

# นโยบายการทำงานและการจ้างงาน ผู้สูงอายุ: ข้อสังเกตบางประการ<sup>1</sup>

Employment and Work Policies of Aging Population: Observation

ชวลิต สวัสดิ์ผล<sup>2</sup>

Chavalit Sawatphol

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต<sup>2</sup>

School of Law Politics Suan Dusit University

E-mail: chavalit\_saw@hotmail.com

Received 27/08/2019 | Revised 08/06/2020 | Accepted 11/06/2020

## บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย ที่ส่งผลให้อัตราประชากรในวัยทำงานมีอัตราลดลง รวมถึงอัตราการเกิดลดลงของสังคมไทย ส่งผลให้มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ในตลาดแรงงานพบว่า กำลังแรงงานผู้สูงอายุเหล่านี้มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย โดยผู้สูงอายุส่วนมากยังมีศักยภาพในการทำงานและต้องการการทำงานที่เหมาะสมกับศักยภาพของตน การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็นแนวทางในการส่งเสริม

พลังการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุ และครอบครัว ตลอดจน เป็นพลังสำคัญที่จะเข้ามาช่วยจัดการกับประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัย โดยในปัจจุบันการส่งเสริมการทำงานและการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน มาตรการภาครัฐ ประกอบด้วย 1) ขยายเกณฑ์อายุเกษียณ 2) การฝึกอบรมพัฒนาทักษะ 3) การจัดหางานและสวัสดิการ 4) การให้เงินกู้ผู้สูงอายุ ในการประกอบอาชีพ 5) การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานผู้สูงอายุ 6) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างงานต่อเนื่อง

<sup>1</sup> บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การวิจัยและพัฒนาศักยภาพของการทำงาน และการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย ประจำปีหลักสูตร รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ประจำปีการศึกษา 2562

<sup>2</sup> โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 295 ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

7) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนกระจายการจ้างงานให้กับผู้สูงอายุได้ทำงานที่บ้านหรือชุมชน และ  
8) การลดหย่อนภาษี นิติบุคคลที่จ้างงานผู้สูงอายุ กลไกในการขับเคลื่อน ประกอบด้วย ภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนา เครือข่ายชุมชน

ท้องถิ่นปัญหาดำเนินงานคือ ขาดแผนปฏิบัติการ ไม่มีข้อมูล และรูปแบบการบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

**คำสำคัญ:** ผู้สูงอายุ นโยบาย การทำงาน การจ้างงานผู้สูงอายุ

## Abstract

The structural change of Thailand's into aging society brings a reduction in the rather of working population. In addition, a decrease of birth rate in Thai society leads to a rise in proportion and number of the elderly. It is found that in the labor market, the aging employees are significant for the country's economic growth and stability. The majority of aging employees demonstrates working potential and desires to have proper work based on their abilities. Enhancing employment among the aging population is a direction of promoting participation of elderly in the society in terms of economic development which certainly leads to wellness of elderly in individual and family levels. Advocating employment in this area is powerful for dealing with challenging issues arisen in Thailand's

ageing society. Presently, supporting work and building up an income guarantee for the elderly has not yet been concrete. The government's measures include 1) extending retirement period, 2) training and developing skills, 3) providing jobs and welfare, 4) granting occupation-related loan, 5) creating labor market database of elderly, 6) supporting the private sector to continue employment of the elderly, 7) promoting the private sector to distribute work at home or work in the community, and 8) reducing tax for the juristic person hiring the elderly. The mechanism driving these measures consists of government sector, private sector, organizations for development, and local community network. The problems concerning these measures are lack of operational plan, data, and integration of related organizations.

**Keywords:** aging population, policy, work, employment of elderly

## บทนำ

องค์การสหประชาชาติได้แบ่งระดับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของแต่ละประเทศไว้ 3 ระดับ ได้แก่ระดับที่ 1 ระดับการก้าวสู่สังคมสูงอายุ (Aging society) คือ มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ระดับที่ 2 ระดับสังคมสูงอายุ โดยสมบูรณ์ (Aged society) คือ มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ และระดับที่ 3 สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (Super aged society) คือ มีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงอายุ (Aging society) มาตั้งแต่ปี 2548 โดยมีสัดส่วนผู้สูงอายุคือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป (ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุการเป็นผู้สูงอายุของประเทศไทย และบทความนี้ใช้คำนิยามผู้สูงอายุตามเกณฑ์นี้) คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของประชากรทั้งหมด ประเทศไทยก้าวสู่สังคมสูงอายุ โดยสมบูรณ์ (Aged society) ในระหว่างปี พ.ศ. 2551-2571 ที่จะส่งผลให้อัตราส่วนของผู้สูงอายุที่พ้นจากการจ้างมีอัตรามากกว่าประชากรในวัยทำงาน โดยสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มจากร้อยละ 11.1 เป็นร้อยละ 23.5 และเป็นสังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (Super aged society ในปี พ.ศ. 2578 ปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุ คือ ประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 17.4 ของประชากรทั้งหมด เป็นสังคมสูงอายุที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุ

เป็นอันดับที่ 2 ในอาเซียน รองจากประเทศสิงคโปร์ (Institute for Population and Social Research, 2016, pp.20) **โดยประชากรวัยแรงงานของไทย (15-59 ปี)** มีแนวโน้มลดลงจาก 43.26 ล้านคน หรือ ร้อยละ 65 ในปี 2563 เป็น 36.5 ล้านคนหรือร้อยละ 56 ในปี 2583 ลดลงประมาณ 6.7 ล้านคน ขณะที่อัตราส่วนของวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในปี 2563 มีวัยแรงงาน 3.6 คน ต่อผู้สูงอายุ 1 คน ลดลงเหลือวัยแรงงาน 1.8 คน ต่อผู้สูงอายุ 1 คน ในปี 2583 ซึ่งส่งผลให้อัตราส่วนพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานเพิ่มขึ้นจาก 27.7 คนต่อวัยแรงงาน 100 คน ในปี 2563 เป็น 56.2 คนต่อวัยแรงงาน 100 คน ในปี 2583 การเข้าสู่สังคมสูงอายุเช่นนี้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนผ่านทางประชากรจากอัตราเกิดและตายที่เคยสูงเปลี่ยนมาสู่อัตราเกิดและตายต่ำ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประชากรวัยเด็กลดลงในขณะเดียวกัน ผู้สูงอายุค่อย ๆ เพิ่มอัตราขึ้นอย่างต่อเนื่อง และก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุในระยะเวลานี้ หากเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว การเพิ่มขึ้นของอัตราและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในอนาคต หากไม่มีแผนปฏิบัติการหรือนโยบายที่เหมาะสมรองรับการที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนไป ผู้ประกอบการมีการพัฒนาสินค้าและบริการเพื่อรองรับความต้องการของประชากรกลุ่มดังกล่าว เช่น ผลิตภัณฑ์สุขภาพ วัสดุก่อสร้างที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ถึงแม้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการดังกล่าว ในการยกระดับคุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุอัตราไม่น้อยต้องพึ่งพาครอบครัวในการดำรงชีพ ทั้งที่บางส่วนประสงค์สร้างรายได้ของตนเอง แต่ยังขาดการเสริมสร้างศักยภาพการทำงานและการสร้างรายได้ของผู้สูงอายุซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ แต่อาจขาดกลไกหรือเครื่องมือในการเรียนรู้ทักษะใหม่หรือการถ่ายทอดและต่อยอดองค์ความรู้เดิม

กำลังแรงงานผู้สูงอายุเหล่านี้มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยมีนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุปรากฏในแผนระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ตลอดจนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะในประเด็นการสร้างหลักประกัน ความมั่นคงทางรายได้ ด้วยการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุในระบบและนอกระบบ การส่งเสริมการฝึกอาชีพ และการจัดหางานที่เหมาะสม รวมทั้ง ส่งเสริมความสามารถในการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อเพิ่มรายได้ แต่เท่าที่ผ่านมา ผลจากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่า การส่งเสริมการทำงานเพื่อเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจยังไม่บรรลุผล ยังขาดแผนปฏิบัติที่ช่วยผลักดันในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงประสงค์วิเคราะห์สถานการณ์ การทำงานของผู้สูงอายุ การส่งเสริมการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ ปัจจัยแวดล้อม นโยบายการดำเนินการ กลไกในการขับเคลื่อน และข้อคิดเห็นบางประการให้การส่งเสริมการทำงานและการจ้างงานของผู้สูงอายุไทย บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานวิจัยและพัฒนา ศักยภาพในการทำงานของผู้สูงอายุในพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง ซึ่งผู้เขียนเป็นผู้อำนวยการแผนงานวิจัย

### วิเคราะห์สถานการณ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ

ภาวะการมีงานทำ จากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557 พบว่า ผู้สูงอายุ ร้อยละ 38.4 ยังคงทำงานอยู่ สัดส่วนของผู้สูงอายุชายที่ทำงานสูงกว่าผู้สูงอายุหญิง (ร้อยละ 49.4 และร้อยละ 29.4) ตามลำดับ ผู้สูงอายุวัยต้นกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 54.9) ยังคงทำงานอยู่ รองลงมา เป็นผู้สูงอายุวัยกลาง (ร้อยละ 22.4) ส่วนผู้สูงอายุวัยปลายมีสัดส่วนของผู้ที่ทำงานต่ำสุด (ร้อยละ 5.3) นอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ทำงาน สูงกว่าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 42.7 และร้อยละ 32.3) เมื่อเปรียบเทียบจากการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2562 อัตราการทำงานของผู้สูงอายุโดยรวม พบว่า มีอัตราผู้สูงอายุที่ทำงาน 4.23 ล้านคน (ร้อยละ 34.5) จากอัตราผู้สูงอายุทั้งสิ้น 12.27 ล้านคน ภาวะการมีงานทำของผู้สูงอายุ ลดลงเล็กน้อย ดังแสดงในตารางที่ 1

