# รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

## Executive Summary

## โครงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุ ตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม (E6)

กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

# รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

# Executive Summary

## โครงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุ ตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม (E6)

กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จัดทำโดย

ผศ.ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ
ผศ.ดร.แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กูล
ผศ.ดร.อนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์

สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์
โดย
สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ มธ.
Institute for Continuing Education and Human Resources

## บทสรุปผู้บริหาร

การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นมาตรการที่สำคัญของประเทศที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ เพราะจะทำให้ประเทศสามารถรักษากำลังการผลิตในระยะยาว และเป็นมาตรการทางสังคมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นผู้สูงอายุ รวมถึงเป็นหลักประกันทางรายได้ในกับผู้สูงอายุและช่วยบรรเทาการเพิ่มขึ้นของภาระงบประมาณภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว การจ้างงานผู้สูงอายุมีวิธีการดำเนินการได้หลายรูปแบบ แต่มาตรการหลักยังคงเป็นไปตามกลไกของตลาดแรงงานและยังคงขึ้นกับความต้องการของนายจ้างที่จะตัดสินใจจ้างงานผู้สูงอายุหรือไม่ซึ่งในทางปฏิบัติมีจำนวนไม่มากนักเนื่องจากระบบการเกษียณของภาคเอกชนส่วนใหญ่กำหนดไว้ที่อายุ 55 ปี ส่งผลให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มีการเข้ามาร่วมกันในรูปแบบประชารัฐเพื่อการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ

ประเทศไทยเป็นสังคมของผู้สูงอายุ โดยในปัจจุบันประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยมีประชากรที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ประมาณ 10,225,322 คน คิดเป็นร้อยละ 15.82 ของประชากรทั้งหมด และมีประชากรที่อยู่ในช่วงอายุ 50 - 59 ปี ซึ่งเป็นประชากรที่จะเคลื่อนไปเป็นผู้สูงอายุช่วง 10 ปีข้างหน้าอีกประมาณ 9.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 14.23 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีอัตราการเกิดที่ลดลง โดยจากการคาดการณ์พบว่า ในปี พ.ศ.2562 ประเทศไทยจะมีประชากรอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปมากกว่าประชากรวัยเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี นอกจากนี้ ในการคาดการณ์ยังพบว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด) ในปี พ.ศ.2564 และในปี พ.ศ.2574 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด คือ ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด

สำหรับในด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ พบว่า ในปี พ.ศ.2558 มีผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนถึงร้อยละ 34.3 ของประชากรสูงอายุ แหล่งรายได้ของผู้สูงอายุที่สำคัญยังคงมาจากบุตรถึงร้อยละ 37 แต่อัตราส่วนนี้มีการปรับตัวลดลงจากร้อยละ 52 ในปี พ.ศ.2550 ในขณะที่แหล่งรายได้จากการทำงานเป็นแหล่งที่มีอัตราส่วนที่สูงขึ้นจากร้อยละ 29 ในปี พ.ศ.2550 เป็นร้อยละ 34 ในปี พ.ศ.2558 นอกจากนี้ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีแหล่งรายได้จาก บุตร และการทำงาน และเบี้ยยังชีพจากทางราชการ การจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและตามความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่ประกอบด้วยผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ยกเว้นกลุ่มข้าราชการบำนาญซึ่งมีรายได้จากเงินบำนาญที่รัฐได้จ่ายเป็นรายเดือน โดยในปี พ.ศ.2560 มีจำนวนผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 8,157,175 ราย คิดเป็นงบประมาณ 64,770.36 ล้านบาทต่อปี และนอกเหนือจากเบี้ยยังชีพที่ให้กับผู้สูงอายุแล้ว ภาครัฐโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีการอนุมัติเงินจากกองทุนผู้สูงอายุเพื่อนำไปใช้เพื่อการประกอบอาชีพ โดยในปี พ.ศ.2560 มีผู้สูงอายุที่ได้รับการอนุมัติจำนวน 9,385 ราย คิดเป็นเงินอนุมัติ 258,721,400 บาท

ในด้านการทำงานของผู้สูงอายุ พบว่า ผู้สูงอายุยังคงมีการทำงานอยู่ในระดับที่สูงโดยหากแบ่งตามช่วงอายุของผู้สูงอายุจะพบว่า ช่วงอายุ 60 – 64 ปี ผู้สูงอายุยังคงทำงานถึงร้อยละ 59 ของจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ช่วงอายุ 65 – 69 ปี มีผู้สูงอายุทำงานถึงร้อยละ 46 ของจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ช่วงอายุ 70 – 74 ปี มีผู้สูงอายุทำงานร้อยละ 25 ของจำนวนประชากรผู้สูงอายุ และช่วงอายุตั้งแต่ 75 ปีขึ้นไปยังมีผู้สูงอายุทำงานอยู่ประมาณร้อยละ 11 ของจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ทั้งนี้หากประเมินกำลังแรงงานในภาพรวมพบว่า ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 – 25560 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปอยู่ประมาณร้อยละ 35 และอัตราคงตัวในระดับนี้ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมาก โดยอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุจำแนกตามเพศ พบว่าเพศชายมีอัตราการมีส่วนร่วมประมาณร้อยละ 47 และเพศหญิงมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานประมาณร้อยละ 26 นอกจากนี้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นอีกแหล่งข้อมูลหนึ่งที่มีการจำแนกการทำงานตามกลุ่มอายุและเพศ พบว่า โดยเฉลี่ยทั้งประเทศ ผู้สูงอายุมีงานทำร้อยละ 10.79 จากจำนวนผู้มีงานทำรวมทั้งหมด โดยเป็นเพศชายร้อยละ 6.28 และเพศหญิงร้อยละ 4.51 ทั้งนี้รูปแบบของการทำงานจะเป็นแรงงานนอกระบบถึงร้อยละ 9.52 และเป็นแรงงานในระบบเพียงร้อยละ 1.27 ของจำนวนผู้มีงานทำ นอกจากนี้เมื่อจำแนกตามภาคพบว่าภาคที่มีผู้สูงอายุทำงานต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด พบว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการทำงานของผู้สูงอายุที่มากที่สุดที่ร้อยละ 15.03 รองลงมาคือภาคเหนือร้อยละ 14.73 และภาคใต้ร้อยละ 10.53 ในขณะที่การพิจารณาด้านรายได้ของจากการทำงาน พบว่า รายได้เฉลี่ยของผู้มีงานทำอยู่ที่ประมาณเดือนละ 10,000 บาทขึ้นไป และค่อยๆมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นจนถึงช่วงที่สูงสุด คือ อายุ 55 – 60 ปี เฉลี่ยประมาณ 20,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป และค่าเฉลี่ยของรายได้เริ่มมีการปรับลดลงภายหลังอายุ 60 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตามการนำเสนอนี้ยังไม่ได้มีการควบคุมถึงผลที่เกิดจากการที่ผู้สูงอายุที่มีงานทำอยู่ในอุตสาหกรรมและอาชีพที่แตกต่างกัน รวมถึงปัจจัยควบคุมอื่นๆ

จากสถานการณ์ของประเทศชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยในต่างประเทศได้มีนโยบายหรือมาตรการที่แตกต่างกันขึ้นกับบริบทของแต่ละประเทศ โดยแนวทางที่สำคัญ คือ การขยายอายุการเกษียณเพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้อย่างต่อเนื่องและยังอยู่ในระบบการจ้างงาน ร่วมกับการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการระบบบำเหน็จบำนาญและการจัดระบบสวัสดิการสังคมอย่างเหมาะสม ในขณะที่ภาครัฐมีการขยายการจ้างงานของภาครัฐเพื่อรองรับการจ้างงานผู้สูงอายุและเป็นตัวอย่างให้กับภาคเอกชนในการปฏิบัติตาม และภาครัฐมีมาตรการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน เช่น มาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การสร้างกองทุนเพื่อการปรับระบบสภาพแวดล้อมในการทำงาน การสร้างทัศนคติและการตระหนักรู้ในการอยู่ร่วมกันของทุกคนในสังคมผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ในด้านของการปรับตัวของผู้สูงอายุให้เข้ากับระบบการทำงานสมัยใหม่ ภาครัฐและเอกชนมีการร่วมมือในการให้ความรู้และยกระดับทักษะการทำงานของผู้สูงอายุเพื่อให้มีความพร้อมต่อการขยายอายุการทำงานและการจ้างงานใหม่ ทั้งนี้มาตรการเหล่านี้อาจเป็นตัวอย่างของมาตรการเพื่อใช้สำหรับประเทศไทย

สำหรับนโยบายและมาตรการของต่างประเทศที่เป็นบทเรียนที่สำคัญเพื่อนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์การส่งเสริมการจ้างงานโครงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม (E6) โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องเชิงนโยบายที่มาจากการศึกษาของต่างประเทศและนำมาประยุกต์และสังเคราะห์ให้เข้ากับสถานการณ์ของการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย คือ ประเด็นการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุและนโยบายด้านการประกันสังคม การออกแบบระบบการจ้างงานรูปแบบใหม่ การสร้างความร่วมมือในตลาดแรงงานจากทุกภาคส่วน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุและนโยบายด้านการประกันสังคม

เป็นมาตรการทำใช้ในหลายประเทศเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน โดยอาจเป็นมาตรการเดียวหรือหลาย ๆ มาตรการประกอบกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปฏิรูปกฎหมายประกันสังคม การปรับเปลี่ยนสิทธิประโยชน์เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายอายุการทำงาน และการจัดตั้งกองทุนหรือใช้มาตรการอำนวยความสะดวกทางการเงินเพื่อให้เกิดการออมและการมีหลักประกันทางรายได้ในยามเกษียณ

1. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขยายอายุการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ ควรมีการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนและเปิดโอกาสให้แรงงานมีโอกาสแสดงทัศนะให้กับคณะกรรมการและนำข้อมูลไปศึกษาต่อ ตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ เยอรมนี ฝรั่งเศส แคนาดา ฟินแลนด์และอังกฤษ

2. การปฏิรูประบบสวัสดิการควรมีการคำนึงถึงระบบบำนาญที่สอดคล้องกับกลุ่มอาชีพและการขยายอายุเกษียณในระบบบำนาญ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้างภาคเอกชนและภาครัฐ และแรงงานนอกระบบ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ อังกฤษ ฝรั่งเศส แคนาดา ฟินแลนด์และเยอรมนี

3. การจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นหลักประกันยามเกษียณ และเป็นการส่งเสริมการออมเงิน ตัวอย่างเช่น กองทุน Central Provident Fund จากประเทศสิงคโปร์

สำหรับประเทศไทยมีความพยายามที่จะส่งเสริมการปฏิรูประบบประกันสังคม โดยมาตรการขยายอายุการเกษียณของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยที่ภาครัฐจะมีการขยายอายุการเกษียณจาก 60 ปี เป็น 61 ปี และ 63 ปี ตามลำดับ ซึ่งเป็นการช่วยทั้งระบบงบประมาณและยังคงสามารถใช้ศักยภาพของข้าราชการให้มากขึ้น (ซึ่งส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่า แม้ว่าเงินเดือนของข้าราชการจะน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเอกชน แต่ความมั่นคงในอาชีพ สวัสดิการเกื้อกูลอื่นๆ และระบบบำนาญของข้าราชการมีมูลค่าที่สูงมาก) ดังนั้น การขยายอายุการเกษียณของข้าราชการนอกจากจะเป็นการส่งสัญญาณของรูปแบบการทำงานของผู้สูงอายุแล้วยังมีผลเชิงการเงินการคลังมาประกอบด้วย

ในกรณีของภาคเอกชนมีการส่งสัญญาณผ่านกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีการแก้ไขใน พ.ศ.2560 ที่ระบุถึงการเกษียณอายุของลูกจ้างในกรณีที่สัญญาการจ้างงานไม่ได้มีการระบุอายุการเกษียณ ว่าสามารถเกษียณ

ที่อายุ 60 ปีและถือว่าเป็นการเลิกจ้างของสถานประกอบการ และลูกจ้างจะได้รับค่าชดเชยเช่นเดียวกับการที่นายจ้างบอกเลิกจ้าง และมีกลไกที่ทำให้เกิดการจ้างงานต่อของผู้ที่เกษียณอายุ รวมถึงความพยายามที่จะขยายอายุที่จะรับสิทธิประโยชน์ชราภาพของกองทุนประกันสังคม นอกจากนี้ในด้านการส่งเสริมการมีหลักประกันทางรายได้ให้กับลูกจ้างสูงอายุ คือ การส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้กับพนักงานที่อาจยังไม่ได้รับการตอบรับเท่าที่ควรและการบังคับใช้กฎหมายอาจทำได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นต้นทุนของสถานการประกอบกิจการ

ในกรณีของกลุ่มแรงงานนอกระบบ ภาครัฐมีการส่งเสริมให้เข้าสู่การประกันตนแบบสมัครใจตามมาตรา 40 ซึ่งเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนและมีการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชากรมีหลักประกันทางรายได้ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยสิทธิและสวัสดิการทางสังคมอาจไม่ได้ขึ้นกับอุตสาหกรรมและอาชีพเหมือนกับบางประเทศ แต่สิทธิประโยชน์จำแนกมาจากมาตรา 33 ที่เป็นการจ้างงานแบบมีนายจ้างและนายจ้างและลูกจ้างเป็นผู้สมทบเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคม มาตรา 39 ที่เป็นลูกจ้างที่เคยมีนายจ้างและส่งเงินสมทบประกันตนเองเข้าสู่กองทุนประกันสังคม และมาตรา 40 ที่เป็นการประกันตนโดยความสมัครใจ ซึ่งแรงงานสูงอายุส่วนมากจะเป็นแรงงานนอกระบบ (ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33) จะได้รับความคุ้มครองที่น้อยกว่ากรณีของมาตรา 33 และ มาตรา 39 และแรงงานนอกระบบส่วนมากเป็นแรงงานภาคเกษตรและไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ดังนั้นการมีหลักประกันทางรายได้จึงมีความจำเป็นสำหรับแรงงานในกลุ่มนี้

2. การออกแบบระบบการจ้างงานรูปแบบใหม่

มาตรการกลุ่มนี้จะเป็นการสร้างระบบการจ้างงานที่มีรูปแบบใหม่ หรือ แนวทางในการส่งเสริมการจ้างงานที่เป็นระบบ โดยอาจเป็นมาตรการที่เป็นมาตรการเชิงจูงใจให้ผู้ประกอบการ แต่ในบางประเทศมีมาตรการเหล่านี้เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกไม่ได้เป็นการให้แรงจูงใจโดยตรง ซึ่งตัวอย่างของมาตรการมีดังนี้

1. มาตรการ Wage Peak System จากประเทศเกาหลีใต้ เป็นระบบการลดอัตราเงินเดือนของแรงงานผู้สูงอายุลง เพื่อแลกกับความมั่นคงในการจ้างงาน ระบบนี้เปิดช่องให้นายจ้างและสหภาพแรงงานสามารถเจรจาและกำหนดจุดสูงสุดของค่าจ้างขั้นสูงซึ่งเป็นอัตราที่จะเริ่มเจรจาลดอัตราค่าจ้างลง เพื่อให้แรงงานหรือผู้ทำงานสูงอายุได้ทำงานในสถานประกอบการเดิมอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นมีการกำหนดระบบแรงจูงใจเพื่อให้บริษัทจ้างแรงงานสูงอายุ (Aged Employment Incentive) โดยมีเงินอุดหนุนสนับสนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ เงินอุดหนุนสำหรับการจ้างงานเกินระยะเวลาอายุเกษียณ (Extension of Retirement Age) เงินอุดหนุนสำหรับการจ้างผู้เกษียณต่อเนื่อง (Continued Employment of Retirees Incentive) และเงินอุดหนุนสำหรับการประกันการตกงานของผู้สูงอายุ

2. มาตรการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ ประเทศเกาหลีใต้มีการส่งเสริมและเพิ่มสัดส่วนของการประกอบอาชีพอิสระสำหรับแรงงานในประเทศเกาหลีใต้จึงเป็นนโยบายทางเลือกที่รัฐบาลเกาหลีใต้ให้ความสนใจ ซึ่งเป็นตลาดงานที่สามารถรองรับแรงงานผู้สูงอายุ ภาครัฐมีบทบาทในการให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ มีการส่งเสริมแหล่งเงินทุนและการขยายระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมผู้ทำงานในกลุ่มนี้

3. ระบบแรงจูงใจ เช่น เงินสนับสนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ (Aged Employment Incentive) สำหรับผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานอายุ 55 ปีขึ้นไปให้อยู่กับสถานประกอบการหรือบริษัท เงินสนับสนุนสำหรับการจ้างงานเกินระยะเวลาอายุเกษียณ (Extension of Retirement Age Incentive) สำหรับผู้ประกอบการหรือบริษัทที่จ้างงานแรงงานเกษียณไว้ต่อเนื่องอีก 18 เดือน โดยมีข้อแม้ว่าต้องเป็นสถานประกอบการหรือบริษัทที่มีการกำหนดอายุเกษียณที่ 56 ปีขึ้นไป เงินสนับสนุนการจ้างผู้เกษียณอายุต่อเนื่อง (Continued Employment of Retirees Incentive) โดยเป็นการสนับสนุนต่อจากการจ้างงานเกินระยะเวลาอายุเกษียณ 18 เดือน โดยรัฐบาลสนับสนุนให้ผู้ประกอบการหรือบริษัทจ้างงานแรงงานที่ทำงานเกินระยะเวลาเกษียณ 18 เดือน ภายในระยะเวลา 3 เดือน เพื่อไม่ให้แรงงานออกนอกระบบจ้างงาน

4. ความยืดหยุ่นของชั่วโมงการทำงาน ตัวอย่าง ประเทศฟินแลนด์ และฝรั่งเศส โดยให้มีชั่วโมงการทำงานของแรงงานที่น้อยกว่าแรงงานในช่วงวัยปกติ

3. การสร้างความร่วมมือในตลาดแรงงานจากทุกภาคส่วน

ในมาตรการกลุ่มนี้เป็นแนวทางที่ให้เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการเสริมสร้างโอกาสในการการทำงานของผู้สูงอายุ โดยอาจเป็นมาตรการเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนสภาพการทำงาน การรองรับแรงงานที่จะออกจากระบบการจ้างงานไปสู่การประกอบอาชีพอิสระ การดำเนินการวิสาหกิจเพื่อสังคม และมีแนวทางหรือกลไกให้การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการกลุ่มนี้ประกอบด้วย

1. มาตรการการช่วยเหลือการสมัครงานใหม่ เป็นการมาตรการเพื่อช่วยให้แรงงานที่ออกจากระบบที่จะต้องการเป็นแรงงานใหม่ได้รับการอำนวยความสะดวกในการหางาน ตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่น เมื่อแรงงานอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไปต้องการออกจากงาน ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือแรงงานได้รับความสะดวกสบายและอำนวยความสะดวกในการหางานใหม่ รวมถึงการออกหนังสือช่วยเหลือการหางานตามที่แรงงานที่ลาออกนั้นต้องการ

