

บทที่ 2

หลักการและแนวทางด้านผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุ

เพื่อให้เห็นภาพรวมและพัฒนาการของการส่งเสริมผู้สูงอายุทั้งในระดับสากลและในระดับประเทศ ในบทนี้จะกล่าวถึง หลักการและแนวทางด้านผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุ อันประกอบด้วย หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ และแผนกลยุทธ์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 - 2564

เริ่มจากการศึกษาหลักการและแนวทางด้านผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุในระดับสากล ซึ่งประกอบด้วย หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ข้อเสนอและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ซึ่งเป็นทบวงชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติที่ดำเนินการด้านแรงงาน รวมถึงหลักการแนวทางขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและแรงงาน ตามลำดับ

2.1 หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ

องค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการ 18 ประการ สำหรับผู้สูงอายุ ที่เรียกว่า United Nations Principles for Older Persons เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2534 ไว้ดังนี้¹

การมีอิสระภาพในการพึ่งตนเอง

1. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ ทั้งจากการจัดสรรรายได้ การสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและชุมชน ตลอดจนการช่วยเหลือตนเอง
2. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและโอกาสได้ทำงาน หรือมีโอกาสนี้จะสร้างรายได้ทางอื่นให้กับตนเอง
3. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดการเกษียณอายุการทำงาน
4. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงโครงการฝึกอบรมและโครงการด้านการศึกษาที่เหมาะสม
5. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และสามารถที่จะปรับให้เข้ากับสภาพจิตใจส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนแปลงไป
6. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

การมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิคงอยู่ในสังคม และมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่อันดีของผู้สูงอายุ รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นใหม่

¹ ที่มา: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สิทธิผู้สูงอายุสหประชาชาติ (http://www.dop.go.th/upload/laws/law_th_20152509143815_1.pdf)

8. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาและพัฒนาโอกาสในการให้บริการแก่ชุมชน และทำงานอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความสนใจและความสามารถ
9. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะก่อตั้งขบวนการหรือสมาคมเพื่อผู้สูงอายุ

การอุปการะเลี้ยงดู

10. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูและการปกป้องคุ้มครองจากครอบครัวและชุมชน ตามคุณค่าวัฒนธรรมของแต่ละระบบสังคม
11. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงบริการด้านการดูแลสุขภาพ เพื่อช่วยให้สามารถและคงไว้หรือฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วยอีกด้วย
12. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิได้รับการทางด้านสังคมและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมอิสระภาพในการดำเนินชีวิตการปกป้องคุ้มครองและการอุปการะเลี้ยงดู
13. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งจะให้บริการด้านการปกป้องคุ้มครอง การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการกระตุ้นทางด้านจิตใจและสังคม ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตรตามความเหมาะสมกับสถานภาพและความต้องการ
14. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในขณะที่อยู่ในสถานที่ใด หรือในสถานที่ให้บริการดูแลรักษา รวมทั้งพึงได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรี ความเชื่อ ความต้องการ และความเป็นส่วนตัว ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดูและคุณภาพชีวิตของตนเอง

การบรรลุความต้องการ

15. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่
16. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงแหล่งการศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา และนันทนาการในสังคม

ความมีศักดิ์ศรี

17. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงปลอดภัยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนการปฏิบัติอย่างทารุณทั้งทางร่างกายและจิตใจ
18. ผู้สูงอายุพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัยเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภูมิหลัง ศาสนา ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพอื่นใด

นอกจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization (ILO) ได้มีการจัดทำข้อเสนอแนะฉบับที่ 162 ว่าด้วยคนงานสูงอายุ พ.ศ. 2523 (Older Workers Recommendation, 1980) ที่ระบุถึงมาตรการต่างๆ ในการใช้ลดปัญหาจากการทำงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสมรรถนะของคนงานที่มีอายุมาก ข้อเสนอแนะฉบับนี้ กล่าวถึงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในมุมมองที่รอบด้าน ซึ่งประกอบด้วย ความยุติธรรมในการปฏิบัติต่อคนงาน การไม่เลือกปฏิบัติ และการวางแผนการเกษียณอายุ