**ตารางที่ 1: อัตราร้อยละการทำงานของผู้สูงอายุ พ.ศ. 2557 และ 2562**

|                          | ปี พ.ศ. 2557 | ปี พ.ศ. 2562 |
|--------------------------|--------------|--------------|
| <b>ภาวะการมีงานทำรวม</b> | 38.4         | 34.5         |
| เพศ ชาย                  | 49.4         | 58.3         |
| หญิง                     | 29.4         | 41.7         |
| อายุ วัยต้น (60–69)      | 54.9         | -            |
| วัยกลาง (70–79)          | 22.4         | -            |
| วัยปลาย (80 ปีขึ้นไป)    | 5.3          | -            |
| เขตที่อยู่ นอกเขตเทศบาล  | 42.7         | 64.9         |
| ในเขตเทศบาล              | 32.3         | 35.1         |
| <b>สถานภาพการทำงาน</b>   |              |              |
| นายจ้าง                  | 4.0          | 3.7          |
| ประกอบอาชีพส่วนตัว       | 61.4         | 62.1         |
| ช่วยธุรกิจครัวเรือน      | 20.8         | 20.4         |
| ลูกจ้างรัฐ               | -            | 2.5          |
| ลูกจ้างเอกชน             | 13.7         | 11.2         |
| การรวมกลุ่ม              | 0.1          | 0.1          |
| <b>ประเภทของแรงงาน</b>   |              |              |
| แรงงานในระบบ             | 9.9          | 12.0         |
| แรงงานนอกระบบ            | 90.1         | 88.0         |

ที่มา: (National Statistical Office, 2014, pp.10–12) และ (National Statistical Office, 2019, pp.2–11)

สถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพส่วนตัว รองลงมาช่วยเหลือธุรกิจหรือกิจการของครัวเรือน ส่วนเป็นลูกจ้างเอกชน ประมาณ 1 ใน 10 ของผู้สูงอายุ

ที่ทำงาน เมื่อพิจารณาจากประเภทของแรงงาน ในระบบและแรงงานนอกระบบ พบว่า ผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88.0) ทำงานนอกระบบ เป็นผู้ที่ทำงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือไม่มี

หลักประกันทางสังคม ส่วนผู้ที่ทำงานในระบบ ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ทำงานที่ได้รับการคุ้มครองหรือ มีหลักประกันทางสังคม ประมาณ ร้อยละ 12.0 และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2557 กับ พ.ศ. 2562 ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก

### ปัจจัยแวดล้อมเกี่ยวกับการทำงานของ ผู้สูงอายุ

ปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อการทำงานของ ผู้สูงอายุเกี่ยวข้องกันหลายอย่าง ตั้งแต่ คุณลักษณะส่วนบุคคล ครอบครัวของผู้สูงอายุ ซึ่งเรียกว่าปัจจัยภายใน เช่น เป็นผู้มีความสุข แข็งแรง มีศักยภาพ ความจำเป็น ลักษณะงาน ที่เหมาะสม และปัจจัยภายนอกของผู้สูงอายุ อาจเป็นปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ นโยบาย ของรัฐ การสนับสนุนส่งเสริมของภาคเอกชน การนำเสนอปัจจัยแวดล้อมเกี่ยวกับการทำงาน ผู้สูงอายุในครั้งนี้ได้จากการทบทวนงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง

ผู้สูงอายุที่ทำงานอยู่ในปัจจุบันยังคงมีอยู่ เนื่องจากได้รับโอกาสในการทำงานและได้รับการส่งเสริม และความช่วยเหลือจากรัฐ เพราะ การส่งเสริมให้มิงานทำและที่สำคัญต้องเป็น งานที่เหมาะสม โดยผู้สูงอายุสามารถทำได้ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ตามความสนใจ ตามความเหมาะสมกับวัย การส่งเสริมดังกล่าวจะช่วยให้ผู้สูงอายุพัฒนา มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต (Nongnuch Soonthornchawakan and Saipin Cintakulchai, 2009) ศักยภาพในการทำงาน และมีความต้องการที่จะทำงาน โดยเฉพาะ ผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดีมีศักยภาพทางด้านร่างกาย

และจิตใจ และมีความต้องการที่จะทำงานอยู่ หลังจากอายุเกิน 60 ปีมาแล้ว โดยทั่วไปแล้ว การทำงานของผู้สูงอายุในสังคมไทยจะเป็น ทำงานนอกระบบ โดยเฉพาะในสังคมชนบท ในพื้นที่การเกษตรที่ผู้สูงอายุทำงานในรูปแบบ ของการช่วยเหลือกัน การให้บริการ การให้ คำปรึกษา และการถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ ในลักษณะของภูมิปัญญาพื้นบ้านที่อาจเป็น การทำงานที่ไม่มีรายได้ที่เป็นค่าจ้างโดยตรง แต่อาจเป็นค่าตอบแทนเป็นครั้งคราวและ ไม่มีรายได้ที่แน่นอน ยกเว้นในเขตเมือง ที่ผู้สูงอายุยังคงทำงานในระบบของการ ว่าจ้างงานอยู่ (Jaranya Wongprom et al., 1972) อย่างไรก็ตาม การทำงานของผู้สูงอายุ ยังคงต้องเน้นความเหมาะสม เป็นความเหมาะสม ในแง่ของความพร้อมทางด้านร่างกาย จิตใจ ความถนัด ความสนใจ และประเภทของงาน ที่ทำเป็นสำคัญ ในแง่ของประเภทของงาน ที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุจะเป็นงานด้าน บริการสังคม งานให้คำปรึกษา งานวิชาการ ดังกรณีของภูมิปัญญาพื้นบ้าน งานวิชาการที่เป็น อาชีพเดิมของผู้สูงอายุ และงานศิลปวัฒนธรรม (Chalaiporn Amonvatana et al. , 2008)

