานประกอบการจะให้ค่าดูแลรายเดือนซึ่งเหมือนเป็นบำนาญรายละ 3,000 บาทต่อเดือนจนกว่าจะเสียชีวิต ซึ่งทั้งสองแนวทางการดำเนินการนี้ช่วยสร้างความจงรักภักดีของแรงงานที่มีต่อองค์กร และพร้อมที่จะทำงานให้กับองค์กรในระยะยาว

ท้ายสุด การประชาสัมพันธ์และการจัดกระบวนการรับสมัครต่อสังคมที่เหมาะสม เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สถานประกอบการตัวอย่างได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีความเหมาะสม กล่าวคือ สถานประกอบการมีการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนภาครัฐและภาคชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ มีการเปิดให้เข้าเยี่ยมชมงานและใช้สถานที่ในการเป็นตัวอย่างและการศึกษาเรียนรู้ในหลากหลายประเด็น เช่น การจ้างงานแรงงานสูงอายุนวัตกรรมการผลิต เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการในเรื่องต่างๆเหล่านี้เหมาะสมเป็นการทำให้เกิดการรับรู้และการสร้างความภูมิใจให้กับพนักงานขององค์กรในการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมเพื่อชุมชนและสังคม

ภาพการให้สัมภาษณ์ของตัวแทนกลุ่มแรงงานผู้สูงวัยและกลุ่มตัวแทนแรงงานเพื่อนร่วมงานผู้สูง
รวมไปถึงตัวอย่างผลิตภัณฑ์ของ โรงเส้นหมี่ขอเฮง จำกัด



4.2 การถอดบทเรียนการจ้างแรงงานสูงวัย บริษัทโตชิบา ประเทศไทย จำกัด

บริษัทมีความต้องการแรงงานในทุกระดับ คือ แรงงานทักษะต่ำ แรงงานฝีมือ และระดับผู้บริหาร โดยบริษัทมองว่าแรงงานยังคงมีความขาดแคลนซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลงไป มีการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ และรูปแบบของการทำงานของคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงไป จนทำให้บริษัทมีการคำนึงถึงการจ้างแรงงานสูงวัย ประกอบกับการที่บริษัทมีรากฐานจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีการจ้างงานแรงงานสูงวัยในระดับที่สูง และหรือมีระบบการจ้างงานตลอดชีวิต และกรณีของบริษัทมีลักษณะของการจ้างงานใหม่ ซึ่งอาจแตกต่างจากมาตรการทั่วไปในการจ้างงานแรงงานสูงวัยที่ใช้การขยายอายุการทำงาน

ในกรณีของบริษัทโตชิบา ประเทศไทย มีการกำหนดอายุการเกษียณที่ 55 ปี แต่จะมีการจ้างงานใหม่ในรูปแบบปีต่อปี โดยต้องมีการประเมินจากหัวหน้างานที่ต้องประเมินถึงความสามารถ สุขภาพ และศักยภาพในการทำงานในตำแหน่งเดิม โดยส่วนใหญ่จะเป็นงานที่มีความขาดแคลนในระดับฝีมือและกึ่งฝีมือ และระดับบริหาร โดยมีการจ้างงานใหม่ถึงประมาณร้อยละ 80 ของผู้ต้องการทำงาน ในกรณีนี้ผู้ทำงานต่อจะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการเท่าเดิม ในการทำงานนั้นเป็นลักษณะการทำงานเดิม โดยแนวคิดที่สำคัญคือ การให้เกิดการถ่ายทอดงานระหว่างแรงงานสูงวัยกับรุ่นหลังในลักษณะของการมีแผนการสืบทอดงานและตำแหน่งเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการทำงาน แต่ก็อาจมีปัญหาในเชิงบทบาทระหว่างผู้ทำงานกับผู้สูงวัย

ประเด็นหรือรูปแบบของการจ้างงานแรงงานสูงวัยของบริษัทอาจมีความแตกต่างจากแนวคิดของการขยายการเกษียณอายุ กล่าวคือ บริษัทใช้การจ้างงานใหม่ในการจ้างแรงงานสูงวัย โดยให้เกิดการออกจากงานก่อนและจ้างกลับเข้ามาใหม่ โดยให้ทำงานในตำแหน่งและความรับผิดชอบที่เท่าเดิม และมีค่าตอบแทนไม่ต่างไปจากเดิม แม้ว่าผลที่เกิดขึ้นกับบริษัทอาจไม่มีความแตกต่างในด้านของค่าจ่ายหรือการได้แรงงานในการกลับเข้ามาทำงานในงานที่จำเป็นและเป็นงานที่ยังไม่สามารถหาแรงงานมาทดแทนได้อย่างสมบูรณ์ แต่ผลที่เกิดขึ้นนี้มีความแตกต่างกับแรงงานสูงวัยเมื่อเทียบกับกรณีของการขยายอายุการทำงานโดยที่ยังไม่ให้เกิดสภาพของการเลิกจ้างงานก่อนที่อายุ 55 ปี ผลที่ต่างต่างนี้ คือ แนวทางการดำเนินการจ้างงานใหม่ทำให้แรงงานได้รับค่าตอบแทนจากสองแหล่ง คือ บำเหน็จหรือบำนาญจากระบบประกันสังคม และการได้รับเงินเดือนและสวัสดิการจากบริษัท ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการจ้างงานที่ทำให้สภาพทางเศรษฐกิจของแรงงานสูงวัยไม่ได้แตกต่างจากเดิมมากนัก และอาจดีกว่าเดิม ในขณะที่แรงงานที่ยังมีอายุที่ยังไม่ถึง 60 ปี ก็ยังสามารถเข้าสู่ระบบการประกันสังคมได้ตามปกติ แต่ระยะเวลาของการสะสมเงินก็อาจลดลงแต่แรงงานก็ยังสามารถได้ความคุ้มครองจากสิทธิประโยชน์อื่นๆของประกันสังคมตามเงื่อนไขที่กำหนด

บทเรียนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการดำเนินงานของบริษัท คือ ก่อนหน้านี้นางบริษัทเคยทดลองลดค่าตอบแทนประมาณร้อยละ 10 - 20 ของค่าตอบแทนที่แรงงานเคยได้รับซึ่งอัตราการลดลงนี้ขึ้นกับตำแหน่งงาน แม้ว่าการดำเนินการนี้เมื่อเทียบแล้วพบว่า แรงงานสูงวัยอาจได้รับผลตอบแทนเมื่อรวมกับสิทธิ

ประโยชน์ซราภาพของระบบประกันสังคมอาจไม่ต่างจากเดิม แต่แรงงานสูงวัยเองก็มีความรู้สึกไม่เป็นธรรมที่ ได้รับการปรับลดค่าตอบแทนในการทำงานที่เป็นงานในลักษณะเดิม และไม่ต้องการที่จะทำงานต่อ ดังนั้น ภายหลังมีการดำเนินโครงการก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยให้แรงงานสูงวัยยังได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเดิม

ระบบที่มีความสำคัญของบริษัทที่ทำให้การดำเนินการจ้างงานใหม่ประสบความสำเร็จ คือ การ ประเมินศักยภาพของแรงงานสูงวัยที่จะได้รับการจ้างงานกลับมาใหม่ โดยเป็นการประเมินล่วงหน้าใน ระยะเวลาก่อนที่แรงงานสูงวัยจะเกษียณ ประมาณ 1 ปี โดยเป็นระบบของการประเมินโดยหัวหน้างานและ หากเป็นระดับบริหารจะพิจารณาจากความสำเร็จขององค์กรในการรักษาแรงงานแต่ละรายไว้ ทั้งนี้ ระบบ ประเมินที่ถูกรื้อแบบขึ้นเป็นระบบที่มีการยอมรับทั้งองค์กรซึ่งทำให้การบริหารจัดการเป็นไปด้วยความ เรียบร้อย

ดังนั้นการถอดแบบที่สำคัญของบริษัทโตชิบา ประเทศไทย มีมุมมองที่สำคัญสามประการ คือ ระบบ ของการจ้างแรงงานสูงวัยด้วยการจ้างงานกลับมาใหม่โดยยังให้ค่าตอบแทนที่ไม่แตกต่างจากเดิม ประสพการณ์ที่มีการปรับค่าตอบแทนและส่งผลกระทบต่อองค์กร และการสร้างระบบ

4.3 การถอดแบบการเรียนรู้การจ้างแรงงานสูงวัย บริษัทแพนด้าจิวเวอรี่

บริษัทแพนด้าจิวเวอรี่เป็นกิจการที่เริ่มก่อตั้งจากธุรกิจลักษณะรายย่อยและเป็นธุรกิจที่เป็น เจ้าของเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียวและมีการขยายตัวด้วยวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร โดยเป็นธุรกิจที่รับทำ เครื่องประดับ อัญมณีในหลากหลายรูปแบบ โดยมีการทำเป็นจำนวนมากตามคำสั่งการผลิตของผู้ซื้อ และราย ขึ้นตามกรณีสั่งซื้อซึ่งจัดว่าเป็นงานฝีมือและเป็นงานที่น่าเสนอเอกลักษณ์ของประเทศ เนื่องจากการผลิตมี รูปแบบที่หลากหลายและงานเครื่องประดับมีหลายลักษณะ ดังนั้นจึงต้องมีช่างฝีมือที่มีความชำนาญในหลาย รูปแบบ และมีจำนวนช่างฝีมือในแต่ละด้านที่มากเพียงพอ นอกจากนี้ช่างฝีมือในแต่ละด้านจะมีความชำนาญ เฉพาะตัวจึงจำเป็นต้องมีการใช้ช่างเป็นจำนวนมากเพื่อให้มีความครอบคลุมกับความต้องการของการทำงาน ตามความต้องการของลูกค้าที่มีความหลากหลาย

นอกจากนี้ การสืบต่อความรู้ในแต่ละด้านของการผลิตจึงมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมนี้ นอกจากนี้ บริษัทยังได้มีการร่วมมือกับวิทยาลัยช่างทองหลวงในการส่งพนักงานเข้าเรียนและมาทำงานกับบริษัทโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการอนุรักษ์การผลิตเครื่องประดับที่เป็นงานเอกลักษณ์ของประเทศ ทั้งนี้ บริษัทฯ เห็น ความสำคัญของบุคลากรที่มีความบากบั่นและประสพการณ์ในการร่วมก่อเกิดธุรกิจเครื่องประดับมาด้วยกัน ธุรกิจเครื่องประดับเป็นธุรกิจที่ต้องอาศัยประสพการณ์ความชำนาญ และทักษะในการผลิตอย่างมากมาย การ มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้านเป็นเรื่องที่สร้างกันด้วยความยากลำบาก แรงงานสูงวัยเป็น แรงงานที่มีคุณค่าสำหรับองค์กรอย่างมากจึงทำให้เราต้องหันมาให้ความสำคัญ แม้ว่าจะเป็นแรงงานที่สูงวัยแต่

ก็ไม่ได้ทำให้ทักษะ หรือประสิทธิภาพลดน้อยลง ถ้าสามารถที่จะทำงานได้ บริษัทฯเองก็ยังเปิดโอกาสให้ทำงานได้เต็มที่