2. การให้ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ตัวอย่างจากประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องออกหนังสือชี้แจงในกรณีมีการเลิกจ้างพนักงานจำนวนมาก และในกรณีที่ผู้ประกอบการทำให้แรงงานอายุระหว่าง 45 - 65 ปี จำนวนมากต้องออกจากงาน ผู้ประกอบการจะต้องยื่นหนังสือชี้แจงต่อสำนักงานเพื่อความมั่นคงทางอาชีพให้รับทราบสถานการณ์ เพื่อเป็นการเตรียมการให้ความช่วยเหลือแรงงาน

เหล่านั้นด้วยวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งมาตรการนี้จะทำให้ภาครับสามารถเตรียมการรับมือได้อย่างทันท่วงที และเป็นการแสดงถึงกระบวนการสร้างความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่มีต่อแรงงานและสังคม

3. การจัดตั้งศูนย์ทรัพยากรผู้สูงอายุ โดยศูนย์ทรัพยากรผู้สูงอายุทำหน้าที่ประสานงานกันในแต่ละจังหวัด และให้ตั้งหน่วยงานย่อยขึ้นมาติดตามและดูแลผู้สูงอายุในท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือเรื่องการทำงาน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การฝึกทักษะงานที่ต้องการทักษะฝีมือระดับต่ำไปจนถึงทักษะขั้นสูง เพื่อตอบสนองความต้องการของแรงงานสูงอายุให้ได้มากที่สุด เนื่องจากพบว่าผู้สูงอายุที่ออกจากงานประจำ บางรายไม่ต้องการงานที่มีการใช้ทักษะขั้นสูงหรือต้องอาศัยการตัดสินใจมากหรืองานที่มีความเครียด และกดดันสูง ศูนย์ทรัพยากรผู้สูงอายุจึงต้องจัดสรรงานทุกประเภทให้กับแรงงานสูงวัยด้วย

4. การจัดทำฐานข้อมูลคลังสมองอาวุโส (Senior Talent Bank) เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการสร้างโอกาส สำหรับผู้สูงอายุ จากตัวอย่างของประเทศเกาหลีใต้ซึ่งได้จัดทำเป็นโครงการ New Start Program for Elderly ซึ่งเป็นโครงการที่จัดรูปแบบการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างครบวงจรตั้งแต่การอบรมทักษะฝีมือ ฝึกอบรม ระหว่างปฏิบัติงาน (On- the job training) การให้คำปรึกษา และมีการริเริ่มโครงการ New Workplace Adaptation Support for Worker Aged 50+ เพื่อให้ความช่วยเหลือและฝึกอบรมแก่แรงงานสูงอายุ โดยให้มี โอกาสฝึกงานในสถานประกอบการขนาดกลาง และขนาดเล็กเป็นเวลานานสามเดือน จากนั้นช่วยในการหางานทำ และสนับสนุนการกลับเข้าทำงาน มีการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับภาคเอกชนเพื่อช่วยในการแสวงหางาน ที่เหมาะสม

5. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคการศึกษา สถานประกอบการขนาดใหญ่ของญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เยอรมนี แคนาดา ฟินแลนด์และฝรั่งเศส ในหลากหลายอุตสาหกรรมพยายามเข้ามามีบทบาท และร่วมวางแผนนโยบายด้านแรงงานสูงอายุ โดยเป็นการนำความสามารถของแต่ละภาคส่วนมาสนับสนุน การจ้างงานของแรงงานสูงอายุ โดยเฉพาะการให้อุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นฐานในการจ้างงานผู้สูงอายุ

มาตรการให้ความช่วยเหลือจากทุกภาคส่วนนี้เป็นมาตรการที่ต้องทำเป็นระยะยาวและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการจ้างงานแบบรุ่นต่อรุ่นอย่างยั่งยืน ในทางปฏิบัติสถานประกอบการอาจมีต้นทุนที่สูงขึ้น ในการเข้าร่วมจัดทำตามมาตรการต่าง ๆ ซึ่งภาครัฐอาจเข้ามาส่งเสริมให้การสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการทำให้สังคมตระหนักถึงการจ้างงานผู้สูงอายุ นอกจากนี้ การพัฒนาระบบสวัสดิการของผู้สูงอายุ โดยมีการสร้างระบบการร่วมรับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุ กล่าวคือ ระบบของการออมและการลงทุน เพื่อการเกษียณต้องมีลักษณะที่รัฐ เอกชน และผู้สูงอายุ (ในฐานะแรงงาน ณ ก่อนเกษียณ) ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในสัดส่วนที่มีความเหมาะสม และสิทธิในการได้มาซึ่งสวัสดิการเหล่านี้ไปผูกกับระยะเวลาที่จะเกิดการเกษียณ โดยในการดำเนินการต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ในการดำเนินการของแต่ละประเทศมีข้อที่น่าสังเกต คือ การขยายอายุการทำงาน อาจเกิดจากปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญ คือ การขาดแคลนแรงงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะตัว จนทำให้เกิดการขยายอายุการทำงานให้กับแรงงานสูงอายุที่มีคุณสมบัติเฉพาะตามที่สถานประกอบการต้องการ ในทางกลับกัน ปัจจัยที่อาจขัดขวางการขยายอายุการเกษียณ คือ การทดแทนแรงงานด้วยเทคโนโลยีและการนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทดแทนการทำงาน ซึ่งในต่างประเทศก็มีการจัดระบบสวัสดิการแรงงานให้มีความสอดคล้องกับการใช้แรงงานประเภทต่าง ๆ ที่หลากหลายทั้งเต็มเวลาทำงานและทำงานเป็นช่วงเวลา รวมถึงการที่สถาบันการศึกษามีบทบาทที่สำคัญในการขยายอายุการทำงานผ่านกระบวนการที่ทำผู้สูงอายุมีฐานความรู้ที่เพียงพอต่อการออกไปทำงาน มีการวิจัยและพัฒนาอุปกรณ์และเครื่องมือเพื่อช่วยในการทำงานของผู้สูงอายุ รวมถึงการศึกษาวิจัยและการรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ความต้องการทำงานของผู้สูงอายุ การทำฐานข้อมูลด้านผู้ประกอบการในการแสดงความต้องการจ้างงานผู้สูงอายุ

จากการศึกษาในงานศึกษาต่างประเทศบ่งชี้ถึงแนวทางที่สำคัญในการขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชน โดยประเด็นที่สำคัญ คือ การปฏิรูประบบการเงินการคลัง ระบบบำเหน็จบำนาญ ให้มีความสอดคล้องกับการขยายอายุการทำงาน และแม้ว่านโยบายหรือมาตรการการขยายอายุจะเริ่มจากภาคสมัครใจเพราะเป็นเงื่อนไขที่ต้องตกลงร่วมกันระหว่างภาคเอกชนในฐานะนายจ้างกับผู้สูงอายุในฐานะลูกจ้างในการขยายอายุการทำงาน แต่ท้ายสุดการดำเนินการต้องเป็นมาตรการบังคับเพื่อให้มีผลบังคับใช้กับสังคมทั้งระบบ ทั้งนี้ ความแตกต่างของประเทศไทยกับงานศึกษาในต่างประเทศ คือ การที่ผู้สูงอายุในประเทศไทยทำงานอยู่นอกระบบในสัดส่วนที่สูง คือ การไม่มีนายจ้างแบบสถานประกอบการ ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับหลักประกันทางรายได้ เช่น การประกันสังคม และได้รับเฉพาะเบี้ยผู้สูงอายุซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุแม้ว่าจะมาจากบุตร แต่สถานการณ์นี้มีแนวโน้มที่ลดลง ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงทำงานเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ ในการดำเนินการของภาครัฐเพื่อการขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุในต่างประเทศแม้ไม่ได้ใช้คำว่าเป็น “ประชารัฐ” โดยตรง แต่เป็นการร่วมมือทำงานของทุกภาคส่วนในสังคม โดยเฉพาะการนำรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Local government) (ในบางประเทศมีลักษณะเป็นการปกครองแบบรัฐบาลท้องถิ่นร่วมกับรัฐบาลกลาง) เข้ามามีบทบาท โดยบทบาทที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนเสริมให้วิสาหกิจที่เกิดขึ้นมีความเข้มแข็งและมีบริบทของพื้นที่เข้ามาเป็นส่วนประกอบในการดำเนินธุรกิจ เช่น ความมีเอกลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ การเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมภายในพื้นที่ การใช้ความได้เปรียบของพื้นที่มาประกอบในผลิตภัณฑ์หรือบริการของผู้สูงอายุ รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่มีสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น

นอกเหนือจากการใช้ข้อมูลเพื่อแสดงความต้องการทำงาน และการทำงานของผู้สูงอายุ รวมถึงการพิจารณาข้อมูลการจ้างงานผู้สูงอายุ นโยบายและมาตรการการจ้างงานผู้สูงอายุทั้งในและต่างประเทศ ในการศึกษานี้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการที่ให้ความสนใจกับการขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุ และการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อระดมสมองร่วมกับผู้แทนของผู้สูงอายุ หน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ 4 จังหวัด คือ เชียงใหม่ พระนครศรีอยุธยา ขอนแก่น และภูเก็ต จังหวัดละ 50 ท่าน และมีการศึกษาดูงานที่บริษัทผึ้งน้อยเบเกอรี จังหวัดเชียงใหม่ และศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ จังหวัดภูเก็ต โดยมีข้อสรุปที่สำคัญได้แก่