การทำงานของผู้สูงอายุมีความสำคัญ เพราะเป็นการช่วยให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคง ในการดำรงชีวิต มีศักดิ์ศรี ลดความเสี่ยงต่อ ความยากจน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย หรือไม่มีรายได้เลย และไม่มีครอบครัว ญาติ บุตรเกื้อหนุนเลี้ยงดู การทำงานสำหรับผู้สูงอายุ จะช่วยเพิ่มศักยภาพ เพิ่มเครือข่ายของหน่วยงาน ซึ่งหากมองในแง่ของศักยภาพ และประสบการณ์

ในการทำงานที่สั่งสมเป็นองค์ความรู้ของผู้สูงอายุ ที่ควรถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือสถานประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ องค์ความรู้ของผู้สูงอายุจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการจ้างงานของผู้สูงอายุและคุณค่าของงานที่มีต่อความสำคัญ และพหุฐานะความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุได้ นอกจากนี้ การทำงานยังเป็นการสร้างคุณค่าให้กับตัวผู้สูงอายุเอง (Kusol Soonthonthada, 2010) ผู้สูงอายุมีโอกาสมากน้อยเพียงใดที่จะได้รับความไว้วางใจในการที่จะให้ทำงานต่อหลังจากอายุ 60 ปีไปแล้ว ในแง่นี้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มองว่าการจ้างงานผู้สูงอายุมักไม่คุ้มทุนหรือมีผลิตภาพต่ำเมื่อเทียบกับการจ้างคนในวัยแรงงาน และผู้ประกอบการมองว่าวัยผู้สูงอายุควรจะเป็นวัยที่จะต้องพักผ่อนไม่ต้องทำงาน (Chalernpol Chamchan, 2013, pp.139) และ (Vipan Prachuabmoh, 2013)

ผู้สูงอายุวัยต้นและวัยกลางที่มีความสามารถและความเหมาะสมในการที่จะทำงานอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานนอกระบบและการทำงานในระบบ ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมา ผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดี และมีความต้องการที่จะทำงาน หน่วยงานภาครัฐ สังคม และชุมชนเป็นองค์กรที่สำคัญต่อการผลักดันให้ผู้สูงอายุมีโอกาสมากขึ้นได้ ทั้งเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีหลักประกันด้านรายได้และความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น เพราะยิ่งอายุเพิ่มมากขึ้นค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพมากขึ้นด้วยเช่นกัน (Breyer, Costa-Font, and Felder, 2010) และผู้สูงอายุ

ที่รายได้ ไม่เพียงพอหรือยากจนก็จะมีปัญหาทางด้านสุขภาพด้วย เนื่องจากไม่มีเงินมากพอในการดูแลตนเอง ทั้งในเรื่องของการดำรงชีวิตประจำวัน และรักษาตนเองจากการเจ็บป่วย และนำมาสู่การมีปัญหาทางสุขภาพ (Musyznska and Rau, 2012) และสภาพแวดล้อมทางสังคม ชุมชน และการมีเครือข่ายคนรู้จัก ที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมทางด้านครอบครัว มีบุตร ญาติ เกื้อหนุนดูแลก็เป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงชีวิต การมีคุณภาพชีวิต การมีสุขภาพที่ดีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการทำงานของผู้สูงอายุ

### นโยบายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ

การศึกษานโยบาย แผนงานด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ ต้องศึกษาภูมิหลังของแนวคิดหรือกระบวนทัศน์เพราะการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุต้องสอดคล้องกับสิทธิพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักการปฏิญญาว่าด้วยผู้สูงอายุที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้เป็นหลักสากล เพื่อเป็นแนวปฏิบัติต่อทางด้านผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ

การกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุ ส่วนหนึ่งเกิดจากการผลักดันแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ประเทศไทยตระหนักและเห็นความสำคัญในประเด็นดังกล่าว เห็นได้จากนโยบายระดับชาติซึ่งอยู่ในรูปของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญตลอดจนนโยบายของรัฐบาล การกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องกับหลักการ

สำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งองค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ 5 ด้าน คือ ด้านการมีสุขภาพ การมีส่วนร่วม การดูแล ความพึงพอใจตนเอง และหลักแห่งการมีศักดิ์ศรี นอกจากนี้ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO, 2002) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดพหุพิลัง (Active Aging) ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทั้งในระดับปัจเจกและระดับสังคมเพื่อพัฒนาให้ผู้สูงอายุอยู่ดีมีสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขในการดำเนินชีวิต ตลอดจนมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเองเท่าที่ผู้สูงอายุจะทำได้ โดยแนวคิดพหุพิลัง (Active Aging) ประกอบด้วย การมีสุขภาพที่ดี (Health) การมีหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต (Security) และการมีส่วนร่วม (Participation)

การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็นการนำแนวคิดพหุพิลังหรือพลังสูงอายุ (Active Aging) มาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมพลังการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ การพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุและครอบครัว ตลอดจนเป็นพลังสำคัญที่จะเข้ามาช่วยจัดการกับประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัยอันเนื่องมาจากการลดลงของประชากรในวัยทำงาน ซึ่งตามแนวคิดพหุพิลัง (Active Aging) นี้ให้ความสำคัญกับนโยบายในมิติทางเศรษฐกิจว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการสร้างพลังให้แก่ผู้สูงอายุ โดยนโยบายและยุทธศาสตร์ควรเน้นการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและคุ้มครองทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ ด้วยการส่งเสริมโอกาสในการ