บริษัทฯ ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการทำงาน ในส่วนของการเวลาในการเกษียณอายุ กรณีพนักงานเกษียณอายุแล้ว ผู้บริหารเห็นว่า พนักงานยังสามารถทำงานได้ โดยไม่มีอุปสรรคในเรื่องสุขภาพ สมรรถนะการทำงาน ความรู้ความสามารถ และอื่นๆ หากเห็นว่าพนักงานยังสามารถทำงานต่อไปได้ บริษัทฯยินดีที่จะกำหนดให้พนักงานสามารถทำงานในลักษณะที่มีความสามารถต่อไปกับบริษัทได้ โดยกำหนดเป็นสัญญาจ้างต่อเนื่องเป็นสัญญาปีต่อปี เพื่อเป็นการรักษาบุคลากรที่มีคุณค่าของบริษัทไว้ ทั้งนี้ รายละเอียดในการทำงานก็ยังคงเหมือนเดิม นอกจากนี้เนื่องจากการทำงานที่เป็นงานศิลปะเป็นงานที่ต้องใช้ความสามารถส่วนบุคคลนั้น ทางบริษัทฯมีการให้รับงานไปทำที่บ้าน โดยหากแรงงานสูงวัยนั้นมีอุปกรณ์หรือมีความสามารถก็สามารถรับงานไปทำที่บ้านได้โดยมีระบบการควบคุมตรวจสอบผลงาน ซึ่งเป็นการสร้างความยืดหยุ่นให้กับแรงงานสูงวัยที่ไม่ต้องการเดินทางมายังโรงงานทุกวัน แต่สภาพของการจ้างงานจะไม่ได้อยู่ในสถานภาพของการเป็นแรงงานของกิจการ แต่เป็นรูปแบบของการจ้างงานนอกระบบประเภทรับงานไปทำ ซึ่งเป็นการสร้างทางเลือกที่มีความหลากหลายให้เหมาะสมกับความต้องการของแรงงานสูงวัย นอกจากนี้ ระบบการจูงใจให้แรงงานทำงานร่วมกับบริษัทอย่างยาวนานด้วยการมอบรางวัลเพื่อแสดงคำขอบคุณแก่พนักงานที่ทำงานให้กับบริษัทโดยให้เป็นของขวัญเชิงสัญลักษณ์เมื่อมีอายุการทำงานครบตามเวลาที่กำหนด เช่น แหวนทอง และแหวนเพชร ตามอายุงานที่กำหนดเช่น 20 และ 30 ปี เป็นต้น ซึ่งทำให้แรงงานสูงวัยเหล่านั้นมีความภูมิใจในการมีส่วนร่วมกับองค์กร สำหรับอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานที่มีฝีมือนี้ เป็นอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันและมีความต้องการแรงงานที่มีฝีมือในระดับที่สูง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องปกติที่จะมีการลาออกและไปทำงานกับสถานประกอบการอื่นอย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการจูงใจให้กับพนักงานของบริษัท เมื่อมีการออกไปยังสถานประกอบการอื่นและแรงงานคิดจะกลับมาทำงานให้กับบริษัทในภายหลัง ทางบริษัทก็ยินดีเปิดรับกลับและก็ยังนับอายุของการทำงานต่อให้จากเดิม

การกำหนดตำแหน่งงานก็เป็นอีกปัจจัยที่ทำให้การจ้างแรงงานสูงวัยของบริษัทน่าที่จะเป็นตัวอย่งที่ดีให้กับธุรกิจอื่นๆ กล่าวคือ การให้แรงงานสูงวัยที่มีประสบการณ์ในด้านต่างๆทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับแรงงานรุ่นน้องในการผลิตสินค้า เนื่องจากในบางกรณีเป็นงานสั่งทำที่ต้องใช้ฝีมือหรือความสามารถเฉพาะแต่แรงงานในรุ่นหลังอาจยังไม่มีสมาธิหรือความสามารถที่จะผลิตชิ้นงานนั้นได้อย่างดีก็มีระบบการให้คำปรึกษาระหว่างแรงงานสูงวัยที่อยู่ในระดับหัวหน้างานกับแรงงานในรุ่นใหม่ทำงาน และการวางตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้นอกจากเป็นการจัดการองค์ความรู้ในองค์กรรูปแบบหนึ่งแล้วยังเป็นการให้เกียรติและการสืบทอดรูปแบบการทำงานที่มีระดับของความอาวุโสและการเคารพซึ่งกันและกัน

ทั้งนี้ บริษัทฯมีมุมมองที่เกี่ยวข้องกับการที่จะขยายอายุการทำงานในภาคเอกชนว่าควรจะเป็นเท่าไรนั้น โดยสิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ใหญ่ของบริษัทฯ มีอยู่ว่าพนักงานที่มีอายุสูงวัยนั้นมีความเหมาะสมในตำแหน่ง

ต่าง ๆ หรือไม่ เพียงใด การประเมินความสามารถ หรือสมรรถนะถูกนำมาใช้ประเมิน หากผลที่ออกมาสามารถแสดงให้เห็นว่า ผู้สูงวัยยังสามารถทำงานต่อไปได้โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อร่างกาย สุขภาพ หรือจิตใจ ผู้สูงวัยก็มีความสามารถทำงานต่อไปได้อย่างเต็มที่และมีความสุข ดังนั้นการที่จะกำหนดลงไปชัดเจนย่อมมีองค์ประกอบหลาย ๆ ด้าน ซึ่งต้องมีการประเมินความสามารถ หรือสมรรถนะทุก ๆ ปี เพื่อให้ทราบความเหมาะสมของงานสำหรับผู้สูงวัยในแต่ละงาน การประเมินสมรรถนะจึงเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการทำงานของสูงวัยที่จะไม่ต้องทำงานหนักมากเกินไป แต่ยังสามารถทำงานได้อย่างมีความสุขอย่างเต็มสมบูรณ์ และการเตรียมความพร้อมของกิจการในการจ้างแรงงานสูงอายุนั้น ต้องมีการประเมินตัวงานต่าง ๆ ในองค์กรเพื่อให้ทราบว่า ผู้สูงวัยสามารถใช้ความรู้ความสามารถที่เป็นอยู่ได้เพียงใด และมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งงานดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อร่างกาย สุขภาพ จิตใจ ของผู้สูงวัย และค่อยกำหนดนโยบายเพื่อให้มีการนำนโยบายไปใช้ในองค์กร

นอกจากนี้ บริษัทมีมุมมองที่เกี่ยวข้องกับการที่ภาครัฐควรให้การสนับสนุน คือ ภาครัฐควรผลักดันนโยบายให้มีความชัดเจน โดยมุ่งให้เกิดการจ้างงานในนโยบายจ้างงานผู้สูงวัย มีการสนับสนุนมาตรการด้านภาษี หรืออื่น ๆ มาเป็นตัวผลักดันให้เกิดในรูปธรรม และการผลักดันเพื่อให้เกิดผลในด้านปฏิบัติ ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายให้แน่นอน และควรกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการแห่งชาติ และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน มาตรการที่รัฐอาจมาช่วย คือ การกำหนดให้มีการประเมินลักษณะงาน ที่เหมาะสมกับการทำงานของผู้สูงอายุ โดยกำหนดเป็นภาคสมัครใจ และสร้างแรงจูงใจให้มีในองค์กรเอกชนในการจ้างงานผู้สูงอายุ และกำหนดผลประโยชน์ที่ภาคเอกชนสนับสนุนแนวทางนี้ แต่การกำหนดนโยบายภาคบังคับไม่สามารถใช้ได้อย่างสมบูรณ์ แต่การนำการสนับสนุนในภาคสมัครใจย่อมทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่ยั่งยืน และถูกต้อง

ท้ายสุด อุปสรรคที่สำคัญต่อการจ้างผู้สูงอายุโดยไม่มีมาตรการสนับสนุนจากรัฐ ทำให้ภาคเอกชนมองเป็นส่วนที่เสียประโยชน์มากกว่า จึงควรมีมาตรการสนับสนุนจากรัฐให้ภาคเอกชนได้ประโยชน์ โดยต้องไม่ลืมว่าเมื่อผู้ทำงานเข้าสู่ในภาวะสูงวัยตามกำหนดระยะเวลา ซึ่งหมายถึง การผลักดันให้เกิดการว่างงานนอกระบบมากขึ้น ซึ่งภาครัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาเพื่อสนับสนุนคนกลุ่มนี้ แต่ถ้าหากสามารถทำให้เกิดการทำงานเกิดขึ้นในผู้สูงวัย ก็จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐและยังคงแรงงานที่มีคุณค่าอยู่ในระบบต่อไปตามที่ควรจะเป็น และลดการว่างงาน รวมถึงชะลอปัญหาการขาดแรงงานคุณภาพในระบบ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อการพัฒนาชาติในอนาคต

ภาพการสัมภาษณ์ผู้บริหารและแรงงานสูงวัยในบริษัทแพนด้า จิวเวอรี



4.4 การถอดบทเรียนการจ้างแรงงานสูงวัย บริษัท Home Pro

บริษัท Home Pro เป็นกิจการรูปแบบบริษัทที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องภายในบ้านและสำนักงานรวมถึงมีการให้บริการด้านการปรึกษาและการออกแบบที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและการตกแต่ง ดังนั้นรูปแบบของการใช้พนักงานอาจแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนผู้บริหารและงานสนับสนุน และส่วนของการขาย โดยในกลุ่มแรกจะมีการจ้างงานและมีการต่ออายุการเกษียณให้กับผู้บริหารที่ยังมีความจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจขององค์กร เนื่องจากองค์กรยังมีเกิดขึ้นไม่มากนัก ดังนั้นจึงยังจำเป็นต้องมีการจัดการองค์ความรู้จากผู้บริหาร แต่องค์กรก็มีการเตรียมผู้บริหารที่จะมาทดแทนในเวลาเดียวกัน ประเด็นที่น่าสนใจของอุตสาหกรรมบริการคือ กลุ่มที่สองคือส่วนของการขาย ที่ใช้พนักงานที่ให้บริการแก่ลูกค้าหน้าร้าน มีการให้บริการคำปรึกษา และพนักงานขายซึ่งเป็นส่วนที่บริษัทอาจยังขาดแคลน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นไปตามธรรมชาติของอุตสาหกรรมบริการคือ พนักงานจะมีช่วงอายุการทำงานในหน้าที่การให้บริการหรือการเป็นพนักงานขายในช่วงเวลาที่จำกัด และมีการขยับตำแหน่งไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น ดังนั้นจะไม่มีพนักงานขายที่อาจจะมีอายุที่สูงในการให้บริการ

บริษัทมีแนวคิดในการที่จะจ้างแรงงานสูงวัย ซึ่งอาจจะให้นิยามที่แตกต่างจากนิยามของแรงงานสูงวัยในการศึกษาทั้งฉบับ กล่าวคือ จะรับพนักงานที่มีอายุตั้งแต่ 35 - 53 ปีเข้ามาร่วมทำงานที่สาขาต่างๆของกิจการโดยเป็นระดับของพนักงานขาย พนักงานแคชเชียร์ หรืองานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และมีการส่งเสริมให้บริษัทที่เข้ามาสาธิตสินค้า เช่น อาหารสำเร็จรูปใช้พนักงานที่สูงวัยเป็นผู้สืบทอดในการปรุงอาหารให้ชิม เป็นต้น ตลอดจนมีโครงการเพื่อให้อาจารย์ในสาขาช่างที่เกษียณแล้วมาทำงานในลักษณะของการให้คำปรึกษาแก่ลูกค้า โดยรูปแบบของการจ้างงานจะมีความแตกต่างกันตามช่วงอายุ คือ กรณีที่อายุมากกว่า 53 ปีขึ้นไปใช้การจ้างงานแบบสัญญาปีต่อปี ในขณะที่กรณีที่มีอายุน้อยกว่าลงมาจะเป็นการจ้างงานแบบระยะยาวในรูปแบบของการจ้างงานตามปกติ ทั้งนี้ประเภทของงานจะเป็นงานที่สามารถนำผู้ที่เข้าใหม่มาฝึกหัดได้ไม่ยากจนเกินไป และสามารถเรียนรู้และทำงานได้ในเวลาที่รวดเร็ว ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างโอกาสในการทำงานให้กับแรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานและไม่ได้มีความรู้ในระดับที่สูง

นอกจากนี้ แม้ว่าธุรกิจค้าปลีกจะประสบกับปัญหาแรงงานขาดแคลน แต่ธุรกิจในกลุ่มนี้ไม่ได้ทดแทนแรงงานด้วยแรงงานสูงอายุ เนื่องจากมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมกัน ดังนั้นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของธุรกิจเหล่านี้ขององค์กรใหญ่ๆ จึงมีแนวคิดจัดตั้งสถานศึกษาเป็นของตนเอง เพื่อผลิตแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะที่ธุรกิจนั้นๆมีความต้องการ ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับตกแก่ทั้งสองฝ่าย คือผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเรียน อีกทั้งยังมีรายได้ระหว่างเรียนอีกด้วย ส่วนหน่วยธุรกิจนั้นๆ ก็จะไม่ประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ซึ่งเป็นแผนการรองรับการขาดแคลนแรงงานของธุรกิจเอง รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการแรงงานที่มีความสามารถเฉพาะตามธุรกิจที่ต้องการได้อีกด้วย นอกจากนี้ ส่วนแรงงานที่มีอายุมากขึ้น ในส่วนธุรกิจค้าปลีกนั้นไม่นิยมปรับลดตำแหน่งงาน หรือปรับเปลี่ยนให้แรงงานไปทำงานที่เบาลง เช่น