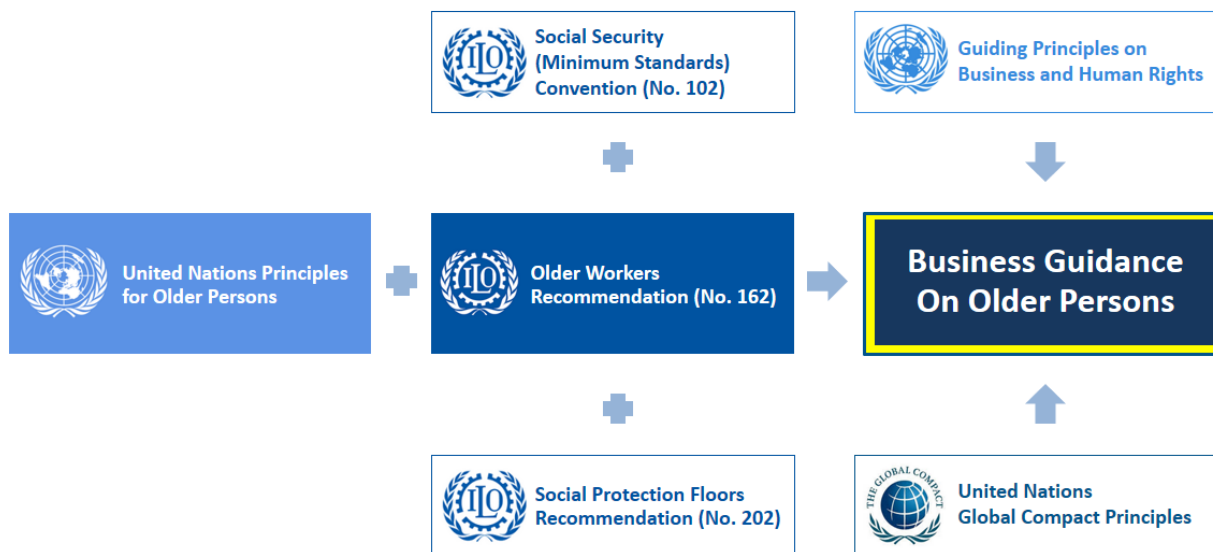
ในข้อแนะนำฉบับที่ 202 ว่าด้วยฐานความคุ้มครองทางสังคม พ.ศ. 2555 (Social Protection Floor Recommendation, 2012) ได้แนะนำให้มีการจัดตั้งและคงไว้ซึ่งฐานความคุ้มครองทางสังคมในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบความมั่นคงทางสังคมแห่งชาติ ด้วยการสร้างหลักประกันที่เป็นความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในระดับชาติ

ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) พ.ศ.2495 (Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952) ได้ระบุถึงการให้ประโยชน์ทดแทนการชราภาพ โดยแนวคิดของ ILO ถือว่า สังคมมีหน้าที่จัดหลักประกันให้ผู้สูงอายุทุกคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานขั้นต่ำที่สังคมยอมรับ ความเป็นอยู่ในระดับสูงกว่าขั้นตอนนี้ เป็นหน้าที่ของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดในแต่ละอาชีพที่จะต้องเตรียมการเอง ตามแนวคิดนี้ผู้ที่อยู่ในระบบจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและเข้าเกณฑ์ชราภาพ และแหล่งเงินทุนที่ใช้เพื่อประโยชน์ทดแทนโดยทั่วไปมาจากภาษีแผ่นดิน ผู้ที่จะได้รับประโยชน์อาจจะต้องผ่านการตรวจสอบว่าไม่มีแหล่งรายได้อื่น และจำเป็นต้องได้รับประโยชน์ทดแทนตามความเป็นจริง อัตราผลประโยชน์จะไม่ขึ้นอยู่กับรายได้ และระยะเวลาที่ทำงานในอดีตของผู้ชราภาพ ตามแนวคิดนี้ มักจะอยู่ในรูปของหลักการสงเคราะห์ (Social Assistance)