มีรายได้ที่เพียงพอและขยายโอกาสในการทำงานให้นานขึ้นหรือสร้างงานที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุ

ประเทศไทยมีนโยบายและยุทธศาสตร์การทำงานและจ้างงานผู้สูงอายุระบุไว้ในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ได้กำหนดมาตรการส่งเสริม ด้านการทำงาน และการหารายได้ของผู้สูงอายุ ดังนี้ (The Ministry of Social Development And human security, 2019, pp.43)

1. ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ
2. ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางานให้เหมาะสมกับวัยและความสามารถ
3. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อจัดทำกิจกรรมเสริมรายได้โดยให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม

การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็นประเด็นที่มีการกำหนดไว้ในแผน แต่ผลจากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ต่างชี้ให้เห็นว่า การส่งเสริมการทำงานเพื่อเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจยังไม่บรรลุผลยังขาดแผนปฏิบัติ ที่ช่วยผลักดันหรือขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับแผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุซึ่งเป็นแผนระยะสั้น 5 ปี มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ ได้ดำเนินการโดยใช้ข้อมูลจากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ซึ่งเป็น 10 ปีแรกของแผน

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ มาตรการการส่งเสริมการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ และข้อมูลจากผลงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการระดมความคิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน รวมทั้ง ผู้สูงอายุ มาใช้เป็นกรอบแนวคิดประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ดังนี้ (Foundation for Gerontology Research and Development Institute, 2019, pp.15-25)

1. กลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชน เพื่อลดอุปสรรคของผู้สูงอายุจากการเดินทางไปทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงานที่ไม่เหมาะสม และเพิ่มโอกาสในการทำงานเชิงเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ โดยทำงานภายในบ้านหรือภายในชุมชน รวมทั้ง เพื่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและความสามารถอย่างเหมาะสม โดยผู้สูงอายุเป็นผู้ใช้ภูมิปัญญาและออกความคิด โดยมีคนรุ่นหลังมาช่วยในขั้นตอนการผลิต การตลาด และการส่งเสริมการขาย

1.1 ส่งเสริมให้ภาคเอกชนกระจายงานให้กับผู้สูงอายุได้ทำงานที่บ้าน/ภายในชุมชน

1.2 ส่งเสริมการนำภูมิปัญญาผู้สูงอายุไปใช้ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนร่วมกับสมาชิกชุมชนวัยอื่น ๆ

2. กลยุทธ์ด้านการขยายอายุเกษียณราชการ

2.1 กำหนดนโยบายและการดำเนินงานในการขยายอายุเกษียณในภาครัฐในสายงาน

ที่ขาดแคลนที่ไม่ใช่ตำแหน่งงานบริหาร พร้อมทั้งมีเกณฑ์กำหนดการประเมินประสิทธิภาพการทำงานผู้ที่ได้รับการขยายอายุ การเกษียณ

2.2 ปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกับการขยายการเกษียณอายุราชการ

3. กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน

3.1 สร้างแรงจูงใจเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้ภาคเอกชนในการต่ออายุการทำงานหรือขยายระยะเวลาการทำงานให้กับลูกจ้างที่เป็นผู้สูงอายุด้วยมาตรการประเภทต่าง ๆ เช่น มาตรการด้านระบบสวัสดิการสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

3.2 ปรับระบบประกันสังคมในส่วนของบริษัทนายจ้างให้เอื้อต่อการจ้างงานต่อหลังจากอายุ 55 ปี

4. กลยุทธ์ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสมกับวัย ประสิทธิภาพการทำงาน และสมรรถนะทางกาย เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับผู้สูงอายุที่ปรารถนาที่จะทำงาน และช่วยเพิ่มอัตราแรงงานในระบบให้เพียงพอ

4.1 สร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนมีการจ้างงานผู้สูงอายุในงานที่เหมาะสมกับวัยวุฒิ และสมรรถนะตามความสามารถของผู้สูงอายุ

4.2 พัฒนาศักยภาพและทักษะแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยให้เหมาะสมกับวัย

5. กลยุทธ์การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานด้านผู้สูงอายุ

5.1 สร้างตลาดแรงงานผู้สูงอายุ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด เพื่อเป็น ศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างนายจ้าง ที่ต้องการจ้างผู้สูงอายุและผู้สูงอายุที่ต้องการ ทำงาน

5.2 ส่งเสริมให้มีการสร้างและพัฒนา ฐานข้อมูลด้านแรงงานผู้สูงอายุให้เที่ยงตรง ทันสมัย และภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงได้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีทั้งภาครัฐ ภาค เอกชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน อย่างกรณีกลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชน มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ อาทิ กรมกิจการ ผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ชมรมผู้สูงอายุ สถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน (พอช.) กรมพัฒนาชุมชน องค์กร การทำงานร่วมการปฏิบัติงานหมู่บ้านชนบท สอนองแนวพระราชดำริ (คพร.) กรุงเทพมหานคร กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม (กองพัฒนาผลิตภัณฑ์ ชุมชน) และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น