แม่บ้าน เพราะส่วนใหญ่องค์กรนิยมจ้างแรงงานเหล่านี้จาก บริษัท Sub-Contract เพื่อลดภาระในด้าน
สวัสดิการ เว้นแต่พนักงานในระดับบริหาร หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งอาจจะมีการต่ออายุการทำงานเป็น
รายบุคคล ขึ้นอยู่กับความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานของคนนั้นๆ

ดังนั้น หากพิจารณาการดำเนินการของบริษัทอาจไม่ได้เป็นการจ้างงานผู้สูงวัยตามเงื่อนไขของ
นิยามผู้สูงวัยที่กำหนดอายุที่ 60 ปี หรือ 55 ปีตามระบบการเกษียณของภาคเอกชน แต่ก็ยังเป็นโครงการที่อาจ
สอดคล้องกับธรรมชาติทางธุรกิจและพัฒนาการทางวิชาชีพของอุตสาหกรรมการค้าส่งค้าปลีกโดยเฉพาะ
พนักงานขายหน้าร้านและเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษา ซึ่งนับว่าทางบริษัทมีความตั้งใจดำเนินโครงการที่เป็น
ประโยชน์ต่อสังคมและเป็นประโยชน์ในการรับพนักงานให้กับบริษัท

ภาพการประกาศรับสมัครพนักงาน โครงการจ้างงานผู้สูงวัย



บทที่ 5

อภิปรายผล ข้อเสนอการขยายโอกาสการทำงานของแรงงานสูงวัย

กรอบในการพิจารณาเรื่องการขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงวัย สามารถพิจารณาในระดับมหภาค และจุลภาค กล่าวคือ ในการพิจารณาในกรอบของนโยบายหรือรูปแบบของการขยายโอกาสการทำงานในภาพรวมระดับประเทศ และในภาพย่อยคือการพิจารณาในระดับอุตสาหกรรม สถานประกอบการ หรือ ปัจจัยด้านอุปสงค์คือความต้องการแรงงาน ปัจเจกบุคคลของแรงงานสูงวัยและแรงงานที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมาย หรือ ปัจจัยด้านอุปทานคือความต้องการให้กำลังแรงงาน

5.1 การพิจารณาในระดับมหภาค

ในกรณีแรกที่เป็นการศึกษาในระดับมหภาค เป็นการประเมินถึงรูปแบบนโยบาย กลุ่มของการให้การสนับสนุน และความสำคัญเชิงนโยบายของการเสริมสร้างโอกาสการทำงานให้ผู้สูงวัย โดยอาจมีการแบ่งตามลักษณะหรือเกณฑ์ต่างๆได้หลายรูปแบบ ดังนี้

5.1.1 ประเภทของแรงงาน เช่น การจ้างงานในระบบ หรือ การจ้างงานนอกระบบ ซึ่งการให้การสนับสนุนที่มาจากภาครัฐหรือจากสังคมก็จะมีแตกต่างกัน กล่าวคือ

5.1.1.1 ในกรณีของการจ้างงานนอกระบบ งานศึกษาส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นถึงมาตรการภาครัฐที่จะเข้าไปเสริมให้กับแรงงานสูงวัยซึ่งส่วนใหญ่มีการทำงานแบบรวมกลุ่ม มาตรการเหล่านี้ได้แก่ มาตรการในการส่งเสริมและให้ความรู้แก่กลุ่มแรงงานในด้านต่างๆ มาตรการในการเสริมสร้างการรวมกลุ่มเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์บางประการหรือเพื่อเป็นอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้าง มาตรการที่เป็นการลงลึกในด้านการผลิตสินค้าและบริการที่แรงงานสูงวัยได้ดำเนินการและมีการรวมกลุ่มกันอยู่

5.1.1.2 สำหรับกรณีของการเสริมสร้างการทำงานในระบบนั้น กลไกภาครัฐอาจดำเนินการได้ยากกว่าในเชิงของมาตรการเนื่องจากเป็นเรื่องของความสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รัฐจึงอาจเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกให้กับนายจ้างและลูกจ้าง มาตรการที่มีการใช้ในต่างประเทศอาจยังไม่ได้รับการส่งเสริมในประเทศไทย เช่น มาตรการในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่สถานประกอบการที่มีการจ้างงานแรงงานสูงวัยเป็นจำนวนมาก มาตรการด้านการเงินการคลังของประเทศในการปรับเปลี่ยนสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะระบบบำนาญบำนาญที่ทำให้แรงงานสูงวัยต้องมีการทำงานเพิ่มมากขึ้นก่อนที่จะได้รับสิทธิ ซึ่งมาตรการเหล่านี้มีเกี่ยวข้องในเชิงการเมืองและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน คือ กองทุนประกันสังคม กองทุนบำเหน็จบำนาญราชการ ซึ่งการปรับเปลี่ยนนโยบายย่อมส่งผลกระทบต่อวงกว้าง ดังนั้นในเชิงกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองจึงทำได้โดยยาก

5.1.2 รูปแบบของการจ้างงานแรงงานสูงวัย กรณีที่มีการศึกษาจากการถอดบทเรียน จะมีรูปแบบสำคัญ คือ การจ้างงานกลับมาใหม่ หรือ การขยายอายุการเกษียณ และการจ้างแบบยืดหยุ่นมีความเป็นอิสระ โดยทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ คือ

5.1.2.1 การจ้างงานกลับมาใหม่เป็นการให้แรงงานมีการเกษียณอายุการทำงานตามปกติ (Re-employment) เช่น ที่อายุ 55 ปี และเมื่อมีการเกษียณอายุก็จะมีการประเมินเพื่อจ้างงานกลับมาใหม่ โดยยังคงให้ค่าจ้างและสวัสดิการตามที่มีการตกลงกัน ซึ่งส่วนใหญ่มักไม่ต่างจากเดิม และภารกิจอาจเหมือนเดิม ทั้งนี้การดำเนินการตามวิธีนี้ หากแรงงานสูงวัยมีสิทธิตามเงื่อนไขของการได้รับบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพก็จะได้รับเงินส่วนนั้นจากกองทุนประกันสังคม และได้รับเงินค่าตอบแทนจากการจ้างงานใหม่ และเมื่ออายุของแรงงานยังไม่ถึง 60 ปี ก็สามารถกลับเข้าสู่ระบบประกันสังคมใหม่ได้ แต่ระยะเวลาของการสะสมเงินเข้ากองทุนก็จะเริ่มต้นนับใหม่ซึ่งอาจไม่คุ้มต่อการสะสมในภาพของระยะยาว และสัญญาการจ้างงานใหม่ส่วนใหญ่เป็นลักษณะปีต่อปี เพื่อเป็นการประเมินศักยภาพในการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้อย่างเป็นระยะๆ อย่างไรก็ตามในรูปแบบของการจ้างงานใหม่นี้จะเป็นการให้แรงงานที่อยู่ในระบบเดิมที่ยังมีศักยภาพสามารถเข้ามาทำงานต่อได้ แต่ไม่ได้มีการเพิ่มการจ้างงานใหม่จากแรงงานที่อาจอยู่ภายนอกระบบ นอกจากนี้เกณฑ์ในการคัดเลือกแรงงานสูงวัยในการกลับมาทำงานใหม่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการกำหนดจากสถานประกอบการเป็นสำคัญ ตัวอย่างของ บริษัทโตชิบา เป็นตัวอย่างของการใช้ระบบของการจ้างงานกลับมาใหม่โดยมีการประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นระบบ

5.1.2.2 การขยายอายุการเกษียณ (Retirement Age Extension) เป็นการให้โอกาสแรงงานสูงวัยในการที่จะทำงานต่อ โดยกิจการอาจมีเกณฑ์ในการเลือกให้แรงงานสูงวัยคนใดทำงานต่อโดยยังไม่เป็นการเกษียณ ส่งผลให้แรงงานสูงวัยกลุ่มนี้จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมเนื่องจากยังอยู่ในสถานะของผู้ประกันตน และผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าตอบแทนและสวัสดิการอาจมีมูลค่าเท่าเดิม ในการขยายอายุการเกษียณที่ยังไม่ทำให้แรงงานสูงวัยพ้นจากสภาพการจ้างงานส่งผลให้แรงงานสูงวัยไม่ได้รับบำเหน็จหรือบำนาญจากกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงวัยก็จะได้รับการสะสมช่วงเวลาตามเงื่อนไขของกองทุนประกันสังคม ซึ่งจะให้อัตราการได้รับบำนาญจะสูงขึ้นตามจำนวนปีที่เพิ่มขึ้นจากการสมทบอย่างน้อยขั้นต่ำ 180 เดือน และเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 1.5 ในทุกการสมทบเพิ่มขึ้น 12 เดือน นอกจากนี้การขยายอายุการเกษียณ อาจใช้เสริมกับกรณีของการให้แรงงานมีการเปลี่ยนแปลงงานที่ทำ เช่น จากงานที่มีการใช้แรงงานมากก็เป็นงานที่ใช้แรงงานน้อยลง เป็นต้น

5.1.2.3 การใช้รูปแบบการจ้างงานในรูปแบบที่ยืดหยุ่น และแยกออกจากสถานประกอบการ เป็นการจ้างงานโดยอาจใช้รูปแบบของการจ้างแรงงานนอกระบบมาช่วยหรือเป็นการจ้างงานในรายชิ้นโดยจัดเป็นการทำงานนอกระบบ โดยสถานประกอบการบางประเภทที่รับงานเป็นรายชิ้น อาศัยความชำนาญ ไม่จำเป็นต้องมี

การใช้เครื่องมือการผลิตที่จำกัดเฉพาะในสถานประกอบการเท่านั้นในการผลิต เป็นการลดจำนวนพนักงานในระบบและค่าใช้จ่ายสวัสดิการภาคบังคับในภาพรวมของกิจการ งานในลักษณะนี้จะเป็นงานที่มีคุณลักษณะเฉพาะ สามารถสร้างระบบควบคุมคุณภาพของงานผลิตที่เกิดภายนอกสถานประกอบการได้ ตัวอย่างของการผลิตสินค้าประเภทนี้ เช่น การผลิตผลิตภัณฑ์เครื่องประดับอัญมณี ที่แรงงานสูงวัยที่มีประสบการณ์สามารถใช้ความรู้และประสบการณ์ทำงานจากที่บ้านได้ สถานประกอบการเพียงแต่จัดระบบการมอบงาน การตรวจสอบคุณภาพชิ้นงาน ซึ่งแรงงานส่วนนี้ก็เคยเป็นพนักงานของสถานประกอบการ แต่เมื่ออายุมากขึ้นการเดินทางอาจเป็นอุปสรรค หรือต้องการที่จะใช้เวลาในที่พัก (กรณีมีคู่สมรส ลูกหลานที่ต้องดูแล) แต่ยังคงมีความสามารถในการผลิต และมีความต้องการในการกำหนดระยะเวลาการทำงานเอง ก็สามารถเข้าร่วมงานกับสถานประกอบการได้ แต่การจ่ายค่าตอบแทนของสถานประกอบการก็จะมีเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากการจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนเป็นการจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนชิ้นงานและคุณภาพงาน โดยระบบนี้จะสร้างความยืดหยุ่นให้กับผู้ประกอบการทั้งในด้านของลดจำนวนพนักงานและค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายคงที่

5.1.2.4 การจ้างงานอีกลักษณะหนึ่ง คือ การจ้างแรงงานสูงวัยโดยไม่คำนึงถึงว่าแรงงานนั้นจะเคยทำงานที่สถานประกอบการนั้นมาก่อนหรือไม่ เป็นการเปิดกว้างให้แรงงานสูงวัยที่เคยทำงานในระบบหรือนอกระบบสามารถเข้ามาในระบบได้ โดยเป็นการใช้ความสามารถขั้นพื้นฐานหรือความสามารถเฉพาะที่ติดตัวแรงงานสูงวัยในการเข้ามาประกอบอาชีพ สถานประกอบการสามารถเปิดรับโดยไม่จำเป็นต้องมีการฝึกงานทักษะสูงให้กับแรงงานสูงวัยหรือเป็นงานที่ไม่มีความซับซ้อน หรือ อาจมีการฝึกงานเพิ่มทักษะอย่างง่ายที่เกี่ยวข้องกับงานให้กับแรงงานใหม่ ตัวอย่างของงานประเภทนี้ คือ การให้เป็นที่ปรึกษาการขายของผลิตภัณฑ์สินค้าของกิจการ Home Pro ที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญในด้านเทคนิคช่างในการให้คำแนะนำแก่ลูกค้า ซึ่งพนักงานกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานของกิจการมาตั้งแต่ต้น แต่เป็นการมาทำงานในช่วงเวลาที่มีการกำหนด ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่น นอกจากนี้รูปแบบของการจ้างเหมาค่าแรงของ subcontractor ของแรงงานสูงวัยที่เป็นงานพื้นฐานอย่างง่าย เช่น พนักงานทำความสะอาด ก็อาจมีลักษณะหรือรูปแบบตามนี้เช่นกัน