อีกแนวคิดหนึ่งของ ILO คือ การจัดระบบเพื่อให้ผู้เข้าสู่วัยชราสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่ต่างจากช่วงก่อนที่จะกลายเป็นผู้ไม่ได้ทำงาน เนื่องจากครบอายุเกษียณ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดตามหลักการประกันสังคม (Social Insurance) ที่ใช้กันอยู่ทั่วไป ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์กรณีชราภาพต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราค่าจ้างในช่วงที่ยังทำงานอยู่ ส่วนประโยชน์ทดแทนขึ้นอยู่กับจำนวนและระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ

ในการศึกษาแนวทางการดำเนินธุรกิจเพื่อสังคม (CSR)/กิจการเพื่อสังคม (SE) สำหรับผู้สูงอายุ ภายใต้โครงการส่งเสริมความร่วมมือส่งเสริมกิจกรรมเพื่อสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ฉบับนี้ ยังได้นำหลักการแนวทางขององค์การสหประชาชาติอีก 2 ฉบับ ที่แนะนำให้ภาคธุรกิจดำเนินการ มาเป็นข้อมูลนำเข้าในการศึกษา ได้แก่ ข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ หรือ UN Global Compact ภายใต้หลักสากล 10 ประการ ใน 4 หมวด ได้แก่ สิทธิมนุษยชน แรงงาน สิ่งแวดล้อม และการต้านทุจริต กับหลักการแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ภายใต้กรอบ “คุ้มครอง-เคารพ-เยียวยา” ที่ระบุให้ภาคธุรกิจจัดทำนโยบายและกระบวนการในการป้องกัน บรรเทา และแก้ไขผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากกิจกรรมของภาคธุรกิจ การให้ผู้บริหารสูงสุดของภาคธุรกิจแสดงพันธกรณีที่ปกป้องสิทธิมนุษยชน การให้มีการตรวจสอบผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจากการดำเนินธุรกิจของตน และให้มีการตอบสนองผลกระทบนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ การให้มีการสื่อสารกับสาธารณชนเมื่อมีข้อกังวลเกิดขึ้น เป็นต้น

ภาพที่ 12: ข้อมูลนำเข้าในการศึกษาและจัดทำแนวปฏิบัติทางธุรกิจกับผู้สูงอายุ



ที่มา: สถาบันไทยพัฒนา, 2559.

ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยการรับรองของชาติสมาชิก 193 ประเทศ เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558 เพื่อใช้เป็นทิศทางการพัฒนานานาชาติ รวมทั้งไทย จะใช้อ้างอิงนับจากนี้ไป จวบจนปี ค.ศ. 2030 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปีข้างหน้า

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ข้อ ประกอบด้วย (1) ความยากจน (2) ความหิวโหย (3) สุขภาวะ (4) การศึกษา (5) ความเท่าเทียมทางเพศ (6) น้ำและการสุขาภิบาล (7) พลังงาน (8) เศรษฐกิจและการจ้างงาน (9) โครงสร้างพื้นฐานและการปรับให้เป็นอุตสาหกรรม (10) ความเหลื่อมล้ำ (11) เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ (12) แบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (13) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ (14) ทรัพยากรทางทะเล (15) ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ (16) สังคมและความยุติธรรม (17) หุ้นส่วนความร่วมมือและการปฏิบัติให้เกิดผล



เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ

นายบัน คี มูน เลขาธิการสหประชาชาติ ได้กล่าวว่า ผู้สูงอายุเป็นสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่ามหาศาลของสังคมและมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาในระดับสากล การขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 จำต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรในรอบ 15 ปีข้างหน้า ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

การจัดทำข้อเสนอและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุในระดับสากลและระดับชาติ จึงสมควรนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเป็นข้อมูลนำเข้า เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในมิติการพัฒนาที่มีผู้สูงอายุเป็นเงื่อนไขและกุญแจสำคัญ