จากนโยบายสู่การปฏิบัติในการดำเนินการ ส่งเสริมการทำงานผู้สูงอายุของกลไกรัฐได้สรุป ตามตารางที่ 2 สามารถจำแนกได้ 4 ประเภท คือ 1) การขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุ ในระบบภาครัฐ 2) การสนับสนุน ส่งเสริม การทำงานของผู้สูงอายุที่ต้องการในสถาน ประกอบการ 3) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

และการจ้างงานนอกระบบ และ 4) การปรับปรุง กฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการ ขับเคลื่อนการส่งเสริมการทำงานผู้สูงอายุ อย่างไรก็ดีตามการน่านโยบายสู่การปฏิบัติ ที่เป็นรูปธรรมคือการขยายอายุการทำงาน ในระบบภาครัฐซึ่งการเกษียณราชการและ ขยายอายุเกษียณราชการในระบบของภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการ พนักงานลูกจ้าง และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ระบุให้ข้าราชการ จะเกษียณอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ (ยกเว้นข้าราชการพลเรือน ในพระองค์สมุหราชองครักษ์รวมทั้งข้าราชการ การเมืองซึ่งไม่ได้มีการกำหนดอายุที่พ้น จากราชการ) แต่ก็มีข้าราชการบางประเภท ที่มีการขยายเกษียณอายุราชการจาก 60 ปี เป็น 65-70 ปี ได้แก่ ข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสและ ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการ อาวุโสให้มีการต่ออายุการเกษียณราชการจนถึง 70 ปีบริบูรณ์ สำหรับข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาสายงานอาจารย์ที่มี ตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์หรือระดับ รองศาสตราจารย์ สามารถต่ออายุราชการ เป็น 65 ปีบริบูรณ์ โดยมีเงื่อนไขตามเกณฑ์ ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา (ก.พ.อ.) กำหนด ส่วนข้าราชการ พลเรือนสามัญนั้นคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (กพ.) ได้กำหนดบัญชีที่ได้รับ การต่ออายุเกษียณอายุราชการซึ่งเป็นตำแหน่ง ที่ขาดแคลน 2 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภท วิชาการระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิ

อัตรา 4 สายงาน คือ นักกฎหมาย กฤษฎีกา แพทย์ ทันตแพทย์ สัตวแพทย์ และตำแหน่ง ส่งเสริมและการดำเนินงานการทำงานของผู้สูงอายุ สรุปลงได้ดังนี้

ประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษอัตรา 4 สายงาน คือ ปฏิบัติงานช่างศิลปกรรม คีตศิลป์ ดุริยางคศิลป์ และ นาฏศิลป์

**ตารางที่ 2:** นโยบายส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ: กฎหมาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่สำคัญของภาครัฐ

| รายการ/หน่วยงาน                                                                                             | กิจกรรม/ประเด็น                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| พระราชบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543                    | ขยายอายุเกษียณผู้พิพากษา และอายุการจนถึงอายุ 70 ปี                                                                                                                                     |
| พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546                                                                           | มาตรา 11 (3) กำหนดให้ บุคคล 60 ปีขึ้นไป สัญชาติไทย ได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านประกอบอาชีพ หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมตามศักยภาพที่มี                                      |
| แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545–2564                                                              | ในยุทธศาสตร์ที่ 2 มาตรการที่ 2 มาตรการส่งเสริมด้านการงานและหารายได้ของผู้สูงอายุ                                                                                                       |
| การจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2547                                                                        | ตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุน เพื่อให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเป็นทุนในการประกอบอาชีพ เช่น ด้านหัตถกรรม ด้านอาหาร ด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะ                              |
| กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรมโดยอนุโลมตามระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 2547 | ข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ตั้งแต่ รองศาสตราจารย์ เป็นต้นไป เมื่อเกษียณอายุ 60 ปีแล้ว สามารถทำหน้าที่เป็นผู้สอนต่อไปได้จนครบ 65 ปีบริบูรณ์ โดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจ |

|                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552 (ต่อมา ครม. อนุมัติแก้ไขร่างกฎ ก.พ. ต่ออายุราชการเปิดทางสายวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ทรงคุณวุฒิ เกษียณอายุที่ 70 ปี)</p> | <p>กำหนดให้ตำแหน่งที่ได้รับราชการต่อไป คือ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ อัตรา 4 สายงาน ได้แก่ นักกฎหมาย กฤษฎีกา แพทย์ ทันตแพทย์ นายสัตวแพทย์ ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับทักษะพิเศษ อัตรา 4 สายงาน ได้แก่ ตำแหน่งปฏิบัติงานช่างศิลปกรรม ศิลป์ ดุริยางคศิลป์ นาฏศิลป์</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>สำนักงาน ก.พ. มีแนวความคิดขยายอายุเกษียณราชการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม</p>                                                                                                                                      | <p>โดยมีเป้าหมาย คือ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษียณอายุที่ 63 ปี ในปี พ.ศ. 2567</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p>                                                                                                                                                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. โครงการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่เหมาะสม ประกอบด้วย 2 กิจกรรม ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> <li>1) กิจกรรม 1 อำเภอ 1 ภูมิปัญญา</li> <li>2) กิจกรรมส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในอุตสาหกรรมบริการ</li> </ol> </li> <li>2. โครงการสร้างโอกาสการมีงานทำให้ผู้สูงอายุเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบรรจุนาน</li> <li>3. รวบรวมข้อมูลผู้เกษียณจากหน่วยงานต่าง ๆ <ol style="list-style-type: none"> <li>1) โครงการขยายโอกาสการมีงานทำให้ผู้สูงอายุ</li> <li>2) กำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมไม่ต่ำกว่า 45 บาท/ชั่วโมง ไม่ควรเกิน 7 ชั่วโมง/วัน ฯลฯ</li> </ol> </li> </ol> |