จากรูปแบบของการทำงานทั้งสี่รูปแบบ สามารถพิจารณาถึงค่าตอบแทนและผลประโยชน์ต่างๆที่แรงงานพึงได้รับที่แตกต่างกัน เนื่องจากสถานภาพที่เกี่ยวข้องกับประกันสังคมจะมีความแตกต่างกัน โดยหากสมมติให้เวลาที่เกิดการจ้างงานใหม่ หรือการขยายอายุการทำงานอยู่ที่ 55 ปี และแรงงานมีการทำงานครบที่จะได้รับบำนาญ (ในทางปฏิบัติ หากแรงงานงานมีการจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมน้อยกว่า 180 เดือน แรงงานจะได้รับบำเหน็จ) โดยรูปแบบของค่าตอบแทนแสดงในตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 รูปแบบค่าตอบแทนตามรูปแบบของการจ้างงาน

รูปแบบ	ประกันสังคมเดิม	เงินชดเชยการออกจากงาน	เงินเดือนใหม่ และสวัสดิการพื้นฐาน	ประกันสังคมใหม่	ข้อสังเกต
การจ้างงานกลับเข้ามาใหม่	ขาดจากระบบประกันสังคม จึงมีสิทธิในบำนาญ/บำเหน็จตามสิทธิที่สะสม	ได้รับเงินชดเชยตามสิทธิ	ฐานเงินเดือนและสวัสดิการได้ไม่ต่างจากเดิม	สามารถสมัครเข้าระบบ โดยเริ่มนับระยะเวลาส่งเงินสมทบใหม่	กิจการสามารถเลือกหรือตัดสินใจในการจ้างงานด้วยระบบสัญญาเป็นงานๆ โดยพนักงานอาจไม่ต้องอยู่ในระบบประกันสังคมตามมาตรา 33
การขยายอายุการเกษียณ	ยังอยู่ในระบบประกันสังคม ดังนั้นจึงอาจยังไม่ได้สิทธิบำนาญหรือบำเหน็จ แต่สามารถสะสมอายุของการส่งเงินสมทบ	ยังไม่ได้รับเงินชดเชยตามสิทธิ	ฐานเงินเดือนและสวัสดิการได้ไม่ต่างจากเดิม	เนื่องจากการขยายอายุการทำงานจึงไม่ได้ออกจากระบบประกันสังคมและเป็นการสมทบที่ต่อเนื่อง	แรงงานไม่เสียสิทธิจากระยะเวลาการจ่ายสมทบแต่ไม่ได้เงินก้อน นายจ้างและลูกจ้างอาจมีข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับเงินชดเชยการออกจากงานโดยการแบ่งจ่าย เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แรงงานทำงานต่อ
รูปแบบยืดหยุ่น (นอกระบบ)	ขาดจากระบบประกันสังคม จึงมีสิทธิในบำนาญ/บำเหน็จตามสิทธิที่สะสม	ได้รับเงินชดเชยตามสิทธิ	กรณีที่ไม่ได้เป็นพนักงานของกิจการจะไม่ได้รับสวัสดิการอื่นๆ เนื่องจากสถานะจะเป็นการรับงานไปทำ และค่าตอบแทนขึ้นกับข้อตกลง	ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคมตามมาตรา 33 แต่ผู้ประกันตนสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ได้ และเป็นการจ่ายสมทบที่คงที่ฝ่ายเดียว	บริษัทอาจเลือกรูปแบบหรือวิธีการจ้างงานที่มีความเหมาะสม รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนสามารถเป็นอิสระได้ ทั้งนี้การใช้ระบบที่ยืดหยุ่นนี้อาจขึ้นกับประเภทของกิจการ ผลผลิตหลักของกิจการ
จ้างงานผู้สูงอายุใหม่	อาจมีหรือไม่มีสิทธิประโยชน์มาก่อน โดยเฉพาะแรงงานที่มาจากนอกระบบ	ไม่มี	ได้ตามข้อกำหนดตามสัญญา	สามารถสมัครเข้าระบบ โดยเริ่มนับระยะเวลาส่งเงินสมทบใหม่	กิจการอาจมีการระบุระยะเวลาทำงานการประเมินผลไว้ในสัญญา เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้ามาใหม่ ซึ่งอาจมีต้นทุนในการฝึกอบรมที่สูงกว่าเดิม

5.1.3 **จำแนกตามกลุ่มอุตสาหกรรม** ได้แก่ ภาคการผลิต ภาคบริการ หรือ ภาคการเกษตร โดยในมาตรการของการส่งเสริมนั้นอาจมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในแต่ละอุตสาหกรรมยังคงมีสาขาย่อยที่มีธรรมชาติของการดำเนินธุรกิจและมีความหลากหลายทางอาชีพและมีระดับของสายงานที่ต่างกัน ดังนั้นมาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานของแรงงานสูงวัยจึงอาจมีความแตกต่างกันตามอุตสาหกรรมและสาขาย่อย ตัวอย่างของงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับด้านผลิตภาพของแรงงาน พบว่าผลิตภาพแรงงานในภาคบริการจะมีสูงสุดในช่วงอายุ 55 – 59 ปี ซึ่งเกิดจากการที่ในอุตสาหกรรมนี้ผู้ที่มีอายุในเกณฑ์นี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับบริหาร เมื่อคำนวณผลิตภาพแรงงานจึงทำให้ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับที่สูงซึ่งก็เป็นธรรมชาติของภาคบริการ ซึ่งหากแรงงานมีประสบการณ์ที่สูงขึ้น รายได้ก็จะเพิ่มขึ้นตามความสามารถและประสบการณ์และประโยชน์ก็ออกอย่างอื่น ซึ่งอาจแตกต่างจากรายได้และค่าตอบแทนของแรงงานสูงวัยในภาคการผลิตบางประเภทที่ค่อนข้างคงที่และขึ้นอย่างช้า ยกเว้นการปรับตำแหน่งที่สูงขึ้นในการเป็นหัวหน้าสายการผลิตซึ่งอัตราตำแหน่งยังคงมีจำกัด ดังนั้นในการใช้มาตรการการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงวัยจึงควรมีความเข้าใจธรรมชาติของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ลักษณะงานและรูปแบบหรือวิธีจ่ายค่าจ้าง ค่าตอบแทนพิเศษ ค่าตอบแทนก้อน เพื่อให้เกิดกระบวนการเสริมสร้างการจ้างงานเป็นไปอย่างเป็นระบบและตอบสนองต่อรูปแบบที่แตกต่างของแต่ละประเภทงานและอุตสาหกรรม

5.1.4. **ประเภทของนโยบาย** ได้แก่ นโยบายในภาพรวมของประเทศที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงวัยโดยอาจเป็นนโยบายที่ใช้กับผู้ประกอบการ นโยบายที่ใช้กับแรงงานสูงวัย และนโยบายที่เป็นนโยบายที่กับสังคม โดยแต่ละนโยบายมีรายละเอียด ดังนี้

5.1.4.1 นโยบายด้านผู้ประกอบการ เป็นนโยบายหรือมาตรการที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีการตัดสินใจเลือกแรงงานสูงวัยในการทำงานนอกเหนือจากการจ้างงานแรงงานสูงวัยตามปกติที่เป็นระดับธรรมชาติของสถานประกอบการ นโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายเพื่อจูงใจหรือการลดต้นทุนของสถานประกอบการในการจ้างแรงงานสูงวัย ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณา คือ ในการจ้างแรงงานสูงวัยจะทำให้สถานประกอบการมีต้นทุนที่สูงขึ้น ทั้งในด้านการจัดการสภาพแวดล้อมเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการทำงานของแรงงานสูงวัย หรือ การที่มีต้นทุนธุรกรรมที่เพิ่มขึ้นในการบริหารจัดการแรงงานที่มีอายุแตกต่างกัน นอกจากนี้ความสามารถในเชิงกายภาพของแรงงานสูงวัยย่อมลดน้อยกว่าแรงงานที่อายุน้อยส่งผลให้การผลิตสินค้าและบริการบางประการมีประสิทธิภาพที่ลดลง ดังนั้นการจูงใจให้ผู้ประกอบการเลือกจ้างแรงงานสูงวัยนั้นมาตรการทางภาครัฐที่จะสนับสนุนจึงเป็นมาตรการที่ทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการลดลงทั้งทางตรงและทางอ้อม ตัวอย่างของนโยบาย เช่น การลดหย่อนภาษีในอัตราพิเศษสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานสูงวัย กองทุนเพื่อพัฒนาสถานประกอบการเพื่อการพัฒนาแรงงานสูงวัย การให้สิทธิประโยชน์ต่างๆแก่สถานประกอบการที่มีแรงงานสูงวัยจำนวนมาก เป็นต้น

5.1.4.2 นโยบายด้านลูกจ้าง แรงงานสูงวัย เป็นนโยบายหรือมาตรการที่รัฐใช้เพื่อส่งเสริมการจ้างงาน แรงงานสูงวัยโดยเป็นการจูงใจให้แรงงานที่มีศักยภาพยังคงทำงานแม้จะเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยนโยบายเหล่านี้ มีทั้งที่เป็นภาคบังคับและภาคสมัครใจ และนโยบายเชิงส่งเสริมให้ความรู้ ในกรณีของต่างประเทศ นโยบาย ภาคบังคับคือการขยายอายุการเกษียณ การปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์และเกณฑ์การรับสิทธิประโยชน์จาก กองทุนประกันสังคมหรือกองทุนบำนาญแห่งชาติ หรือการปรับเปลี่ยนเกณฑ์ ข้อกำหนดเกี่ยวกับภาษีของผู้สูง วัย เป็นต้น ซึ่งมาตรการภาคบังคับเหล่านี้จะกระตุ้นให้แรงงานที่อายุยังไม่ถึงเกณฑ์การรับสิทธิประโยชน์ต้องม ีการทำงานที่ยาวนานขึ้น เป็นการขยายการเกษียณ ในกรณีของมาตรการในภาคสมัครใจ คือ นโยบายเพื่อให้ แรงงานมีการปรับเปลี่ยนงานจากในระบบสู่นอกระบบด้วยความสมัครใจ เช่น การเปิดโอกาสให้มีการเกษียณ ก่อนกำหนดเพื่อให้แรงงานมีการเตรียมความพร้อม มีเงินก้อนเพื่อไปทำงานอื่นๆที่อยู่นอกระบบ ในขณะที่ มาตรการเชิงส่งเสริมให้ความรู้ คือ การให้แรงงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนทางการเงินตั้งแต่ เริ่มประกอบอาชีพ การจัดระบบการออมโดยภาครัฐเพื่อสร้างกลไกความคุ้มครองให้กับแรงงานอย่างเหมาะสม

5.1.4.3 นโยบายด้านสังคม เป็นนโยบายเพื่อการเตรียมความพร้อมของสังคมสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ และเป็นการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานของแรงงานสูงวัย และเป็นมาตรการที่เตรียม แรงงานให้มีความพร้อมในการเป็นแรงงานสูงวัยอย่างมีคุณภาพ เนื่องจากประเทศไทยมีลักษณะครอบครัวเป็น ครอบครัวรวมและมีการเกื้อหนุนระหว่างรุ่นในระดับที่สูง ซึ่งทำให้มีทัศนคติบางประการของสังคมที่อาจไม่เข้าใจ ถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของการทำงานของแรงงานสูงวัยที่ยังมีความพร้อมและมีศักยภาพในการ ทำงาน ดังนั้นนโยบายหรือมาตรการเหล่านี้จึงนำมาใช้เพื่อการปิดช่องว่างของความไม่เข้าใจของประชาชนใน สังคม มาตรการหรือนโยบายกลุ่มนี้ ได้แก่ การรณรงค์และการส่งเสริมให้สังคมตระหนักถึงการทำงานของ แรงงานสูงวัย การปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนในสังคมให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงานสูงวัย สิ่งที สังคมได้จากการทำงานของแรงงานสูงวัยทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม การให้รางวัลเชิดชูเกียรติแก่แรงงานสูง วัยหรือสถานประกอบการที่มีระบบการจ้างแรงงานสูงวัยอย่างดี ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการเชิงส่งเสริม เพื่อซึ่งมีการดำเนินการในต่างประเทศที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุ ในขณะที่ในด้านตลาดแรงงานมีมาตรการ ตัวอย่าง เช่น การกำหนดงานประเภทใหม่ๆเพื่อให้แรงงานสูงวัยได้ทำอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี การเตรียม ความพร้อมเพื่อการปรับเปลี่ยนงาน การฝึกทักษะเพิ่มเติมให้กับแรงงาน เป็นต้น