สำหรับการศึกษาแนวทางด้านผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุในต่างประเทศ จะขอหยิบยกตัวอย่างของการดำเนินงานที่สำคัญใน 4 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสิงคโปร์ พอสังเขป ดังนี้

ญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีโครงสร้างประชากรสูงอายุในสัดส่วนที่สูงที่สุดลำดับต้นๆ ของโลก และมีการดำเนินการเพื่อรองรับปัญหาประชากรสูงอายุอย่างจริงจัง ที่ผ่านมามีญี่ปุ่นต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และประสบกับอุปสรรคหลายประการ ที่ทำให้บริษัทไม่รักษาการจ้างแรงงานสูงอายุ และไม่ต้องการจ้างแรงงานสูงอายุ

ญี่ปุ่น ได้ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานในวัยกลางคนและผู้สูงอายุ ในปี ค.ศ.1971 และได้มีการปรับปรุงหลายครั้ง จนกระทั่งเปลี่ยนมาเป็นกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบสำหรับรัฐบาลและผู้มีส่วนร่วมอื่น โดยความสำเร็จของการดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การเพิ่มอายุเกษียณขั้นต่ำตามกฎหมายเป็น 60 ปี และการกำหนดแนวทางการขยายการจ้างงานจนถึงอายุ 65 ปี

นอกจากการตรากฎหมายและนโยบายแห่งรัฐ ยังมีกลไกของภาคธุรกิจที่ใช้ถ่ายโอนแรงงานระหว่างบริษัทในญี่ปุ่นด้วยกันเองในสองลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการทำข้อตกลงถ่ายโอนแรงงานจากบริษัทหนึ่งไปยังอีกบริษัทหนึ่งเป็นการชั่วคราว (shukko) โดยที่พนักงานที่ถ่ายโอนไปนั้น ยังคงเป็นพนักงานสังกัดบริษัทเดิม ลักษณะที่สองเป็นการทำข้อตกลงถ่ายโอนแรงงานจากบริษัทหนึ่งไปยังอีกบริษัทหนึ่งเป็นการถาวร (tenseki) โดยพนักงานที่โอนย้ายไปนั้น กลายเป็นพนักงานในสังกัดของบริษัทใหม่ ซึ่งทั้งสองกรณี ต้องเกิดจากความสมัครใจของพนักงาน

ด้วย โดยกลไกนี้ แรงงานสูงอายุจะได้ประโยชน์ในแง่ของการขยายอายุการทำงานจากสถานที่ทำงานใหม่ ก่อนการเกษียณอายุงานจากสถานที่ทำงานเดิม

แม้สหรัฐอเมริกาจะยังไม่ได้เผชิญปัญหาประชากรผู้สูงอายุเหมือนกับประเทศในทวีปยุโรปหรือบางประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เนื่องจากสัดส่วนของประชากรสูงอายุต่อประชากรในสหรัฐอเมริกาปัจจุบัน ยังอยู่ในระดับปานกลาง แต่ข้อเท็จจริงพบว่า ผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดแรงงานในสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม OECD ซึ่งมีสัดส่วนประชากรสูงอายุในระดับสูง

สหรัฐอเมริกา นับว่าเป็นประเทศแรกๆ ที่ให้ความสำคัญเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยได้มีการออกกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุในการจ้างงาน (ADEA) ในปี ค.ศ.1967 มีการจัดทำโครงการบริการจ้างงานผู้อาวุโสในชุมชน (SCSEP) โดยการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป ให้เข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มีกฎหมายการลงทุนพัฒนาแรงงานด้อยโอกาส (WIA) ครอบคลุมแรงงานสูงอายุ ให้ความช่วยเหลือด้านการจัดหางาน การให้เงินสนับสนุนฝึกอบรม และการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน มีมาตรการให้ความช่วยเหลือแรงงานที่ตกงาน รวมทั้งมาตรการเสริมสำหรับแรงงานสูงอายุที่สูญเสียงาน อันเนื่องมาจากการแย่งตลาดของสินค้านำเข้า หรือเกิดจากการที่ผู้ประกอบการย้ายฐานการผลิตไปต่างประเทศ (TAA) เป็นต้น