**ที่มา:** โครงการวิจัย “การจัดทำชุดองค์ความรู้เพิ่มศักยภาพการทำงาน ของผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ ผู้ประกอบการ และการถ่ายทอดความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย” ประกอบการเสนอของงบประมาณ แผนบูรณาการการพัฒนาศักยภาพ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

### ข้อคิดเห็นบางประการต่อการส่งเสริมการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ

1. จากข้อมูลที่สำรวจสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ทำงาน ประมาณ 1 ใน 3 ของผู้สูงอายุทั้งหมด และเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งขาดหลักประกันทางสังคม เมื่อพิจารณาถึงอาชีพส่วนใหญ่ของผู้สูงอายุประกอบอาชีพส่วนตัวในภาคเกษตรกรรม เหตุผลในการทำงานของผู้สูงอายุ คือ สุขภาพยังเอื้อต่อการทำงาน ต้องการมีรายได้และไม่อยากเป็นภาระของลูกหลาน หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลไกในการดำเนินงานควรจัดทำฐานข้อมูลหรือจัดทำข้อมูลที่เป็นระบบ ทันสมัย ทั้งศักยภาพหรือความต้องการในการพัฒนาศักยภาพ เป็นต้น กลไกที่อยู่ในพื้นที่โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทในการส่งเสริมการทำงาน ของผู้สูงอายุทั้งลักษณะที่เป็นกลุ่มหรือรายบุคคลอย่างชัดเจน

2. สังคมไทยมีระบบคุณค่าของผู้สูงอายุ บางประการที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ ซึ่งสถานประกอบการ หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจไม่เข้าใจ ถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของการทำงานของผู้สูงอายุที่ยังมีความพร้อมและมีศักยภาพในการทำงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีการณรงค์และการส่งเสริมให้สังคมตระหนักถึงการทำงานของผู้สูงอายุ หรือสร้างแรงจูงใจ เชิดชูผู้สูงอายุหรือสถานประกอบการที่มีระบบการจ้างผู้สูงอายุ

3. การจ้างผู้สูงอายุในระบบที่ทำงาน สถานประกอบการหรือภาครัฐยังมีสัดส่วนที่ต่ำ

ทั้งที่ผู้สูงอายุบางส่วน ยังต้องการทำงาน เพราะคิดว่าตนเองยังมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้ และต้องการมีรายได้ แต่สถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้จ้างผู้สูงอายุด้วยเหตุผลลักษณะงานไม่เหมาะสม ไม่ต้องการแบกภาระด้านสวัสดิการ ดังนั้น รัฐบาลควรมีแนวนโยบายสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการมีการจ้างผู้สูงอายุ ในอัตราส่วนที่เหมาะสม มีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานในแต่ละช่วงวัย สามารถอยู่ร่วมกัน และไม่มีเลือกปฏิบัติด้านอายุ

4. ควรมีการศึกษารูปแบบของการจ้างผู้สูงอายุที่มีความหลากหลาย สามารถรองรับกับความแตกต่างของประเภทอุตสาหกรรม อาชีพ รูปแบบและระดับของการทำงาน ที่แตกต่างกัน จึงไม่ควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุ เพราะการทำงานของผู้สูงอายุมีความยืดหยุ่น อาจไม่สามารถทำเต็มเวลาอย่างวัยอื่น แต่อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุต้องมีความเหมาะสมและเป็นธรรม

5. การจ้างงานนอกระบบมาตรการภาครัฐที่จะเข้าไปเสริมให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่มีการทำงานแบบรวมกลุ่ม มาตรการในการส่งเสริมและให้ความรู้แก่กลุ่มผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ควรมีประเด็นในเรื่องสิทธิประโยชน์ และเพื่อเป็นอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้างในการผลิตสินค้าและบริการ

6. การทำงานในระบบเป็นเรื่องของความสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รัฐจึงอาจเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกให้กับนายจ้าง

และลูกจ้าง การให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษี แก่สถานประกอบการที่มีการจ้างผู้สูงอายุ อัตรามาก ในด้านการเงินการคลังของประเทศ อาจมีการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการทางสังคม

7. ควรกำหนดกรอบ กติกา กฎเกณฑ์ ที่ยอมรับให้ชัดเจนในการขยายอายุการทำงาน ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

8. ภาครัฐ ควรสนับสนุนหรือมีมาตรการ ที่ทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการลดลง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การลดหย่อนภาษี ในอัตราพิเศษ สำหรับค่าใช้จ่ายที่ปรับเปลี่ยน สภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีการจ้างผู้สูงอายุ หรือมีกองทุนเพื่อพัฒนาสถานประกอบการ เพื่อการพัฒนาแรงงานผู้สูงอายุ เป็นต้น

9. การสร้างแรงจูงใจให้แรงงาน ที่ยังมีศักยภาพยังคงทำงานแม้จะเข้าสู่วัย ผู้สูงอายุ โดยนโยบายเหล่านี้มีทั้งที่เป็น ภาคบังคับ และภาคสมัครใจ