ก. ปัจจุบันนโยบายส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น การหักลดหย่อนภาษี ยังมีความยุ่งยากและยังไม่มีแรงจูงใจที่เพียงพอทำให้การจ้างงานผู้สูงอายุไม่เพิ่มขึ้นมากเท่าใดนัก ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานของบริษัทเองโดยไม่ได้หวังพึ่งนโยบายลดหย่อนภาษี จึงอยากให้มีนโยบายที่มีแรงจูงใจที่มากขึ้น รัฐฯต้องมีความชัดเจนเชิงนโยบาย ตั้งเป้า มีระบบการติดตามประเมินผล เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากเอกชนเป็นผู้ต้องแบกรับต้นทุนในการดำเนินการจ้างผู้สูงอายุ ทั้งนี้การให้ลดหย่อนแก่กิจการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดเงินเดือนขั้นสูง การกำหนดร้อยละขั้นสูงของแรงงานสูงอายุที่จะสามารถลดหย่อนได้ รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานในประเภทงานที่ทำว่าต้องไม่ได้ดำรงตำแหน่งบริหารหรือเป็นผู้ถือหุ้นของกิจการ เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สถานประกอบการไม่ได้ใช้สิทธิตามมาตรการนี้มากเท่าที่ควร

ข. ปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามาแทนที่แรงงานเพิ่มมากขึ้น แรงงานในวัยงานก็มีความเสี่ยงในการถูกเลิกจ้างในอนาคต จนอาจทำให้เกิดอุปทานแรงงานส่วนเกิน ความพยายามในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเพิ่มเติมอีกอาจเป็นไปได้ยาก เว้นเสียว่าแรงงานสูงอายุที่มีทักษะที่ต้องการของบริษัทอยู่แล้ว และแรงงานสูงอายุสามารถปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมในการทำงานได้ ในกลุ่มแรงงานในระบบมักเป็นระบบการจ้างงานพนักงานของตนเองต่อภายหลังการเกษียณ ไม่ได้มีการรับแรงงานสูงอายุใหม่เข้ามาทำงาน แต่เป็นการใช้แรงงานเดิมที่มีประสบการณ์และเข้าใจวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรมาทำงาน

ค. ข้อเสนอแนะรูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุมีความเป็นไปได้ แต่ต้องมีการพัฒนาทักษะของผู้สูงอายุควบคู่กันไปด้วย เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่การทำงาน และที่สำคัญ คือ การพัฒนาและเตรียมความพร้อมทางด้านการเงินในวัยเกษียณ (Financial literacy) โดยการสร้างวัฒนธรรมการออมและการลงทุนตั้งแต่ช่วงต้นของวัยแรงงาน

ง. มาตรการทางด้านการเงินหรือการให้การสนับสนุนของภาครัฐ ควรมีการพิจารณาประเด็นที่ทำให้เกิดการปฏิบัติได้จริง และการดำเนินการของภาคเอกชนมีการจ้างงานผู้สูงอายุอยู่แล้ว รัฐจึงต้องส่งเสริมการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานของผู้สูงอายุ การอุดหนุนสถานประกอบการที่มีการปรับ

สภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อรองรับแรงงานสูงอายุ และการทำให้สังคมตระหนักถึงปัญหาและการแก้ไขปัญหาของสังคมผู้สูงอายุร่วมกันเป็นระบบ

จ. กองทุนประกันสังคมควรมีการปรับกฎระเบียบในเรื่องสิทธิประโยชน์ชราภาพ เพื่อให้เกิดการขยายอายุการทำงานของแรงงาน เช่น การขยายอายุการรับสิทธิประโยชน์ การจำกัดอายุของคนที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคม การส่งเสริมกองทุนทางเลือกอื่นๆ เป็นต้น

ในประเด็นข้อคิดเห็นที่มาจากการสัมมนาในภูมิภาค 4 จังหวัด มีผลสรุปที่ใกล้เคียงกัน โดยประเด็นที่มีการกล่าวถึง ได้แก่

ฉ. ภาครัฐและภาคประชาสังคมสามารถร่วมกันเพิ่มศักยภาพให้กับผู้สูงอายุได้ ผ่านระบบชมรมผู้สูงอายุหรือโรงเรียนผู้สูงอายุ และควรให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น จัดทำโรงเรียนผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุในการใช้ชีวิตประจำวัน วางแผนทางการเงิน และเพิ่มทักษะในการทำงาน อีกทั้งยังสามารถเป็นแหล่งจ้างงานผู้สูงอายุที่มีทักษะ ให้เข้ามาเป็นพี่เลี้ยง/วิทยากรในโรงเรียนผู้สูงอายุอีกด้วย

ช. ผู้สูงอายุในพื้นที่มีปัญหาในด้านการตลาด โดยแม้ว่าแต่ละกลุ่มผู้สูงอายุจะมีการรวมตัวกันเพื่อผลิตสินค้าและบริการให้กับกลุ่ม แต่การรวมตัวยังมีข้อจำกัดทั้งในด้านความรู้ งบประมาณ ความรู้และทักษะในด้านการบริหารจัดการ และที่สำคัญคือความรู้ด้านการตลาด โดยเฉพาะตลาดสินค้าออนไลน์หรือใช้สื่อ Social media ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถขยายตลาดได้อย่างเต็มที่

ซ. การพัฒนาสินค้าของผู้สูงอายุและการทำการตลาดอย่างครบวงจรจะเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุให้มีอาชีพและมีรายได้ โดยภาครัฐควรลง Platform ในการซื้อขายเพื่อให้มีตลาดสินค้าที่ผลิตโดยผู้สูงอายุ ซึ่งประเด็นนี้เป็นแนวทางหนึ่งที่มีการดำเนินการโดยกรมกิจการผู้สูงอายุ ให้มีช่องทางการตลาด

ฌ. การพัฒนาตลาดสินค้าให้ผู้สูงอายุสามารถดำเนินการ ได้ในทุกระดับ คือ ตลาดสินค้าโดยปกติ ซึ่งภาคเอกชนควรให้การสนับสนุนเปิดพื้นที่ของตลาดปกติให้มีส่วนของผู้สูงอายุ ในขณะเดียวกันการสร้างตลาดที่เป็นช่องทางใหม่ๆที่เข้าถึงลูกค้าก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยเสริมสร้างการมีอาชีพและการมีรายได้ของผู้สูงอายุ

ญ. สำหรับนโยบายประชารัฐที่มีการดำเนินการ แม้ว่ามีการพัฒนาไปแต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการยังขาดการประชาสัมพันธ์ และบุคคลภายนอกยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายนี้ที่ยังไม่ดีพอ และมีปัญหาจากข้อจำกัดจากกฎระเบียบของภาครัฐ

ฎ. รัฐควรมีมาตรการเพื่อการเพิ่มสวัสดิการผู้สูงอายุ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมถึงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนเพื่อการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุยังมีอยู่จำกัด ทำให้ผู้สูงอายุที่ต้องการประกอบอาชีพอาจยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพอย่างเหมาะสม รวมถึงการที่ภาครัฐควรมีการเปิดอัตราการจ้างงานผู้สูงอายุเป็นระบบ โดยเป็นงานที่ไม่ซับซ้อน อยู่ในพื้นที่ โดยอาจผ่านการจ้างงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

จากการศึกษาทั้งการทบทวนเอกสาร สถานการณ์การจ้างงานผู้สูงอายุ การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิด และการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้ข้อเสนอเชิงนโยบาย ดังนี้

สำหรับประเทศไทย การจ้างงานผู้สูงอายุอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ การจ้างงานแรงงานสูงอายุในระบบและนอกระบบ (กลุ่มราชการอาจเป็นข้อยกเว้นในกรณีนี้ เนื่องจากข้าราชการบำนาญมีเงินบำนาญรายเดือนร่วมกับการมีสิทธิประโยชน์ในด้านการรักษาพยาบาลที่คุ้มครองในยามเกษียณ กลุ่มราชการ ซึ่งมีบำนาญจากภาครัฐและการได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล โดยกลุ่มนี้มีนโยบายที่ชัดเจนจากการปฏิรูประบบราชการภาครัฐได้มีข้อเสนอในการขยายอายุราชการ โดยมีการขยับเป็นขั้นบันไดจาก 60 ปี เป็น 61 ปี ถึง 63 ปี และส่งผลให้เกิดการขยายเวลาในการรับเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และการจ่ายบำนาญ) สำหรับกรณีของแรงงานในระบบมีมาตรการของภาครัฐเพื่อการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เกิดการจ้างงานใหม่ที่สัญญาอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ที่แตกต่างจากการจ้างงานก่อนเกษียณ เช่น การลดชั่วโมงการทำงานจ้างงาน การเปลี่ยนประเภทงาน และการปรับเปลี่ยนค่าจ้าง ในขณะที่ภาครัฐมีการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุระบบด้วยการจัดทำอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น สำหรับภาคเอกชนได้มีการจัดทำแนวทางการจ้างงานผู้สูงอายุตามที่เสนอมาก่อนหน้า

กลุ่มแรกเป็นแรงงานในระบบ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มปฏิบัติการ ซึ่งการจ้างงานอาจมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ ซึ่งในกลุ่มนี้เมื่อเกษียณอายุและอายุเกิน 55 ปี ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ชราภาพจากกองทุนประดันสังคมในรูปแบบบำเหน็จ (กรณีส่งเงินสมทบน้อยกว่า 180 เดือน) หรือบำนาญ (กรณีส่งเงินสมทบตั้งแต่ 180 เดือนขึ้นไป) รวมถึงค่าชดเชยการเลิกจ้าง และอาจมีเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยการขยายอายุการทำงานของกลุ่มผู้บริหารจะมีระบบที่ชัดเจนกว่าการขยายอายุการทำงานของกลุ่มปฏิบัติการ ดังนั้น การขยายอายุการเกษียณของกลุ่มนี้จึงต้องเพิ่มจาก 55 ปีขึ้นไป (ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กำหนดให้ กรณีที่สถานประกอบกิจการไม่ได้มีการกำหนดอายุการเกษียณ ให้ถือว่าอายุ 60 ปีเป็นอายุการเกษียณ และการเกษียณถือว่าเป็นการเลิกจ้าง ซึ่งต้องได้รับเงินชดเชยตามกฎหมาย)