ส่วนประเทศอังกฤษเอง ก็เผชิญกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของประชากรที่คนในวัยทำงานมีสัดส่วนลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรสูงอายุ รัฐบาลได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานที่ครอบคลุมถึงสิทธิของแรงงานสูงอายุ อาทิ กฎหมายคุ้มครองการจ้างงาน (EPL) พระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคแห่งการจ้างงาน พ.ศ.2549 ซึ่งภายหลังถูกแทนด้วยพระราชบัญญัติความเสมอภาค พ.ศ. 2553 และในปี พ.ศ.2558 รัฐบาลอังกฤษได้เผยแพร่ข้อเสนอแนะในเอกสารที่มีชื่อว่า A new vision for older workers: retain, retrain, recruit สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดูแลแรงงานสูงอายุ ภายใต้นโยบายรัฐในส่วนของการดูแลผู้สูงอายุ พ.ศ. 2553-2558

รัฐบาลอังกฤษ ยังให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและเสริมความรู้และทักษะพิเศษแก่แรงงานผู้สูงอายุ แนะนำอาชีพ และช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถประกอบอาชีพอิสระ มีแผนงานในการส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และสหภาพนายจ้าง มีการสร้างเครือข่ายการให้บริการด้านการเรียนรู้และการให้บริการข้อมูลข่าวสารตามสาย เพื่อเผยแพร่แนวทางการพัฒนาอาชีพและการเสริมสร้างความรู้ตลอดชีวิตให้ถึงที่บ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลอังกฤษยังได้ออกมาตรการช่วยเหลือแรงงานสูงอายุที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ขึ้นไป ทั้งในรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน อาทิ การช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นรายสัปดาห์ การให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการหางาน การเตรียมประวัติเพื่อสมัครงาน การวางแผนการหางานและสมัครงาน รวมทั้งสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป สามารถประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยเสนอให้เงินกู้แก่ผู้ที่มีแผนการลงทุนทางธุรกิจหรือผู้ที่ถูกปฏิเสธค่าขอกู้เงินจากสถาบันการเงิน เป็นต้น

เรื่องผู้สูงอายุเป็นประเด็นที่สิงคโปร์ให้ความสำคัญ เนื่องจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นทุกปี ในปี ค.ศ. 2030 คาดว่าสิงคโปร์จะมีประชากร 1 ใน 5 ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร

กิจการประชากรผู้สูงอายุ ขึ้น ในปี ค.ศ. 2010 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมและหาแนวทางช่วยเหลือแก่ประชาชนสิงคโปร์ที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และหนึ่งในภารกิจสำคัญ คือ การส่งเสริมการจ้างงานและความมั่นคงทางการเงิน โดยมีการลดหย่อนภาษีให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานที่จ้างผู้สูงอายุเป็นลูกจ้าง เน้นการจ้างงานแบบชั่วคราวและงานแบบมีเวลาการทำงานที่ยืดหยุ่น เพื่อจูงใจให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่ยังพร้อมจะอยู่ในตลาดแรงงาน และขยายการเกษียณอายุของบางสายวิชาชีพที่ขาดแคลน เช่น แพทย์ พยาบาล นักวิชาการ จาก 60 เป็น 65 ปี

นอกจากนี้ สิงคโปร์ ยังสนับสนุนให้บริษัทจ้างผู้ทำงานสูงอายุ โดยการออกแบบลักษณะงานใหม่ การบริการฝึกอบรมแก่ผู้สูงอายุ การสนับสนุนให้บริษัทปฏิบัติตามนโยบายทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาระบบให้เอื้อประโยชน์ต่อการจ้างผู้สูงอายุและเพื่อรักษาผู้ทำงานสูงอายุให้สามารถทำงานต่อไป

ในหัวข้อต่อไป จะเป็นการศึกษาหลักการและแนวทางด้านผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ และแผนกลยุทธ์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 – 2564 ตามลำดับ