5.2 การพิจารณาในระดับจุลภาค

ในกรณีแรกที่เป็นการศึกษาในระดับจุลภาค แบ่งได้สามกลุ่มใหญ่ ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานสูงวัย และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานต่อของปรงานสูงวัย รวมถึง ปัจจัยด้านตลาดแรงงานและปัจจัยด้านสถาบันอื่นๆ โดยปัจจัยเหล่านี้มีความแตกต่างตามประเภทของอุตสาหกรรม ประเภทงาน รูปแบบของการจ้างงานและการดำเนินธุรกิจ ซึ่งจะนำเสนอในรายละเอียดต่อไป

5.2.1 ปัจจัยพื้นฐาน ด้านนายจ้างและสถานประกอบการ เป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุดในการตัดสินใจในการจ้างแรงงานสูงวัยของสถานประกอบการ โดยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานสูงวัย ประกอบด้วย

5.2.1.1 รูปแบบของกิจการ ได้แก่ การเป็นเจ้าของกิจการคนเดียวหรืออยู่ในรูปแบบของบริษัท บริษัทจำกัดมหาชน เป็นต้นซึ่งจากการศึกษากิจการในกลุ่มตัวอย่างพบว่า การที่กิจการมีรากฐานหรือมีการพัฒนาจากกิจการที่เป็นเจ้าของคนเดียว หรือกลุ่มเจ้าของเป็นผู้บริหารกิจการ โดยเฉพาะเป็นกิจการของเชื้อชาติจีน มักจะมีการปลูกฝังธรรมเนียมในการใช้งานคน การดูแลคนงานให้เหมือนกับคนในครอบครัว ดังนั้นธุรกิจที่มีการพัฒนามาในรูปแบบนี้มักจะให้ความสำคัญกับการใช้แรงงานสูงวัย โดยยึดหลักความอาวุโสและประสบการณ์ของผู้สูงวัยในการทำงานให้กิจการ นอกจากนี้ระบบของการจ้างงานโดยบริษัทที่เป็นสัญชาติของบริษัทแม่ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการจ้างงานแรงงานสูงวัย ตัวอย่างเช่น ระบบการจ้างงานของญี่ปุ่นที่มีลักษณะของการจ้างงานตลอดชีวิต เมื่อมาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยก็มีแนวโน้มในการที่จะมีนโยบายหรือมาตรการในการที่จะส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงวัย

5.2.1.2 ประเภทอุตสาหกรรม เป็นปัจจัยเกี่ยวพันและปัจจัยขัดขวางการจ้างแรงงานสูงวัยโดยขึ้นกับประเภทอุตสาหกรรม ในบางประเภทอุตสาหกรรมเป็นอุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องใช้กำลังกายที่มากและต่อเนื่อง หรือใช้เงื่อนไขของการทำงานที่ขึ้นกับความสามารถทางร่างกายเป็นสำคัญ ดังนั้น การจ้างแรงงานผู้สูงวัยในหน้าที่งานเดิมก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ จำเป็นต้องใช้แรงงานทดแทนหรือมีการใช้เครื่องจักรทดแทนการใช้แรงงาน ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่โดยธรรมชาติแล้วไม่สามารถส่งเสริมได้ นโยบายหรือมาตรการก็อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น การคุ้มครองทางสภาพร่างกายของแรงงานตลอดช่วงอายุการทำงาน เพื่อให้แรงงานไม่มีปัญหาด้านสุขภาพในอนาคต เป็นต้น ในขณะที่อุตสาหกรรมที่สามารถใช้แรงงานสูงวัยได้ก็จะเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่ได้ใช้สภาพร่างกายมากจนเกินไป อาจจำเป็นต้องใช้ประสบการณ์ของแรงงาน และในกรณีที่อุตสาหกรรมที่มีการขาดแคลนแรงงานอยู่แล้ว มาตรการที่ภาครัฐให้ก็เป็นส่งเสริมหรือเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับแรงงานสูงวัย เนื่องจากธรรมชาติของอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานสูงวัยอยู่แล้ว

ประเด็นที่สำคัญ คือ กรณีที่อุตสาหกรรมสามารถมีทางเลือกในการใช้แรงงานปกติหรือสามารถใช้แรงงานสูงวัยได้มาทดแทนตำแหน่งงานที่ออกไป ในส่วนนี้คือส่วนที่จำเป็นต้องมีการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน

ผู้สูงวัยก่อนจึงค่อยไปจ้างแรงงานตามระบบปกติ ซึ่งจำเป็นต้องมีกลไกหรือกติกา ในการทำให้อุตสาหกรรมเกิดการตระหนักในการใช้แรงงานสูงวัย

5.2.1.3 ศักยภาพทางการเงินของกิจการในการจ้างแรงงานสูงวัย เนื่องจากต้นทุนของการจ้างแรงงานสูงวัยอาจมีต้นทุนที่สูงกว่าการจ้างแรงงานทดแทนที่เป็นแรงงานในวัยปกติเนื่องจากค่าตอบแทนและสวัสดิการของแรงงานสูงจะอยู่ในระดับที่สูงกว่า ดังนั้นการที่กิจการมีนโยบายที่ต้องการจ้างแรงงานสูงวัยจึงนำมาซึ่งต้นทุนที่สูงกว่า กิจการที่มีความพร้อมย่อมสามารถที่จะจ้างแรงงานสูงวัยในจำนวนมากได้ ในขณะที่กิจการที่ยังมีศักยภาพทางการเงินที่ต่ำกว่าก็อาจเลือกทดแทนแรงงานด้วยแรงงานในวัยปกติ ดังนั้นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานและการลดจำนวนชั่วโมงการทำงาน โดยมีกลไกในการจ่ายเงินจากแหล่งอื่นๆเพื่อช่วยรักษาระดับรายได้ของแรงงานสูงวัยจึงเป็นช่องทางในการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานแรงงานสูงวัยที่ยังคงมีความสามารถ โดยกิจการอาจไม่ได้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมหรือมีค่าใช้จ่ายที่น้อยลง แรงงานยังคงได้รับค่าตอบแทนเมื่อรวมกับผลประโยชน์จากแหล่งอื่นที่ไม่ต่างจากเดิมมากนัก ส่งผลให้ทุกฝ่ายไม่มีใครเกิดการเสียประโยชน์จากการจ้างแรงงานสูงวัย ดังนั้น บทบาทของภาครัฐคือการสร้างกลไกของการจ่ายสิทธิประโยชน์ชราภาพจากกองทุนประกันสังคมให้มีความยืดหยุ่น และให้มีสอดคล้องกับแนวทางการจ้างงานแรงงานสูงวัยที่จะเกิดขึ้นอย่างมากในอนาคต เช่น การแบ่งรับเงินบำเหน็จหรือบำนาญในช่วงที่มีการขยายอายุการเกษียณ เป็นต้น

5.2.1.4 โครงสร้างแรงงานตามช่วงอายุและการจัดการองค์ความรู้ในองค์กร เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้เกิดการจ้างแรงงานสูงวัย โดยในประเด็นนี้มักจะเป็นแรงงานที่มีความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ ที่ยังเป็นที่ต้องการของสถานประกอบการ สถานประกอบการที่มีความขาดแคลนแรงงานในกลุ่มนี้มีสาเหตุจากการที่ไม่ได้มีการจัดการความรู้ในองค์กรอย่างเป็นระบบ สภาพการทำงานไม่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ข้ามระหว่างหน้าที่งานทำให้แรงงานมีความสามารถเพียงด้านเดียว ส่งผลให้การปรับเปลี่ยนตำแหน่งงานในอนาคตทำได้ยากขาดความยืดหยุ่น ดังนั้นการสร้างองค์ความรู้ในองค์กรอย่างเป็นระบบสามารถช่วยให้องค์กรมีทางเลือกและมีความยืดหยุ่นในการกำหนดงานให้กับแรงงาน

5.2.2 ปัจจัยพื้นฐาน ด้านลูกจ้าง

ปัจจัยในการส่งเสริมหรือขัดขวางการตัดสินใจในการทำงานของแรงงานสูงวัยมีหลายปัจจัย โดยจากการศึกษางานศึกษาในอดีตของ แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล และ ศุภชัย ศรีสุชาติ (2558) พบว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของแรงงานในการที่จะทำงานต่อหรือเลือกที่จะไม่ทำงานต่อ โดยมีปัจจัยต่างๆดังนี้

5.2.2.1 ปัจจัยด้านสุขภาพและศักยภาพทางร่างกายของแรงงานที่จะสามารถรองรับกับภาระงานที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีอายุที่มากขึ้น โดยปัจจัยนี้เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสามารถของแรงงานในการที่จะทำงาน และเป็นปัจจัยสำคัญที่นายจ้างใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินให้แรงงานในการที่จะทำงานต่อหรือไม่ ดังนั้นการที่แรงงานมีสุขภาพที่ไม่ดีย่อมส่งผลในระยะยาวต่อการทำงานของแรงงานในอนาคต การสร้างเสริมสุขภาพที่เหมาะสม สภาพแวดล้อมในการทำงานให้กับแรงงานตั้งแต่เริ่มชีวิตการทำงานย่อมทำให้แรงงานลดความเสี่ยงทางด้านสุขภาพในระยะยาว

5.2.2.2 ปัจจัยด้าน ประสบการณ์ การศึกษา ของแรงงานเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการทำงานของแรงงาน อย่างไรก็ตามปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อระดับหรือหน้าที่การงาน รายได้จากการทำงานโดยมีลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงบวกต่อกัน ซึ่งการแรงงานที่มีการศึกษาสูงย่อมมีโอกาสในตำแหน่งงานที่ดี มีความก้าวหน้าทางการงานที่อยู่ในระดับที่สูง มีรายได้ที่สูง ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้มีทางเลือกในยามที่สูงอายุ ซึ่งต่างจากกรณีที่แรงงานมีประสบการณ์หรือการศึกษาในระดับที่ไม่สูงมาก การส่งเสริมให้แรงงานมีความสามารถพิเศษ มีการอบรมเพื่อเพิ่มเติมความรู้กับแรงงาน เพื่อให้แรงงานมีทักษะและมีความพร้อมในการที่จะเปลี่ยนแปลงการทำงานสู่งานใหม่ที่เหมาะสมในอนาคต

5.2.2.3 ปัจจัยด้านการเงิน เป็นปัจจัยที่สนับสนุนหรือขัดขวางให้แรงงานตัดสินใจทำงานต่อ โดยปกติแล้วหากแรงงานมีการวางแผนทางการเงินที่ดี มีการออมอย่างเป็นระบบย่อมทำให้แรงงานมีความสามารถในการตัดสินใจในการที่จะเลือกหรือไม่เลือกทำงานต่อ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้จะมีการเตรียมการทางการเงินที่ดี ในขณะที่แรงงานที่มีการเตรียมตัวที่ไม่ดีย่อมทำให้เกิดสภาพบังคับคือมีทางเลือกที่น้อยกว่า การเลือกทำงานต่อเกิดจากการที่ระดับของรายได้อาจไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากการวางแผนทางการเงินที่ไม่ดีระหว่างการทำงาน อย่างไรก็ตามประเด็นนี้อาจมีความเกี่ยวเนื่องกับปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้องเช่น การศึกษา ประสบการณ์ ที่ทำให้แรงงานมีรายได้ที่สูงและสามารถสะสมรายได้เพื่อให้เพียงพอต่อการใช้ในอนาคต การที่แรงงานมีสภาพแวดล้อมทางการเงินไม่เอื้อต่อค่าใช้จ่ายในอนาคตนำไปสู่ภาวะจำยอมที่แรงงานต้องทำงานหนัก ทำงานล่วงเวลาเพื่อให้มีรายได้เพียงพอซึ่งจะส่งผลต่อสุขภาพของแรงงานในระยะยาว นอกจากนี้ การที่แรงงานมีการวางแผนทางการเงินที่ไม่ดี อาจทำให้แรงงานมีการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการขยายการทำงานที่ไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น การเลือกออกจากงานก่อนที่จำนวนเดือนของการจ่ายสมทบประกันสังคมจะครบ 180 เดือน เพื่อต้องการรับเงินบำนาญ แทนที่จะรอรับบำนาญ (กรณีที่จ่ายครบ 180 เดือน) เนื่องจากเงินบำนาญอาจอยู่ในระดับที่น้อย การรับเงินบำนาญอาจเป็นเงินก้อนที่นำไปใช้ในการประกอบอาชีพใหม่ๆนอก ระบบเป็นต้น