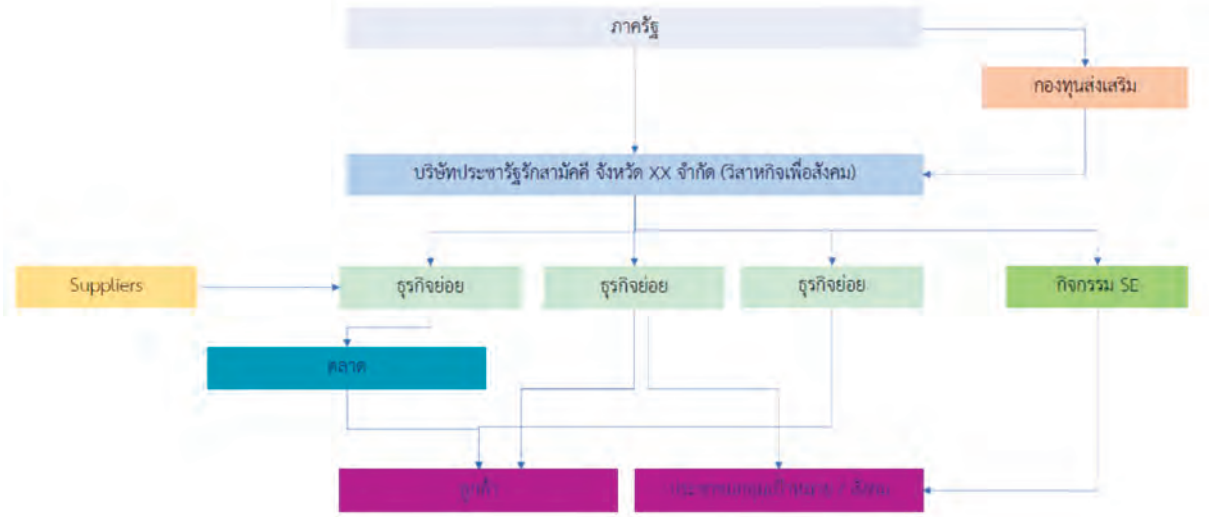
กลุ่มสองคือแรงงานนอกระบบ ซึงไม่มีหลักประกันทางรายได้อย่างกลุ่มแรก และมีประเภทงานที่มีความหลากหลายทั้งอยู่ในภาคการเกษตรและภาคบริการ ซึ่งกลุ่มนี้มักมีการทำงานโดยไม่มีการเกษียณเนื่องจากเป็นกิจการของตนเอง มีการดำเนินการที่บ้าน หรือ ไม่ได้มีนายจ้าง ดังนั้นการดำเนินการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุจึงมีความสอดคล้องกับกลุ่มนี้มากที่สุด กรณีของแรงงานสูงอายุนอกระบบการส่งเสริมการจ้างงานทำในรูปแบบของการให้ผู้สูงอายุมีการรวมกลุ่มทำงานและส่งเสริมงานที่เป็นอิสระน่าจะทำให้เกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการเสริมสร้างการจ้างงานให้เข้ามาสู่ในระบบ ซึ่งประเทศไทยมีสัดส่วนการประกอบอาชีพอิสระสูงคล้ายกับประเทศเกาหลีใต้ ดังนั้นการเสริมสร้างให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการทำงานจึงเป็นส่วนหนึ่ง

ของมาตรการกลุ่มนี้ งานศึกษาที่ผ่านมาจึงเน้นการสร้างงานให้มีการเข้ากับบริบทและวิถีชีวิตของคนในแต่ละพื้นที่ และมีการขยายระบบสวัสดิการการประกันสังคมให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงได้

นโยบายประชารัฐ โดยการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี จำกัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) เป็นหนึ่งในแนวทางของการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีความเกี่ยวข้องทั้งในด้านการดำเนินธุรกิจ การสร้างการมีส่วนร่วม และการใช้ความสามารถของแต่ละภาคส่วนเข้ามาประสานกันเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการ มีการออกแบบระบบการจ้างงานรูปแบบใหม่ ๆ และการสร้างการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานจากทุกภาคส่วน โดยให้เป็นรูปแบบของภาคเอกชนและมีความเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม ดังนั้นแนวทางของการดำเนินการแบบประชารัฐ จึงมีช่องทางของการจ้างงานผู้สูงอายุในหลากหลายรูปแบบ โดยบริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัดทั้ง 77 บริษัท ยังดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งข้อมูลผลการดำเนินงานถึงเดือนเมษายน พ.ศ.2561 ทุกจังหวัด (77 บริษัท) มีการพัฒนากลุ่มเป้าหมาย 3,685 กลุ่ม สร้างรายได้รวม 1,653,130,058 บาท ผู้ได้รับประโยชน์มีจำนวน 614,180 คน แบ่งเป็น 3 กลุ่มงาน ดังนี้ ด้านการเกษตร 955 กลุ่ม เกิดรายได้ 656,628,008 บาท แปรรูป 1,898 กลุ่ม เกิดรายได้ 752,510,153 บาท ท่องเที่ยวโดยชุมชน 832 กลุ่ม เกิดรายได้ 243,991,897 บาท (ประชาชาติธุรกิจ, พัฒนาชุมชนแจง บ.ประชารัฐ 77 จังหวัดไร้ปัญหา, 14 พฤษภาคม พ.ศ.2561)

รูปแบบของการดำเนินการของบริษัทประชารัฐรักสามัคคี จำกัด (วิสาหกิจเพื่อสังคม) อาจมีหลายรูปแบบ โดยในภาพที่ 1 เป็นรูปแบบโครงร่างการทำงานในรูปแบบประชารัฐที่คณะผู้วิจัยได้มีการเสนอ โดยในภาพนี้จะมีบริษัทประชารัฐรักสามัคคีของแต่ละจังหวัดเป็นแกนกลางและมีธุรกิจในความดูแลที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีมากกว่า 1 ธุรกิจหรือ 1 โครงการต่อจังหวัดและการสนับสนุนทางการเงินนอกเหนือจากการประกอบธุรกิจแล้วอาจมีการสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบอื่น ๆ ที่ได้รับที่นอกเหนือจากการประกอบธุรกิจ เช่น การมีกองทุนเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินงานตามรูปแบบประชารัฐ และ/หรือ การรับบริจาคจากบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น ในด้านการดำเนินการอาจมีการขายสินค้าตรงต่อลูกค้าและผ่านระบบตลาดสินค้า เช่น ตลาดสินค้าประชารัฐ ในด้านของกระบวนการผลิต บริษัทอาจได้รับการสนับสนุนจากผู้ส่งวัตถุดิบและผู้เป็นพันธมิตรทางธุรกิจ (Suppliers) นอกจากนี้บริษัทยังอาจทำกิจกรรมเพื่อสังคมอื่น ๆ ได้โดยตรงที่นอกเหนือจากการประกอบธุรกิจตามปกติ

ภาพที่ 1 รูปแบบของการดำเนินการตามแนวทางประชารัฐรักสามัคคี




จากภาพดังกล่าวจะสามารถส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุได้ 3 ช่องทาง คือ ช่องทางที่ 1 การจ้างงานตามระบบปกติคือการจ้างงานในธุรกิจย่อยของบริษัทที่เป็นการขยายอายุการเกษียณหรือการจ้างงานกลับมาใหม่ เป็นการเสริมสร้างการจ้างงานตามระบบการจ้างงานปกติ ซึ่งสามารถใช้รูปแบบของการขยายอายุ การทำงานของภาคเอกชนมาใช้ประกอบได้ ช่องทางที่ 2 ผ่านระบบของ Supplier หรือการสร้างตลาดให้กับผู้สูงอายุผ่านระบบของการทำงานตามความรับผิดชอบเพื่อสังคม และระบบการจ้างงานไม่เต็มเวลา (Part – time job) และช่องทางที่ 3 คือ การใช้ระบบ CSR รวมถึงมาตรการอื่น ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ตัวแบบการทำงานประชารัฐรูปแบบที่ 1

ทั้งนี้ตามแนวทางของประชารัฐเพื่อการเสริมสร้างการทำงานของผู้สูงอายุอาจมีรูปแบบของการจ้างงานในระบบตามปกติผ่านการดำเนินการของบริษัทหรือวิสาหกิจเพื่อสังคม ในกรณีของกลุ่มแรงงานในระบบ การเสริมสร้างการทำงานของผู้สูงอายุอาจเทียบเคียงได้กับการสร้างระบบการขยายอายุการเกษียณ ซึ่งงานศึกษาของ แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กูล, ศุภชัย ศรีสุชาติ และอนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์ (2560) ได้เสนอรูปแบบของการขยายอายุการทำงานไว้ 3 รูปแบบ โดยภาครัฐสามารถเสริมการทำงานด้วยการสนับสนุนผ่านการแก้ไขเงื่อนไขการจ่ายสิทธิประโยชน์ชราภาพของระบบเงินบำนาญประกันสังคมและการมีกองทุนเพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงมีระบบสนับสนุนทางด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบการ โดยทั้ง 3 รูปแบบของการขยายอายุการทำงานของแรงงานในระบบ ประกอบด้วย

รูปแบบที่ 1: การขยายอายุการเกษียณ (รายบุคคล) จากเดิม 55 ปีบริบูรณ์ โดยมีการขยายสัญญาอย่างน้อย 1 ปี หรือเป็นสัญญาแบบปีต่อปี และผ่านเกณฑ์ประเมินที่บริษัทกำหนด