2.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งให้ความคุ้มครองและหลักประกันด้านสิทธิแก่ผู้สูงอายุ ทั้งทางด้านสุขภาพ สังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ด้านต่าง ๆ ในการเข้าถึงและการได้รับบริการสาธารณสุข โดยในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ “คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ” เป็นกลไกระดับชาติด้านนโยบายผู้สูงอายุ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติสิทธิผู้สูงอายุ ที่ได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ดังนี้²

- (1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุ เป็นกรณีพิเศษ
- (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณสุขอื่น
- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

² กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สิทธิผู้สูงอายุ (http://www.dop.go.th/upload/regulation/regulation_th_20152509164128_1.pdf)

- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
- (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องช่องทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคครอบครัว
- (10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความเป็นจำเป็นอย่างทั่วถึง
- (11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
- (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สิทธิเรื่องเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

2.3 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาและการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุอย่างเป็นองค์รวม แบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ
- (3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ
- (4) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพิจารณางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ
- (5) ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ

อนึ่ง การดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ จะมีการติดตามและประเมินผลทุกกระยะ 5 ปี โดยในระยะที่ 1 (ช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2549) ได้มีการติดตามประเมินผลในปี พ.ศ. 2550 โดยผลการประเมิน พบว่า การดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติจำนวน 57 ดัชนี ผ่านการประเมินที่ร้อยละ 57.9 มีระดับความน่าพอใจที่ต่ำ และควรต้องมีการปรับปรุง

ตารางที่ 3: สรุปการประเมินดัชนีตามยุทธศาสตร์แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ระยะที่ 1 (ช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2549)³

ยุทธศาสตร์	จำนวน ดัชนี	ผลการประเมิน			% ผ่าน
		ผ่าน	ไม่ผ่าน	ไม่สามารถ ประเมินได้ / ไม่ประเมิน	
การเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ	10	5	5	-	50.0
การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ	10	6	3	1	60.0
ระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ	26	15	10	1	57.7
การบริหารจัดการเพื่อการพิจารณางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ	5	4	-	1	80.0
การประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ	6	3	1	2	50.0
รวม	57	33	19	5	57.9

สำหรับการประเมินระยะที่ 2 (ช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2554) ในปี พ.ศ. 2555 พบว่า ผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติในช่วง 5 ปีที่สอง จำนวน 56 ดัชนี ผ่านการประเมินที่ร้อยละ 46.4 ซึ่งค่อนข้างต่ำ และต้องปรับปรุง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปรับเป้าหมายของดัชนีบางตัวเพิ่มขึ้นหลังจากที่มีการปรับแผนผู้สูงอายุฯ ในปี พ.ศ. 2552 โดยใช้ผลจากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุฯ ในช่วง 5 ปีแรกเป็นฐานในการปรับเป้าหมาย การที่เกณฑ์สูงขึ้น รวมทั้งมีดัชนีใหม่เพิ่มขึ้น จึงอาจทำให้มาตรฐานการประเมินสำหรับบางดัชนีสูงกว่าในรอบก่อน

ตารางที่ 4: สรุปการประเมินดัชนีตามยุทธศาสตร์แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ระยะที่ 2 (ช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2554)⁴

ยุทธศาสตร์	จำนวน ดัชนี	ผลการประเมิน			% ผ่าน
		ผ่าน	ไม่ผ่าน	ไม่สามารถ ประเมินได้ / ไม่ประเมิน	
การเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ	7	2	5	-	28.6

³ ที่มา: วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, รายงานการศึกษาโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ระยะที่ 1 (พ.ศ.2545-2549)

⁴ ที่มา: วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ, รายงานการศึกษาโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2554)

ยุทธศาสตร์	จำนวน ดัชนี	ผลการประเมิน			% ผ่าน
		ผ่าน	ไม่ผ่าน	ไม่สามารถ ประเมินได้ / ไม่ประเมิน	
การส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ	15	8	7	-	53.3
ระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ	22	6	12	4	27.3
การบริหารจัดการเพื่อการพิจารณางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ	8	6	1	1	75.0
การประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ	4	4	-	-	100.0
รวม	56	26	25	5	46.4