## บทสรุป

การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นการนำแนวคิดพหุผลพลัง (Active Aging) มาใช้เพื่อเป็นแนวทาง ในการส่งเสริมพลังการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของ ผู้สูงอายุ และครอบครัว ตลอดจน เป็นพลังสำคัญ

ที่จะเข้ามาช่วยจัดการกับประเด็นท้าทาย ในสังคมสูงวัย อันเนื่องมาจาก การลดลง ของประชากรในวัยแรงงาน ซึ่งตามแนวคิด พหุผลพลังนี้ให้ความสำคัญกับนโยบายในมิติ ทางเศรษฐกิจว่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ในการสร้างพลังให้แก่ผู้สูงอายุ โดยนโยบายและ ยุทธศาสตร์ควรจะเน้นการสร้างหลักประกัน ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและการคุ้มครองทางสังคม ให้แก่ผู้สูงอายุ ด้วยการส่งเสริมโอกาสในการ มีรายได้ที่พอเพียง และการขยายโอกาสในการ ทำงานให้นานขึ้น หรือสร้างงานที่เหมาะสม ให้แก่ผู้สูงอายุ ประเทศไทยตระหนักและ เห็นความสำคัญของกำลังแรงงานผู้สูงอายุ เห็นได้จากนโยบาย แผนงาน กิจกรรม และ การดำเนินงานของกลไกที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ภาครัฐได้มีมาตรการส่งเสริมการทำงานของ ผู้สูงอายุ อาทิ การขยายเกณฑ์อายุเกษียณ การฝึกอบรมพัฒนาทักษะ มีหน่วยงานหรือ องค์กรช่วยเหลือ การหางาน การให้เงินกู้ ผู้สูงอายุเพื่อประกอบอาชีพ การส่งเสริม การจ้างงานต่อเนื่องในภาคเอกชน การสร้าง ฐานข้อมูลตลาดแรงงานผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ ภาคเอกชนกระจายการจ้างงานให้กับผู้สูงอายุ ได้ทำงานที่บ้านหรือชุมชน และการลดหย่อน ภาษีนิติบุคคล แต่การดำเนินงานการส่งเสริม ยังมีข้อจำกัด ด้วยปัจจัยแวดล้อมทางสังคม ผู้สูงอายุ และความทั่วถึงเหมาะสมกับ ความหลากหลายในมิติต่าง ๆ ●

## บรรณานุกรม

- Active Ageing Index of Thai Elderly. (2017). 10, February 2020. Retrieved from [http://www.nso.go.th/sites/2014en/active\\_ageing](http://www.nso.go.th/sites/2014en/active_ageing)
- Breyer, F., Costa-Font and Felder, S. (2010). Ageing, health, and health care. *Oxford Review of Economic Policy*. 26 (4), 10, February 2020. Retrieved from <http://academic.oup.com/oxrep/article/26/4/674/451101>.
- Chalaiporn Amonvatana et al. (2008) The research on direction and measure to enhance employment of the elderly [Office of the National Economic and Social Development Board (NESDB)]. Bangkok.
- Chalernpol Chamchan. (2013). [Considerations of the new concepts of the definitions of the elderly and retirement age in Thailand]. *Thai Population Journal*. 4.. 1, 139.
- Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI) (2019, February, 2). phænkonlayut dân kânthamngân khõng phūsūng'āyū [The strategic work plan for the elderly]. Retrieved from <http://thaitgri.org/?p=37642>.
- Jaranya Wongprom, Thanajak Yenbamrung, Kiriboon Jongwutiwes, Makasiri Chaowagul & Sonthaya Maneerat.(1972). The research on mechanisms for promotion of employment of older persons who are informal laborers [Research and Development Institute].Khon Kaen University, and Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI).
- Kusol Soonthorndhadal. (2010). The Economic Values of Thai Elderly *Journal of Population and Social Studies (JPSS)*. [Academic paper no. 372Value of the Elderly from the Eyes of Thai Society]. *Journal of the Population and Social Research*, Mahidol University. 1st ed.
- Muszynska, M.M., and Rau, R. (2012). The Old-Age Healthy Dependency Ratio in Europe. *Journal of Population Ageing*. 5 (3), February 2020. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007/s12062-012-9068-6>.

- National Statistical Office. (2014) Summary on work in Thailand 2014. Bangkok: Labor Statistics Group.
- National Statistical Office. (2019). Summary on work in Thailand 2018. 2, February 2020. Retrieved from <http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13>
- Nongnuch Soonthornchawakan and Saipin Cintakulchai (2009). Creating job opportunities for the elderly. Economic Research and Training Center. Faculty of Economics. Thammasat University, and Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI).
- The Ministry of Social Development and Human Security (2019). The 2nd National Plan on the Elderly 2002-2021. 2nd edition. 2018. 2, February 2020. Retrieved from [www.dop.go.th/th/laws/1/28/766](http://www.dop.go.th/th/laws/1/28/766).
- Vipan Prachuabmoh (Editor) (2013). The Annual Report of the Thai Elderly Situation 2012. Bangkok: College of Population Studies. Chulalongkorn University, and Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI).
- World Health Organization. (2002). Active Ageing; A Policy Framework, Geneva: World Health 10, February 2020. Retrieved from [https://www.who.int/ageing/publications/active\\_ageing/en/](https://www.who.int/ageing/publications/active_ageing/en/)