- รูปแบบนี้ลูกจ้างยังอยู่ในระบบประกันสังคมจึงยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ชราภาพ คือ บำนาญหรือบำเหน็จ ลูกจ้างและนายจ้างยังคงส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมได้จนกระทั่งครบการเกษียณอีกครั้งและได้รับการคุ้มครองการประกันสังคมเหมือนเดิม
- เงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ ยังคงได้รับเหมือนเดิม และมีสิทธิปรับขึ้นในแต่ละปี รวมถึงการสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ถ้ามี) ยังเป็นการดำเนินการตามปกติ
- เนื่องจากเป็นการขยายอายุเกษียณ ลูกจ้างยังไม่ได้ลาออกหรือถูกเลิกจ้างส่งผลให้ยังไม่ได้รับค่าชดเชยหลังการเลิกจ้าง
- รูปแบบการจ้างงานในกรณีนี้จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสิทธิที่ลูกจ้างพึงได้ในระบบประกันสังคม เงินชดเชยการออกจากงาน แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บริษัทจะปรับเปลี่ยนให้พนักงานทั้งบริษัทขยายการเกษียณอายุทั้งหมด บริษัทควรให้สิทธิแก่ลูกจ้างในการตัดสินใจว่าต้องการขยายอายุการทำงานของตนเองต่อไปหรือไม่ เนื่องจากหากสัญญาจ้างงานมีมาก่อนต้องได้รับความเห็นชอบจากสหภาพหรือการประชุมตามเงื่อนไขของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในการเปลี่ยนข้อตกลง (อันเป็นสาระสำคัญ) ของการจ้างงาน และบุคคลที่ไม่ยินยอม ก็จะใช้เงื่อนไขเดิม
- ขั้นตอนการดำเนินการ คือ 1) ให้ลูกจ้างที่มีความประสงค์จะขยายอายุการทำงานยื่นเจตจำนงต่อหัวหน้างาน 2) หัวหน้างานเซ็นรับรองและส่งเรื่องไปยังฝ่ายทรัพยากรบุคคล และ 3) มีคณะกรรมการร่วมพิจารณาผลการขยายอายุการเกษียณ มีเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน เช่น ผลการทำงานย้อนหลัง เกณฑ์ด้านสุขภาพ เป็นต้น และ 4) การประกาศผล

ภาพที่ 2 รูปแบบการจ้างงานหลังเกษียณรูปแบบที่ 1

ที่มา: คณะผู้วิจัย

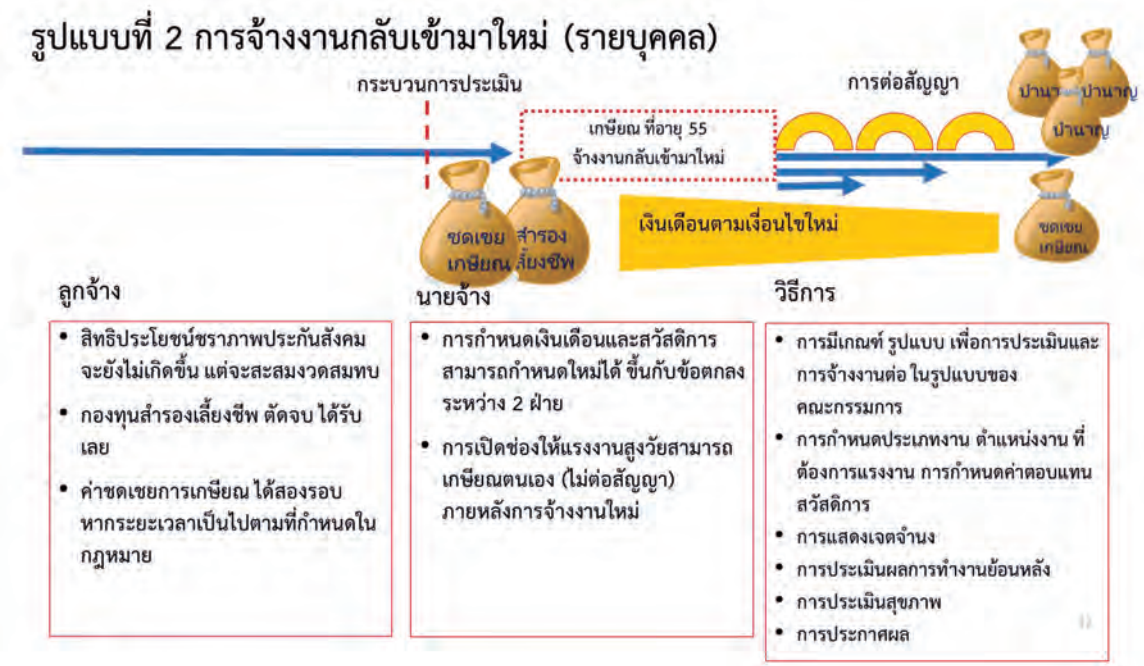
รูปแบบที่ 2: การจ้างงานกลับเข้ามาใหม่ (รายบุคคล) เป็นการจ้างงานแรงงานสูงวัยเดิมที่ลูกจ้างต้องการทำงานต่อให้ออกจากงานอันเนื่องจากการเกษียณอายุตามที่บริษัทกำหนด และผ่านเกณฑ์ที่บริษัทกำหนด สัญญาจ้างแบบใหม่ซึ่งมีอายุอย่างน้อย 1 ปี ให้สิทธิทั้งสองฝ่ายในการบอกเลิกสัญญา

- โดยลูกจ้างจะได้รับสิทธิประโยชน์ หรือเงินชดเชยต่างๆจากการลาออกทั้งหมด เช่น ค่าชดเชยการเลิกจ้าง เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สิทธิชราภาพจากประกันสังคมแบบบำเหน็จ ได้รับสิทธิในเงินบำเหน็จ บำนาญเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการกลับเข้ามาทำงานในระบบใหม่ลูกจ้างจะต้องสมัครเข้าระบบประกันสังคมอีกครั้ง โดยเริ่มนับระยะเวลาการส่งเงินสมทบเข้าประกันสังคมใหม่ (และเมื่อมีสถานะการเป็นผู้ประกันตน ก็จะไม่รับสิทธิของบำนาญ)
- สำหรับการจ้างงานกลับเข้ามาใหม่อาจจะมีรูปแบบการจ้างงานเป็นตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งงานใหม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับการตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงค่าตอบแทน สวัสดิการต่างๆ ด้วย
- การกำหนดค่าตอบแทนอาจต้องคำนึงถึงค่าชดเชยตามสิทธิที่แรงงานพึงจะได้รับตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน สำหรับเงื่อนไขดุลภาพที่เหมาะสมสำหรับการจ่ายเงินชดเชยหลังเกษียณครั้งที่สอง อาจจะต้องพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมกันต่อไป ทั้งนี้ คณะวิจัยได้เสนอให้คำนวณค่าจ้าง สวัสดิการ

และโบนัสต่างๆ ตามสัญญาการจ้างงานใหม่ เท่ากับ ค่าตอบแทนของทั้งหมดที่ลูกจ้างผู้นั้นจะได้ตลอดการจ้างใหม่คำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน (Present Value) ต่องวด หักลบกับเงินค่าชดเชยการออกจากงานที่ลูกจ้างพึงได้รับในการเกษียณครั้งที่ 2

- บริษัทควรมีขั้นตอนการรับสมัครพนักงานกลับเข้ามาทำงานใหม่ที่เหมาะสม มีการแจ้งเป็นนโยบายหรือมาตรการรวมไปถึงเกณฑ์การพิจารณาล่วงหน้าเพื่อให้พนักงานได้เตรียมตัวให้พร้อม
- ขั้นตอนการดำเนินการ คือ 1) ให้ลูกจ้างที่มีความประสงค์จะขยายอายุการทำงานยื่นเจตจำนงต่อหัวหน้างาน 2) หัวหน้างานเซ็นรับรองและส่งเรื่องไปยังฝ่ายทรัพยากรบุคคล และ 3) มีคณะกรรมการร่วมพิจารณาผลการจ้างงานใหม่ เกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน เช่น ผลการทำงานย้อนหลัง เกณฑ์ด้านสุขภาพ เป็นต้น และ 4) การประกาศผล
- รูปแบบที่สามารถผันแปรเพิ่มเติมจากรูปแบบนี้คือ ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างมีการตกลงรูปแบบของการจ้างงานใหม่ เช่น ให้อยู่ในรูปแบบของการจ้างที่ปรึกษา การรับจ้างทำงานรายชิ้นหรือรายโครงการตามสัญญาการจ้าง โดยแรงงานที่กลับเข้ามาไม่ได้มีสถานะเป็นลูกจ้างของบริษัทแต่เป็นคู่สัญญาในการการทำงาน ซึ่งก็อยู่ในวิสัยที่กระทำได้ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์ชราภาพจากประกันสังคม แต่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของลูกจ้างอีกต่อไป ดังนั้นสวัสดิการของลูกจ้างตามการจ้างงานปกติจึงไม่ได้

ภาพที่ 3 รูปแบบการจ้างงานหลังเกษียณรูปแบบที่ 2




ที่มา: คณะผู้วิจัย

รูปแบบที่ 3: การกำหนดอายุเกษียณเป็น 60 ปีบริบูรณ์ เป็นการขยายอายุเกษียณเป็นการทั่วไปของบริษัท โดยกำหนดอายุการเกษียณที่อายุมากกว่า 55 ปีสำหรับการรับเข้าพนักงานใหม่หรือสำหรับพนักงานเดิม