โดยประเด็นท้าทายในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในระยะต่อไป ได้แก่⁵

- การเตรียมความพร้อมเพื่อความมั่นคงในวัยสูงอายุ ด้วยการส่งเสริมระบบการออมแห่งชาติ เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในวัยทำงานและยังไม่มีหลักประกันด้านรายได้ใด ๆ จากรัฐ เพื่อให้มีบำนาญเพื่อการใช้จ่ายในวัยสูงอายุ
- การระดมความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบการดูแลระยะยาว สำหรับผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับความต้องการการดูแลระยะยาวของผู้สูงอายุ
- การส่งเสริมให้มีการใช้ความรู้ความสามารถและศักยภาพด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุในการทำงานหลังวัยเกษียณ
- การส่งเสริมให้มีการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ
- การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเสริมพลังองค์กรเครือข่ายในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ การติดตามและประเมินผลแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ในระยะที่ 3 (ช่วงปี พ.ศ. 2555 - 2559) เพื่อติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในภาพรวมทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน และประเด็นท้าทายที่ควรจะได้มีการผลักดันการดำเนินงานต่อไป จะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2559

2.4 นโยบายรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ

⁵ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ พ.ศ. 2545 - 2559 (http://www.dop.go.th/upload/laws/law_th_20161107085040_1.pdf)

นอกจากนี้ รัฐบาลในชุดปัจจุบัน ยังได้ให้ความสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ โดยในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 มีนโยบายในด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เพื่อสร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต การจัดเตรียมระบบการดูแลในบ้าน สถานพักฟื้น และโรงพยาบาล ที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งการพัฒนาาระบบการเงินการคลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ

2.5 แผนกลยุทธ์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 - 2564

กรมกิจการผู้สูงอายุได้จัดทำแผนกลยุทธ์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 - 2564 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์และบริบททางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นโยบายด้านสังคมของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560 - 2564 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552 เพื่อใช้เป็นทิศทาง/ แนวทางให้กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ ได้ใช้ในการดำเนินงาน และเป็นเครื่องมือให้กับผู้บริหารในการกำกับ ติดตามการดำเนินงานเพื่อร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

ในแผนกลยุทธ์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 - 2564 ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระบบและกลไกการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุอย่างมีบูรณาการและมีประสิทธิภาพ
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านการผลักดันทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมเตรียมความพร้อมสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ
- (3) ยุทธศาสตร์ด้านการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุและพัฒนาภาคีเครือข่ายให้เข้มแข็งเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
- (4) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการงานด้านผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

โดยกลยุทธ์สำคัญในมิติของการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ รวมถึงภาคเอกชน ได้แก่ การเสริมสร้างองค์ความรู้และสร้างความตระหนักในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ผู้สูงอายุ การส่งเสริมและผลักดันให้ทุกภาคส่วนมีการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุ การสร้างมาตรการ กลไกในการขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วนดำเนินการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุ รวมทั้งการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ และการเข้าถึงหลักประกันทางรายได้ ตลอดจนการเสริมสร้างพลังภาคีเครือข่ายเพื่อผลักดันให้งานด้านการพัฒนาผู้สูงอายุเกิดการขับเคลื่อนและมีความต่อเนื่อง

ภาพที่ 13: ข้อมูลนำเข้าในการศึกษาและจัดทำคู่มือแนวทางการดำเนินธุรกิจเพื่อสังคม/กิจการเพื่อสังคมสำหรับผู้สูงอายุ



ที่มา: สถาบันไทยพัฒนา, 2559.

ในบทต่อไป จะอธิบายถึงกรอบแนวคิดและรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ที่เป็นการดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่ในกระบวนการทำงานหลักของกิจการ (CSR-in-process) และวิสาหกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise) รวมทั้งผลการสำรวจความคิดเห็นต่อรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุในทั้งสองลักษณะ