5.2.2.4 ปัจจัยด้านลักษณะส่วนบุคคล ทักษะคิด และทัศนคติของครอบครัว เป็นปัจจัยที่อาจมีความสำคัญในการสังคมไทย เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมเกื้อกูลโดยเฉพาะระหว่างบุพการีกับบุตรหลาน ดังนั้นสภาพของการที่ผู้สูงอายุไปทำงานอาจทำให้สังคมมองว่าบุตรหลานนั้นไม่ได้ให้การเกื้อกูลดูแลบุพการี

อย่างดีพอ ต้องออกไปทำงานทั้งที่ในสภาพความเป็นจริงบุพการียังมีความสามารถในการทำงาน และสามารถทำประโยชน์ต่อสังคมในภาพรวมได้ ในขณะที่วัฒนธรรมในบางพื้นที่ก็มีส่วนทำให้เกิดการออกจากงานก่อนเวลาอันควรโดยเป็นความเชื่อว่าคุณหลานต้องส่งเงินดูแลโดยไม่ได้พิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจและความจำเป็นของคุณหลานในขณะที่ผู้สูงวัยเองก็ยังคงมีความสามารถ มีศักยภาพในการทำงานได้ตามสมควรสามารถหารายได้มาเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของครัวเรือน ซึ่งการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อ วัฒนธรรมต่างๆเหล่านี้ อาจต้องใช้ความเข้าใจและระยะเวลาในการสร้างความสำคัญเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความตระหนักถึงการบริหารจัดการสังคมผู้สูงวัยอย่างเหมาะสม

5.2.3 ปัจจัยด้านตลาดแรงงาน และปัจจัยด้านสถาบันอื่นๆ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในเชิงจุลภาคนี้เป็นปัจจัยที่อยู่ในตลาดแรงงานในปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นทั้งปัจจัยเสริมและปัจจัยขัดขวางการจ้างแรงงานสูงวัย โดยปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ การทดแทนแรงงานด้วยแรงงานข้ามชาติ และระบบประกันสังคม กล่าวคือ ในประเด็นแรก เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขาดแคลนแรงงานในภาพรวมของประเทศ ทำให้ต้องมีการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบต้นทุนแล้วการนำเข้าแรงงานนี้อาจมีต้นทุนที่ถูกกว่าการจ้างแรงงานในประเทศ และ/หรือ การจ้างแรงงานสูงวัย ส่งผลให้นโยบายการจ้างแรงงานสูงวัยอาจยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้ประกอบการมีทางเลือก ในการจ้างแรงงานในสถานการณ์ที่แม้ว่าแรงงานขาดแคลนนั่น ด้วยการจ้างแรงงานข้ามชาติ

ปัจจัยสำคัญอีกประการสำหรับแรงงานที่อยู่ในระบบในการตัดสินใจทำงานต่อหรือไม่ คือ สิทธิประโยชน์ชราภาพที่ได้รับจากกองทุนประกันสังคม โดยประเด็นที่สำคัญคือ เรื่องของเกณฑ์การจ่ายสิทธิประโยชน์ คือ สิทธิจะเกิดต่อเมื่อมีอายุครบ 55 ปี และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน ซึ่งในกรณีที่มีการจ้างงานต่อโดยยังอยู่ในระบบประกันสังคม ผู้ประกันตนก็จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ชราภาพ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ผู้ประกันตนก็อาจเลือกที่จะออกจากระบบเพื่อให้ได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ และหากกิจการมีการจ้างงานกลับเข้ามา ก็จึงจะได้รับประโยชน์นั้นร่วมกับค่าตอบแทนใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะสูงกว่าเดิม ซึ่งส่วนนี้จะเป็นช่องทางหนึ่งเพื่อให้เกิดช่องของการเจรจาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในการที่จะจ้างงานใหม่ ซึ่งหากประกันสังคมสามารถให้เกิดการแบ่งจ่ายเงินทดแทนชราภาพนี้บางส่วนในขณะที่ยังเป็นผู้ประกันตนก็สามารถช่วยให้แรงงานยังคงอยู่ในระบบและเกิดการจ้างงานในรูปแบบอื่นๆได้มากขึ้น นอกจากนี้การกำหนดให้ผู้ประกันตนใหม่ต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปี เป็นการจำกัดสิทธิของแรงงานใหม่ในการเข้ามาทำงานและได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสังคม ซึ่งประกันสังคมอาจมีการออกรูปแบบของการประกันตนเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะให้กับแรงงานสูงวัยโดยให้สิทธิประโยชน์ที่จำเป็น

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยร่วมที่ทำให้การจ้างงานแรงงานสูงวัยเกิดขึ้นในสถานประกอบการ ประกอบด้วยปัจจัยต่างๆหลายปัจจัย ได้แก่

ก. การให้ความสำคัญของผู้ประกอบการ โดยอาจเป็นธรรมเนียมของสถานประกอบการ หรือ หลักการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการที่ส่งต่อรุ่นต่อรุ่น จนยึดถือเป็นข้อธรรมเนียมของสถานประกอบการที่ให้การดูแลแรงงานสูงวัยที่เป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญของธุรกิจ การดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องส่งผลให้เกิดเป็นวัฒนธรรมขององค์กรในการมีแรงงานสูงวัยในการทำงาน และทำให้แรงงานรุ่นต่อๆมาได้รับรู้

ข. ความต้องการแรงงานในบางสาขา บางอาชีพ เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น สามารถรักษาความสามารถในการผลิตของสถานประกอบการได้อย่างต่อเนื่อง โดยหากความจำเป็นนี้มีมากย่อมทำให้สถานประกอบการเลือกที่จะเก็บรักษาแรงงานในงานเหล่านี้ไว้ หรือมีการจัดระบบตัวตามตัวแทนในการเรียนรู้งานซึ่งต้องมีการอาศัยช่วงเวลาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งระยะเวลาช่วงนั้นก็จะเป็นช่วงที่สามารถขยายระยะเวลาของการทำงานของแรงงานสูงวัย ซึ่งก็สอดคล้องกับประเด็นของความต้องการจัดการองค์ความรู้ในองค์กรโดยการให้แรงงานสูงวัยเป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้ที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจภายในช่วงเวลาที่กำหนด และมีการเปลี่ยนผ่านไปยังสู่แรงงานในรุ่นต่อไป

ค. ประเภทและความยืดหยุ่นและความสามารถทดแทนแรงงานระหว่างแรงงานสูงวัย ทั้งในด้านประเภทของงาน รูปแบบของการจ้างงาน โดยหากประเภทของงานในสถานประกอบการสามารถใช้แรงงานได้ในหลายระดับช่วงอายุ มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับภารกิจได้ง่าย ก็เป็นตัวช่วงส่งเสริมให้สถานประกอบการสามารถปรับเปลี่ยนให้แรงงานสูงวัยสามารถทำงานได้

ง. การกำหนดกรอบกติกาที่เป็นที่ยอมรับที่ชัดเจนในการขยายอายุการทำงาน ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็นนโยบายที่มีการประกาศและเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนหรือไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่พนักงานที่เข้ามาใหม่ทราบถึงกฎและกติกานี้ เพื่อให้เกิดการตระหนักและอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของแรงงานตั้งแต่ต้น ในขณะที่แนวทางหรือกติกานี้ก็จะเป็นกรอบในการบริหารจัดการให้กับสถานประกอบการในการรับแรงงานสูงวัยอย่างมีระบบ

จ. ระบบแรงงานสัมพันธ์และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ประกอบการและแรงงาน สหภาพ กลุ่มของแรงงาน เป็นระบบที่ช่วยให้เกิดการกระจายข้อมูลและเป็นส่วนเสริมให้ระบบการบริหารจัดการและการเผยแพร่ข้อมูลระหว่างผู้ประกอบการและลูกจ้างสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ และช่วยให้การตัดสินใจหรือการดำเนินการบางเรื่องในเชิงนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเร็ว และได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย

5.3 การแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แม้ว่าแนวทางการเสริมสร้างการจ้างแรงงานสูงวัยจะมีข้อสรุปประการสำคัญจากการศึกษาที่ผ่านมา คือ ควรมีการดำเนินการตามความสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่การดำเนินการเช่นนี้ย่อมทำให้การขับเคลื่อนในภาพรวมทำด้วยความยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการในบางอุตสาหกรรมสามารถหาแรงงานทดแทนได้ถูกกว่าการใช้แรงงานสูงวัย ตลอดจนการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม รวมถึงการบริหารจัดการบุคคลมีต้นทุนที่สูงกว่า ดังนั้น หากรัฐบาลเห็นความสำคัญของการจ้างงานแรงงานสูงวัยรัฐอาจจำเป็นต้องมีการใช้มาตรการตามช่วงระยะเวลา โดยแบ่งเป็นช่วงแรกคือระยะสั้น และระยะที่สองคือระยะปานกลางถึงระยะยาว โดยเป้าประสงค์ที่สำคัญที่เป็นเป้าหมายสุดท้ายจะอยู่ในช่วงระยะปานกลางถึงระยะยาว คือ

“ทุกสถานประกอบการต้องมีการจ้างแรงงานสูงวัยในอัตราส่วนที่เหมาะสม มีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานสูงวัยและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานสูงวัยซึ่งจัดเป็นการดำเนินการที่เป็นปกติของสถานประกอบการและต้องมีอยู่ในสถานประกอบการ โดยที่แรงงานในแต่ละช่วงอายุสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสัมพันธ์ที่ดีและไม่มีการเลือกปฏิบัติด้านอายุ”

ทั้งนี้ หากต้องการให้สถานประกอบการมีการจ้างแรงงานสูงวัยในระยะเวลาในช่วงสั้นนับแต่รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการเสริมที่มีความเหมาะสม สามารถชดเชยต้นทุนให้กับสถานประกอบการและเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับสถานประกอบการและแรงงานสูงวัย การศึกษานี้จึงเสนอการแบ่งมาตรการออกเป็นสองระยะ คือ

1. ช่วงแรกเป็นช่วงระยะสั้น (1 – 5 ปี) เป็นมาตรการภาคสมัครใจในเชิงการจูงใจให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานสูงวัย มาตรการกลุ่มนี้ได้แก่การให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัยในสัดส่วนที่มากเมื่อเทียบกับแรงงานทั้งหมด โดยอาจเป็นมาตรการด้านภาษี การลดหย่อนค่าใช้จ่ายของสถานประกอบการ หรือ การให้เงินทุนเพื่อการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงานให้กับแรงงานสูงวัย มาตรการเหล่านี้จัดทำขึ้นเป็นประโยชน์จูงใจหรือรางวัลแก่สถานประกอบการที่มีความพร้อมในการจ้างแรงงานสูงวัยเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สถานประกอบการอื่นๆในการที่จะจ้างแรงงานสูงวัย

มาตรการทางด้านสังคมเพื่อสร้างความตระหนักให้กับสังคมในการเข้าสู่สังคมสูงวัยและการปรับทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานสูงวัย โดยเป็นมาตรการเพื่อกระตุ้นให้สังคมเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานของแรงงานสูงวัยว่าเป็นปกติของการเข้าสู่สังคมสูงวัย การแสดงศักยภาพของแรงงานสูงวัยให้เป็นตัวอย่างและเป็นค่านิยมใหม่ของสังคม รวมถึงการสื่อสารเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานสูงวัย

การพัฒนาความรู้และฐานข้อมูลด้านการจ้างงานแรงงานสูงวัย เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลของทั้งนายจ้าง และลูกจ้างในการเข้าสู่ระบบของการจ้างแรงงาน ในขณะที่การพัฒนาความรู้ด้านการจ้างแรงงานสูงวัยเป็นการ ดำเนินการอย่างคู่ขนานเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย นายจ้าง ลูกจ้าง มีการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสม มี การศึกษารูปแบบของการจ้างแรงงานสูงวัยที่มีความหลากหลาย สามารถรองรับกับความแตกต่างของประเภท อุตสาหกรรม อาชีพ รูปแบบและระดับของการทำงานที่มีความแตกต่างกัน

รัฐอาจเป็นตัวอย่างของการจ้างงานแรงงานสูงวัยในรูปแบบต่างๆ โดยให้ภาคส่วนต่างๆเข้ามามีส่วน ร่วมในการวางแผนการจ้างงานแรงงานสูงวัย มีการสร้างแผนงานร่วมกันที่ชัดเจนระหว่างรัฐและเอกชน ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานหรืออาชีพใหม่ๆ การขยายอายุการทำงานของข้าราชการและ พนักงานราชการ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสัดส่วนการจ้างงานแรงงานสูงวัยหรืออาสาสมัคร เป็น ต้น

2. ช่วงที่สองเป็นระยะปานกลางและระยะยาว (5 – 10 ปี) เป็นระยะที่ต้องให้สถานประกอบการ ทั้งหมดมีความตระหนักถึงการให้โอกาสและไม่สร้างความแตกต่างของการจ้างแรงงานสูงวัย โดยรัฐจะต้องมี การสร้างระบบสนับสนุนที่มีความยืดหยุ่นให้กับผู้ประกอบการและแรงงานสูงวัย การสร้างสภาพแวดล้อมใน การทำงานที่เหมาะสมให้กับแรงงานสูงวัยต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนในข้อกฎหมายเป็นเช่นระเบียบปกติ ของการดำเนินงานของสถานประกอบการ

รัฐต้องมีการออกกฎหมายภาคบังคับให้สถานประกอบการต้องไม่มีการไม่เลือกปฏิบัติทางอายุ และ ควรมีการกำหนดอัตราส่วนในการจ้างแรงงานสูงวัยตามประเภทของสถานประกอบการ ทั้งนี้รูปแบบของการ จ้างงานยังอาจเปิดช่องให้มีความยืดหยุ่น เป็นการตกลงร่วมกันระหว่างสถานประกอบการและแรงงานสูงวัย การกำหนดเงื่อนไขในการจ้างงานต่อนั้นเป็นการกำหนดอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมของทั้งนายจ้างและ ลูกจ้าง ผ่านระบบการประเมินที่มีความเป็นธรรม

ทั้งนี้ เพื่อให้การออกแบบรูปแบบข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีความเป็นไปได้และมี หลากหลายรูปแบบ การสร้างความยืดหยุ่นให้กับการจ้างงานโดยที่ตัวเงินที่ลูกจ้างจะได้รับเมื่อเทียบเคียงกับ การทำงานในระบบอย่างเดิมมีความไม่แตกต่างกันมาก ซึ่งการปรับระบบการจ่ายประกันสังคมระหว่างคนสอง กลุ่มจำเป็นต้องมีการทบทวนเพื่อให้ระดับรายได้ของลูกจ้างไม่แตกต่างกันมากเมื่อเทียบกับการจ้างงานปกติ และเมื่อเทียบจากรูปแบบของการจ้างงานที่อาจมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ รูปแบบของการจ้างงานแรงงาน สูงวัยอาจต้องมีการระบุให้ชัดเจนในสัญญาการจ้างงานตั้งแต่เริ่มแรกเพื่อให้ทั้งลูกจ้างและนายจ้างรับทราบ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ กระบวนการในการจ้างงานแรงงานสูงวัย

บรรณานุกรม

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2551). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2553). โครงการวิจัยระบบการดูแลระยะยาวเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อวัยสูงอายุ
- กลุ่มสถิติแรงงาน สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556). สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2555
- จงจิตต์ ฤทธิรงค์, ศุทธิดา ชวนวัน, และ ปราโมทย์ ประสาทกุล. (2556). การสูงวัยของประชากรในประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์. (2551). ข้อพิจารณาโน้ตค้นใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ” ในประเทศไทย วารสารประชากร, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1.
- นนุช สุนทรชวกานต์ และ พิสุทธ์ กุลธนวิทย์. (2556). การศึกษาผลิตภาพแรงงานตามอายุของแรงงานและการทำงานของแรงงานสูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการขนส่งและขายปลีก ภาคอุตสาหกรรมโรงแรมและภัตตาคาร และภาคอุตสาหกรรมการผลิต. เสนอต่อ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.)
- นนุช สุนทรชวกานต์ และ สายพิน ชินตระกูลชัย. (2552). การสร้างโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ. รายงานวิจัยศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เสนอต่อ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.)
- นิภาดา ธารีเพียร (2553). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการทำงานของแรงงานสตรีสูงอายุในโรงงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2557). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2556.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2551). หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย
- มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย. (2545). โครงการวิเคราะห์เอกสารวิจัยเรื่อง นโยบายและทิศทางนโยบายด้านผู้สูงอายุในอนาคต
- ศุภเจตน์ จัทรสาสน์ (2554) มุมมองด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในสังคมผู้สูงอายุ: นัยจากผลิตภาพแรงงาน วารสารประชากร ปีที่ 2 ฉบับที่ 2

สตีฟ พงศ์ ธนวิริยะกุล. (2556). รายงานการสังเคราะห์ข้อมูลจากเวทีวิชาการ เรื่อง มโนทัศน์ใหม่ นิยามผู้สูงอายุ การขยายอายุเกษียณ. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

สวรัย บุญยमानนท์ และ ปภัศร ชัยวัฒน์. (2556). โครงการทบทวนวรรณกรรมบทเรียนประสบการณ์ทาง นโยบาย การขยายอายุการทำงานจากสามประเทศ (สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และสิงคโปร์). มูลนิธิ สถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย”

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติและกระทรวงแรงงาน. (2549ก). รายงานผลการสัมมนาไตรภาคีทาง วิชาการเรื่อง เมื่อแรงงานสูงอายุต้องอยู่ได้ ด้วยความหวังโยจากไตรภาคี

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติและกระทรวงแรงงาน. (2556). ข้อเสนอการขยายโอกาสในการ ทำงานของแรงงานสูงอายุ.

เสาวณี จันทะพงษ์ และกรวิทย์ ต้นศรี (2556) การขาดแคลนแรงงานไทย: สภาพปัญหา สาเหตุและแนว ทางแก้ไข Discussion paper ตลาดแรงงานไทยและบทบาทในการสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจ ไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551ก). โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อ รองรับสังคมผู้สูงอายุ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551ข). การศึกษาวิจัยแนวทางและ มาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). การคาดประมาณการประชากรของ ประเทศไทย.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). การสำรวจแรงงานนอกระบบ (ไตรมาส 3) พ.ศ. 2553.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2554). สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2554.

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2549ข). โครงการศึกษาการสร้างและขยาย โอกาสในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2551ก). โครงการสร้างและขยายโอกาสใน การเข้าถึงหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ : เพื่อศึกษาวิจัย เรื่อง การขยายกำหนด เกษียณอายุและการออมสำหรับวัยเกษียณอายุ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2551ข). โครงการนำร่องศึกษาความ เหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ

- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2553). โครงการศึกษาผลกระทบการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน
- สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2553ก). โครงการศึกษาอาชีพและโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม สอดคล้องกับผู้สูงอายุ
- สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2553ข). โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบการส่งเสริมการมีงานทำแก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบท
- วรวุฒิ สุวรรณระดา. (2556). บทเรียนประสบการณ์ทางนโยบายการขยายอายุการทำงานจากประเทศญี่ปุ่น. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). โครงการวิจัยผลกระทบด้านมหภาคและจุลภาคของการขยายอายุเกษียณ
- Antolin, P. and Scarpetta, S. (1998). "Microeconomic Analysis of the Retirement Decision: Germany", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 204, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/572650601656>
- Beehr, T.A. (1986). The process of retirement. *Personal Psychology*. 39, 31 – 55.
- Beehr, T.A. and Glazer, S. (2000). Work and Nonwork Predictors of Employees' Retirement Ages. *Journal of Vocational Behavior*. 57, 206 – 235.
- Borjas, G. (2010). *Labor Economics*. 5th ed. Boston. McGraw-Hill/Irwin.
- Borsch – Supan, A., Schnabel, R. Kohnz, S. and Mastrobuoni, G. (2004). The Micro-Modeling of Retirement Decisions in Germany. NBER: <http://www.nber.org/chapters/c10703>.
- Cahuc, P., and Zylberberg. A. (2004). *Labor Economics*. MIT Press.
- Feldman, D.C. (1994). The Decision to retirement early: A review and conceptualization. *Academy of Management Review*. 19, 285 – 311.
- Marcie, P-C & Micheal, A.S. (2005). Older Workers: What Keeps Them Working? The Center on Aging and Work Workplace Flexibility at Boston College, Issue brief 01.
- OECD. (n.d.). Employment policy and data: Aging and Employment Policies. Retrieved March 10, 2013, from http://www.oecd.org/employment/emp/ageingandemployment_policies.htm
- Taylor, M.A. and Shore, L.M. (1995). Predictors of Planned retirement: An application of Beehr's model. *Psychological and Aging*. 10, 76 – 83.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). World Population Prospects: The 2012 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP. 227.



รายงาน

การส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

โดย

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ



ประเทศไทยเข้าสู่

สังคมสูงวัย



ประเทศไทยเข้าสู่ "สังคมสูงวัย" (Aged society) ตั้งแต่ปี 2548 จากนั้นประเทศไทยจะใช้เวลา 16 ปี ก่อนจะกลายเป็น "สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์" (complete aged society) ในราวปี 2564 และจะใช้เวลาก่อเพิ่ม 10 ปี ก็จะกลายเป็น "สังคมสูงวัยระดับสุดยอด" (Super aged society) ประมาณปี 2574

สถานการณ์ผู้สูงอายุ

- ผู้สูงอายุไทย ๑๐.๗๘ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๖*
- ร้อยละ ๖๐.๓ อยู่ในเขตชนบท และประมาณร้อยละ ๑๐ ต้องอยู่ตามลำพัง

ดูแลตัวเองได้	พึ่งพาบ้าง	พึ่งพา ๑๐๐%
		
๘๗.๔ % (๙.๔ ล้านคน)	๑๑.๓ % (๑.๒ ล้านคน)	๑.๓ % (๑.๔ แสนคน)

* รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๘

คุณภาพชีวิต

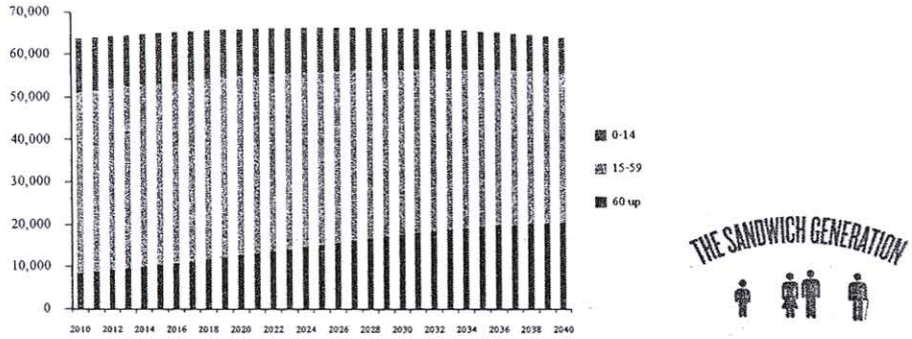
สุขภาพ

เศรษฐกิจ

สังคม

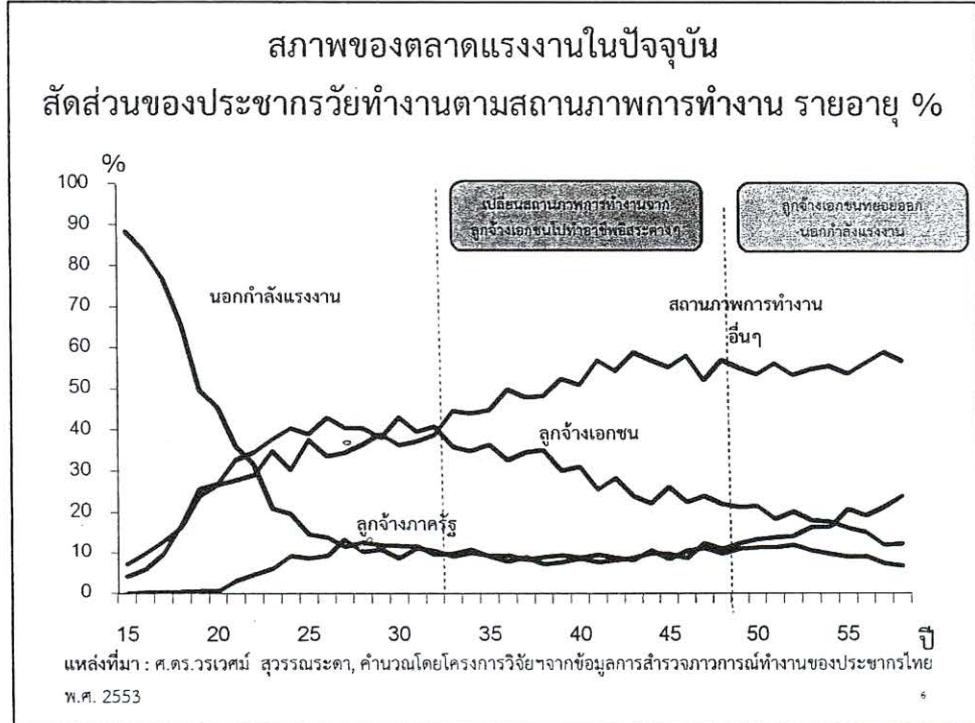
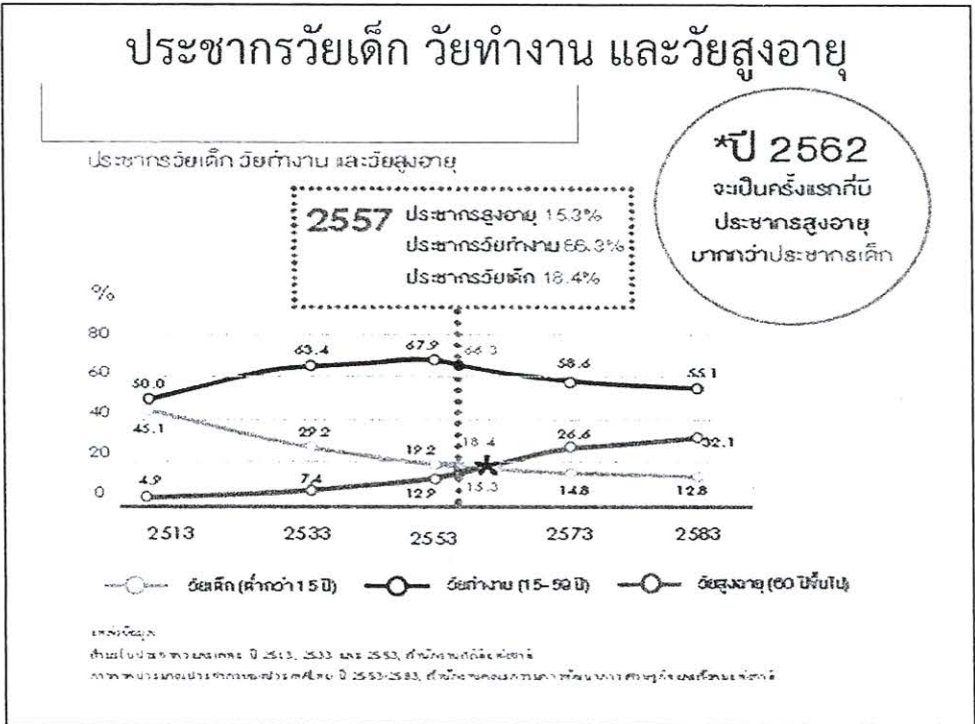
ในอนาคต จำนวนประชากรมีแนวโน้มลดลง

จำนวนและสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น จำนวนและสัดส่วนวัยแรงงานลดลง



ผลกระทบโครงสร้างประชากร (1:2:1)
ผลกระทบกับสภาพเศรษฐกิจโดยรวม: การเติบโตทางเศรษฐกิจ
ผลกระทบกับครอบครัว: การเงิน ความเครียด จากภาระการดูแล

National Economic and Social Development Board , Population Projection in Thailand: 2010-2040



นโยบาย/มาตรการส่งเสริมการทำงานโดยภาครัฐ	
ประเด็น	สถานการณ์
การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ	
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	กำหนดระบุนายการเกษียณที่ ๖๐ ปี
พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓	อยู่ระหว่างการแก้ไขเกี่ยวกับการขยายอายุรับสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพจากเดิม ๕๕ ปี ออกไปเป็น ๖๐ปี
พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๖๓๙) พ.ศ. ๒๕๖๐	ให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หักจ่ายได้ ๒ เท่าของรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างสำหรับการจ้างบุคลากรสูงอายุ (อายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป) ซึ่งมีอัตราค่าจ้างไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน
ศูนย์จัดหางานผู้สูงอายุ	http://elderly.doe.go.th/main/
คณะทำงานประชารัฐเพื่อสังคม	การส่งเสริมการทำงานผู้สูงอายุ
สมัชชาผู้สูงอายุ ปี ๒๕๖๐	ข้อเสนอในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ



เพิ่มโอกาสในการทำงานเพื่อ
ความมั่นคงและคุณภาพชีวิต
ของผู้สูงอายุ



แผนกลยุทธ์
ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ
ระยะที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๕๙-๒๕๖๓)

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีเกียรติ:ดร.จิพรรณ-ประจวบเหมาะ-วิทยาลัยประชากรศาสตร์-จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ

๑. กลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชน

๒. กลยุทธ์ด้านการขยายอายุเกษียณราชการ

๓. กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน

๔. กลยุทธ์ส่งเสริมการจ้างงานให้กับผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสม
กับวัย ประสบการณ์การทำงาน และสมรรถนะทางกาย

๕. กลยุทธ์การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานด้านผู้สูงอายุ

ที่มา: รศ.ดร.สิพรรณ ประจวบเหมาะ วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการ*

รูปแบบการจ้างงาน	กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๑. การจ้างงานกลับเข้ามาใหม่ (กลยุทธ์ที่ ๓,๔)	แรงงานสูงวัยในระบบอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน	๑) พ.ร.บ. คู่ครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ. ประกันสังคม
๒. การขยายอายุการเกษียณ (กลยุทธ์ที่ ๓,๔)	แรงงานสูงวัยในระบบอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน	๑) พ.ร.บ. คู่ครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ. ประกันสังคม
๓. การใช้รูปแบบการจ้างงานใน รูปแบบที่ยืดหยุ่น (กลยุทธ์ที่ ๑,๔)	แรงงานสูงวัยนอกระบบ ๓,๔๐๐,๐๐๐ คน	๑) พ.ร.บ. คู่ครองผู้รับงานไปทำ ที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ๒) พ.ร.บ. ประกันสังคม
๔. การจ้างแรงงานสูงวัยใหม่ (กลยุทธ์ที่ ๑,๔,๕)	๑) แรงงานสูงวัยในระบบอายุ ตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน ๒) แรงงานสูงวัยนอกระบบ ๓,๔๐๐,๐๐๐ คน	๑) พ.ร.บ. คู่ครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ. ประกันสังคม

* คู่มือ ศีลชาติ และ แก้วขวัญ ดัชนีพจนานุกรม (๒๕๕๗). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยถอดบทเรียนสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงวัย. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ
ไทย (มส.ผ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (สสส.)

รูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการ

รูปแบบการจ้างงาน	กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๑. การจ้างงานกลับเข้ามาใหม่	แรงงานสูงวัยในระบบอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม

แนวทางดำเนินการ

๑. การประเมินศักยภาพเพื่อจ้างงานกลับเข้ามาใหม่
๒. การตกลงค่าจ้างและสวัสดิการร่วมกัน
๓. ตกลงภารกิจที่อาจเหมือนเดิม
๔. รูปแบบสัญญาการจ้างงาน เช่น ปีต่อปี

รูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการ

รูปแบบการจ้างงาน	กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๒. การขยายอายุการเกษียณ	แรงงานสูงวัยในระบบอายุตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม

แนวทางดำเนินการ

๑. จัดทำหลักเกณฑ์ในการเลือกให้แรงงานสูงวัยขยายอายุการทำงาน
๒. ยังไม่ได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญจากกองทุนประกันสังคม แต่ได้รับการสะสมช่วงเวลาตามเงื่อนไข ทำให้อัตราการได้รับบำนาญสูงขึ้น
๓. จัดสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานประกอบการ

รูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการ

รูปแบบการจ้างงาน	กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๓. การใช้รูปแบบการจ้างงาน ในรูปแบบที่ยืดหยุ่น	แรงงานสูงวัยนอกระบบ ๓,๔๐๐,๐๐๐ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับงาน ไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓ ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม

แนวทางดำเนินการ

๑. จ้างแรงงานนอกระบบมาช่วยหรือเป็นการจ้างงานในรายขึ้น
๒. สร้างระบบควบคุมคุณภาพของงานผลิตที่เกิดภายนอกสถานประกอบการ
ได้หรือการทำงานที่บ้าน หรือในชุมชน
๓. การจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนชิ้นงานและคุณภาพงาน
๔. อาชีวอนามัยในการทำงานของแรงงานสูงวัย

รูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการ

รูปแบบการจ้างงาน	กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๔. การจ้างแรงงานสูงวัยใหม่	๑) แรงงานสูงวัยในระบบอายุ ตั้งแต่ ๕๕ ปีขึ้นไป ๕๒๓,๑๙๒ คน ๒) แรงงานสูงวัยนอกระบบ ๓,๔๐๐,๐๐๐ คน	๑) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ๒) พ.ร.บ.ประกันสังคม

แนวทางดำเนินการ

๑. เปิดกว้างให้แรงงานสูงวัยที่เคยทำงานในระบบหรือนอกระบบเข้ามาในระบบในสถาน
ประกอบการแห่งใหม่ได้
๒. คัดเลือกแรงงานที่ใช้ความสามารถขั้นพื้นฐานหรือความสามารถเฉพาะ
๓. พัฒนาทักษะอย่างง่ายที่เกี่ยวข้องกับงานให้กับแรงงานใหม่
๔. จัดให้มีสวัสดิการ สิทธิประกันสังคม
๕. จัดสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานประกอบการ

กรอบและดำเนินการเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปฏิรูปใน
ประเด็นเรื่อง “การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ”

๑. รวบรวมข้อมูลจากการประชุมรับฟังข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ จากหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการทบทวนเอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
๒. วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อเสนอแนวทางในการดำเนินการขับเคลื่อนแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเสนอให้คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
๓. ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ” ร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

๑. ปรับปรุงข้อกำหนดที่คุ้มครองและส่งเสริมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบและแรงงานในระบบที่เป็นแรงงานผู้สูงอายุ

กลุ่มแรงงานสูงอายุในระบบ

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้การเกษียณถือเป็นการเลิกจ้าง หรือกรณีที่สถานประกอบการไม่ได้กำหนดอายุเกษียณให้นับว่าอายุ ๖๐ ปี ถือเป็นการเกษียณอายุและให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชย

๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ควรมีการระบุแนวทางกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อบังคับใช้กับกลุ่มแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้แรงงานสูงอายุได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม

ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

๒. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ (ต่อ)

๒.๔ พัฒนานองค์ความรู้ และเผยแพร่ข้อมูลอาชีพอนามัยในการทำงานสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ

๒.๕ ส่งเสริมการมีอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน และพัฒนาศักยภาพการประกอบอาชีพผ่านช่องทางต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ เช่น ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.)

๒.๖ สร้างความตระหนักและส่งเสริมการเตรียมความพร้อมทักษะการทำงานสำหรับแรงงานผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน

ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

๒. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ (ต่อ)

๒.๗ ส่งเสริมให้แรงงานผู้สูงอายุที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระ สามารถการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม เช่น กองทุนผู้สูงอายุ

๒.๘ ส่งเสริมสถานประกอบการให้มีการปรับสภาพแวดล้อมหรือจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการทำงานของแรงงานสูงวัย การเข้าถึงวัสดุอุปกรณ์ได้อย่างสะดวก รวมถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

๒.๙ รมรงค์สร้างตระหนักให้สังคม รวมถึงผู้ประกอบการ แรงงานให้ตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของแรงงานสูงอายุ



ขอบคุณครับ