- เป็นการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานใหม่ โดยให้การเกษียณมากกว่าอายุ 55 ปี โดยอาจมีการค่อยๆขยับอายุการเกษียณสำหรับแรงงานที่อายุยังไม่มากแบบคลื่นกระทบฝั่ง เพื่อลดผลกระทบจากการวางแผนของแรงงานในแต่ละช่วงวัย เช่น หากเป็นแรงงานใหม่อาจกำหนดอายุการเกษียณไว้ที่อายุ 60 ปี ในขณะที่แรงงานที่ใกล้เกษียณอาจกำหนดอายุการเกษียณที่ 57 ปี เป็นต้น
- ในกรณีที่ต้องการกำหนดอายุการเกษียณไว้แค่อายุเดียว จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากแรงงานหรือสหภาพ ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของการคุ้มครองแรงงาน ในขณะที่แรงงานที่ไม่ประสงค์จะเปลี่ยนอายุการเกษียณก็จะเป็นไปตามเงื่อนไขสภาพการจ้างงานเดิม
- กรณีแรงงานใหม่สามารถกำหนดอายุการเกษียณใหม่ในเงื่อนไขสภาพการจ้างงานได้ตั้งแต่ต้นให้เป็นไปตามอายุเกษียณที่บริษัทกำหนด แต่กรณีแรงงานเก่า ให้เป็นไปตามความสมัครใจของแรงงาน
- สิทธิประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจะเกิดขึ้นในการเกษียณเพียงครั้งเดียว ซึ่งทำให้ไม่มีปัญหาในข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของประกันสังคมและการชดเชยการเลิกจ้างจากการเกษียณ
- แนวทางการทำงานควรใช้หลักการมีส่วนร่วมของแรงงานทั้งหมดของสถานประกอบการในการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการทำงาน และนำมาซึ่งการเปลี่ยนเงื่อนไขของการเกษียณอายุขององค์กร

ทั้งนี้จากทั้ง 3 รูปแบบต่างมีข้อดีข้อเสีย และวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลที่อาจแตกต่างกัน โดยรูปแบบที่พึงประสงค์ที่ควรมีการส่งเสริม คือ รูปแบบที่ 3 ที่กำหนดอายุเกษียณเป็น 60 ปีบริบูรณ์หรือมากกว่า และเป็นการขยายอายุเกษียณเป็นการทั่วไปของบริษัท ซึ่งรูปแบบนี้จะไม่มีปัญหาด้านข้อกฎหมายและการรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาเรื่องของค่าชดเชยที่ต้องจ่ายสองรอบของรูปแบบที่ 2 เพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้ในทั้ง 3 รูปแบบ การจ้างงานผู้สูงอายุที่เกิน 60 ปี บริษัทจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามมาตรการของกระทรวงการคลัง ซึ่งทำให้ต้นทุนของสถานประกอบการลดลง

ภาพที่ 4 รูปแบบการจ้างงานหลังเกษียณรูปแบบที่ 3

ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากทั้งสามรูปแบบ เมื่อนำมาประยุกต์กับกรณีของการจ้างงานในรูปแบบประชารัฐ จะพบว่าอาจทำได้ยากเนื่องจากเป็นงานที่อยู่ในระบบ และจำนวนแรงงานสูงอายุในระบบมีสัดส่วนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับแรงงานสูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และในทางปฏิบัติ การเกษียณอายุของบริษัทเอกชนมักกำหนดไว้ที่อายุ 55 ปี และสิทธิประโยชน์ชราภาพของประกันสังคมก็เริ่มมีการให้สิทธิตั้งแต่อายุ 55 ปี ดังนั้นจึงอาจเป็นการยากเพื่อจูงใจให้แรงงานทำงานต่อ ในขณะที่สถานประกอบการที่จะได้สิทธิประโยชน์ในด้านการลดหย่อนภาษีร้อยละ 200 มีข้อกำหนดในการจ้างแรงงานที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งทำให้การขยายอายุการทำงานในเงื่อนไขกลุ่มนี้มีข้อจำกัด

2. ตัวแบบการทำงานประชารัฐรูปแบบที่ 2

ในรูปแบบนี้เป็นการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุผ่านระบบการกระตุ้นผ่านคู่ค้าและระบบตลาดที่เกี่ยวข้องกับบริษัทประชารัฐ โดยเป็นการให้บริษัททำหน้าที่ส่งเสริมทางอ้อมผ่านให้บริษัทคู่ค้าหรือผู้ส่งวัตถุดิบหันมาการใช้แรงงานสูงอายุมากขึ้น ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับการจ้างงานในกลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานอิสระ เช่น การใช้ผู้สูงอายุคัดสรร จัดเก็บวัตถุดิบ หรือผลิตสินค้าขั้นต้น หรือประกอบธุรกิจเพื่อการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ รวมถึงการให้บริการของบริษัท ดังนั้น การจ้างแรงงานกลุ่มนี้จะมีลักษณะที่มีความยืดหยุ่น คือ สามารถจ้างงานในรายวัน และในอนาคตสามารถจ้างเป็นรายชั่วโมง (สอดคล้องกับนโยบายการกำหนดอัตรา

ค่าจ้างผู้สูงอายุรายชั่วโมงของกระทรวงแรงงานซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์[1]) และในกลุ่มของแรงงานนอกระบบที่เป็นการทำงานของงานประชารัฐโดยตรง การเสริมสร้างการทำงานจะทำผ่านกระบวนการจ้างงานเพื่อการผลิตและการให้บริการ โดยให้บริษัทประชารัฐรักสามัคคี ในแต่ละจังหวัดเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อน และนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ มาเป็นหน่วยงานสนับสนุน และมีการดำเนินงานให้เข้ากับบริบทของพื้นที่

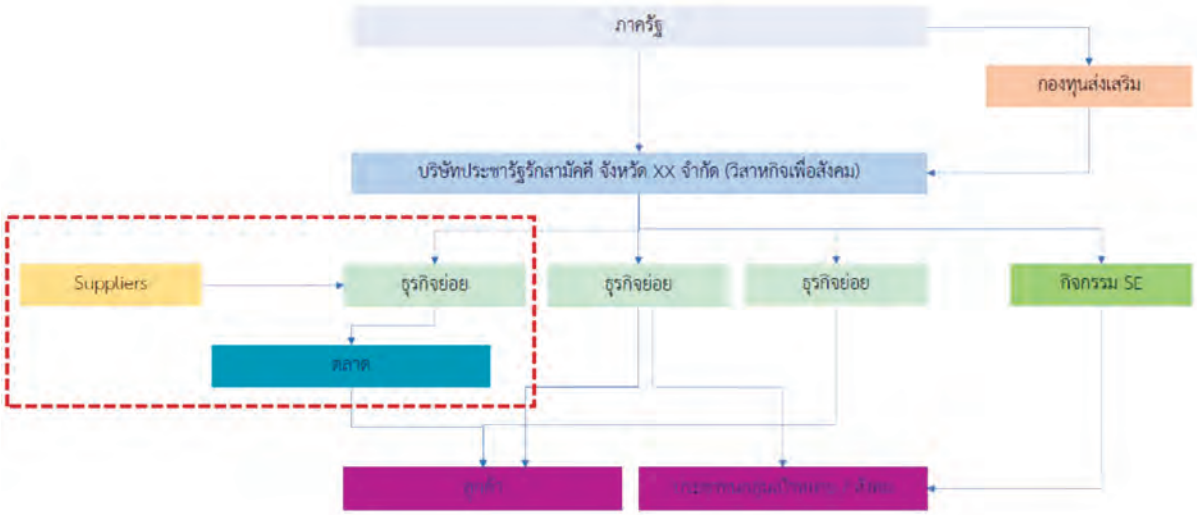
การจ้างงานของสถานประกอบกิจการขนาดใหญ่ที่มีตำแหน่งงานจำนวนมากในพื้นที่อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น การจัดกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจ้างงานกลุ่มเป้าหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการนำผลกำไรที่ได้จากการผลิตการขายสินค้าบริการ การให้คำปรึกษามาคืนกลับสู่ท้องถิ่น นอกจากนี้ในการดำเนินการอาจร่วมกับสถาบันการศึกษาเพื่อใช้องค์ความรู้จากสถาบันการศึกษามาร่วมในการพัฒนาการบริหารจัดการบริษัทประชารัฐรักสามัคคีที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ และการดำเนินการอาจนำไปสู่การจ้างงานหรือการรับงานมาทำที่บ้านของกลุ่มผู้สูงอายุ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมดูแล

ในรูปแบบที่สองนี้ ยังอาจครอบคลุมการประกอบอาชีพอิสระ เช่น การค้าขาย ซึ่งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีอาจร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการหาพื้นที่หรือตลาดให้กับผู้ประกอบการที่เป็นผู้สูงอายุ โดยอาจเป็นตลาดอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ เช่น มีการขอความร่วมมือจากเจ้าของตลาดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่ที่ชัดเจนให้กับผู้สูงอายุในการนำสินค้ามาขาย โดยมีต้นทุนที่ต่ำกว่าปกติหรือไม่คิดต้นทุนในการวางขาย หรือตลาดที่อยู่บน Internet เพื่อให้ผู้สูงอายุมีช่องทางการจำหน่ายสินค้าและบริการที่เพิ่มมากขึ้น

การส่งเสริมการจ้างงานในรูปแบบนี้ยังครอบคลุมถึงการจ้างงานไม่เต็มเวลาโดยให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยมีลักษณะของงานที่ไม่ซับซ้อน เป็นงานที่ไม่ได้ใช้กำลังมาก และมีความยืดหยุ่นในด้านระยะเวลาในการทำงาน ตัวอย่างของงานประเภทนี้ได้แก่ งานขายของ งานแสดงผลิตภัณฑ์หน้าร้าน งานส่งเสริมการขายเฉพาะกลุ่ม (เช่น ผลิตภัณฑ์อาหาร ผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญา เครื่องดื่ม เป็นต้น) ซึ่งการจ้างงานผู้สูงอายุกลุ่มนี้จะมีเงื่อนไขส่งเสริมในอนาคต คือ การมีอัตราค่าจ้างผู้สูงอายุแบบรายชั่วโมง ซึ่งเป็นงานที่ไม่ได้ทำงานแบบเต็มเวลาและผู้สูงอายุและนายจ้างสามารถตกลงชั่วโมงการทำงานได้ รวมถึงยังได้รับการคุ้มครองแรงงานเหมือนกับการจ้างงานแรงงานในระบบ

[1] ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2561

ภาพที่ 5 กลุ่มเป้าหมายในการเสริมสร้างงานผู้สูงอายุรูปแบบที่ 2




3. ตัวแบบการทำงานประชารัฐรูปแบบที่ 3

แม้ว่าการจ้างงานประจำและการจ้างงานแบบไม่เต็มแวลาที่เป็นลักษณะของงานประจำจะเป็นการจ้างงานผู้สูงอายุที่พึงประสงค์ แต่ในทางปฏิบัติอาจทำได้ยากโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ และกลุ่มของการจ้างงานใหม่ที่ไม่ได้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการมาก่อน ส่งผลให้การที่จะทำให้ระบบการจ้างงานในรูปแบบ 1 และ 2 เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากสำหรับผู้สูงอายุจึงอาจทำได้ยาก[2] ดังนั้น ในรูปแบบที่สามจึงอาจต้องออกแบบเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเป็นงานตามความสามารถของผู้สูงอายุ โดยมีบริษัทประชารัฐ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ มาเข้าร่วม เช่น การออกแบบกิจกรรมเพื่อสังคมหรือกิจกรรมแบบ Corporate Social Responsibility (CSR) โดยมีการให้ผู้สูงอายุมีส่วร่วมในกิจกรรมและมีรายได้จากการเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งงานเหล่านี้อาจมีลักษณะเป็นงานครั้งคราว ไม่ได้เป็นงานประจำ เป็นงานตามวาระของการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมของสถานประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดรูปแบบนี้จะเป็นการส่งเสริมให้กิจการและสถานประกอบการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีการเปลี่ยนรูปแบบของการใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม มาเป็นการใช้งบประมาณส่วนนี้

[2] การจ้างงานในรูปแบบที่ 1 เหมาะสำหรับการจ้างงานแรงงานที่ทำงานมาในระบบเดิม เพราะเป็นรูปแบบของการขยายอายุการเกษียณ สำหรับรูปแบบที่สอง ความสามารถในการทำงานจะขึ้นกับประเภทงานที่มีการส่งเสริมซึ่งหากมีงานประเภทนี้เป็นจำนวนมากก็จะทำให้ผู้สูงอายุกลับเข้ามาทำงานในรูปแบบไม่เต็มเวลานี้ได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามทั้งสองรูปแบบอาจต้องการทักษะเฉพาะบางอย่างของผู้สูงอายุในการที่จะเข้ามาร่วมงาน

เพื่อการดำเนินงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจ้างงานของผู้สูงอายุ ตัวอย่างเช่น หากในกิจกรรม CSR ต้องใช้งบประมาณเพื่อการประชาสัมพันธ์ก็อาจนำมาให้ผู้สูงอายุที่มาช่วยงานด้านการประชาสัมพันธ์หรือการส่งเสริมภาพลักษณ์ของกิจการแทน หรือแม้แต่การเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินการด้าน CSR และเมื่อจบกิจกรรมการจ้างงานผู้สูงอายุส่วนนี้ก็จบลง ซึ่งความชุกของกิจกรรมที่สถานประกอบการต่าง ๆ จะดำเนินการจัดกิจกรรมเชิงพื้นที่จะเป็นตัวกำหนดความต้องการจ้างงานของผู้สูงอายุ ตัวอย่าง เช่น หากกิจการต้องการประชาสัมพันธ์โดยการใช้แผ่นพับ ใบปลิว ก็อาจจัดสรรงานนี้มาให้กับกลุ่มของผู้สูงอายุ ในการจัดเรียงเอกสาร แจกเอกสารเพื่อการประชาสัมพันธ์ในพื้นที่เฉพาะ และเมื่อกิจกรรมนี้จบลงการจ้างงานในตำแหน่งนี้ก็จบลงไป

ความแตกต่างของการดำเนินการในรูปแบบนี้กับการบริจาคเพื่อการกุศล คือ การทำกิจกรรม CSR และให้ผู้สูงอายุมาร่วมอาจมีหลากหลายวิธี และอยู่บนพื้นฐานของการที่ผู้สูงอายุยังคงมีโอกาสในการทำงาน มีการเข้าร่วมในการคิด พัฒนางานให้ดีขึ้น แต่การบริจาคเป็นการให้โดยไม่มีเงื่อนไขของการทำงานหรือใช้ศักยภาพที่มีอยู่ของผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ ทั้งนี้หากมีศูนย์รวมข้อมูลความต้องการจัดกิจกรรมเพื่อสังคมที่ต้องการให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม ก็จะทำให้ความต้องการของสถานประกอบการและผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานมาพบกันได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ภาครัฐอาจมีการส่งเสริมและสร้างการตระหนักให้กับสถานประกอบการในการจัดระบบ CSR เพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ แม้จะทำได้ไม่มากแต่ก็เป็นกระบวนการสร้างจิตสำนึกและเป็นแนวทางที่มีความยืดหยุ่นและมีการดำเนินการในต่างประเทศ

จากทั้งสามรูปแบบมีความแตกต่างทั้งระดับรายได้ ความมั่นคง ระยะเวลาในการทำงาน โดยรูปแบบแรกเหมาะสำหรับแรงงานที่อยู่ในระบบและมีการขยายอายุการทำงาน แต่อุปสรรคคือสิทธิประโยชน์ชราภาพเริ่มที่อายุ 55 ปี และสถานประกอบการส่วนมากมีการกำหนดอายุการเกษียณที่ 55 ปี ทำให้อายุการเกษียณกับนิยามของผู้สูงอายุไม่ตรงกันมีช่องว่างประมาณ 5 ปี ส่งผลให้แม้ว่าจะมีการขยายอายุการเกษียณมา 5 ปี แต่เมื่อถึงอายุตามนิยามของผู้สูงอายุที่ 60 ปี ก็จะเป็นการเกษียณจริง การต่ออายุการทำงานจึงทำได้ยากขึ้น ดังนั้นภาครัฐอาจต้องคำนึงถึงการขยายอายุการรับสิทธิประโยชน์ชราภาพให้ขยายออกด้วยวิธีการที่เหมาะสม ในรูปแบบที่สองเหมาะสำหรับงานอิสระที่มีความยืดหยุ่นในการทำงาน สามารถกำหนดเวลาของการทำงานได้ ซึ่งอาจเกิดจากการเจรจาระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ดังนั้น การจ้างงานในรูปแบบที่สองจะขึ้นกับประเภทของงานและช่วงเวลาของการทำงานเป็นสำคัญ และรูปแบบที่สามเป็นการมุ่งผลของการสร้างความตระหนักให้กับสถานประกอบการและสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคมและเป็นการช่วยการสร้างรายได้ให้กับผู้สูงอายุบางส่วน

4. มาตรการเสริมอื่นๆ

นอกจากนี้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สามารถร่วมกันดำเนินมาตรการอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้ร่วมกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ตัวอย่างเช่น

1. การขอความร่วมมือให้สถานประกอบการเปิดตำแหน่งงานเพื่อผู้สูงอายุ โดยมีการประเมินถึงตำแหน่งงาน คำเรียกชื่องาน เงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ให้เหมาะสม และต้องมีการคุ้มครองแรงงานด้านอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงานสำหรับแรงงานผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม โดยอาจมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นว่าหากเป็นงานที่ผู้สูงอายุสามารถทำได้ ควรมีการเปิดโอกาสให้กับแรงงานสูงอายุก่อนแรงงานประเภทอื่น ๆ ในการรับเข้าทำงาน
2. บริษัทประชารัฐรักสามัคคีทั้ง 77 จังหวัดอาจร่วมกันจัดตั้งกองทุนเพื่อการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยเป็นการกันผลกำไรจากการดำเนินการส่วนหนึ่งสมทบเข้ากองทุนโดยอัตโนมัติและมีหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการกองทุน และนำกองทุนนี้มาพัฒนานวัตกรรม งานวิจัย และส่งเสริมการจ้างงานเพื่อผู้สูงอายุและอาจใช้เป็นกลไกในการสนับสนุนหน่วยงานภาคราชการ ภาคสังคม ในการดำเนินงานด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ
3. การพัฒนาระบบข้อมูลความต้องการแรงงานสูงอายุและการจับคู่งาน โดยเป็นระบบที่จัดทำโดยภาครัฐที่ให้สถานประกอบการผู้ต้องแรงงานสูงอายุ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐ และแรงงานสูงอายุที่ต้องการทำงานสามารถเข้าสู่ระบบการจับคู่งาน และมีการปรับปรุงข้อมูลให้มีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา และการแสดงผลควรระบุได้ทั้งในเชิงพื้นที่ อุตสาหกรรม และอาชีพที่ต้องการ
4. เงื่อนไขของการรับสิทธิประโยชน์ชราภาพในด้านอายุและสภาพการทำงานเป็นอุปสรรคและอาจไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่รัฐให้กับผู้ประกอบการ ดังนั้น การปรับปรุงระบบสิทธิประโยชน์ให้มีความสอดคล้องกันจะช่วยให้ทิศทางของการจ้างงานผู้สูงอายุชัดเจนขึ้น รวมถึงการบริหารจัดการแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุเพื่อให้ผสมผสานได้อย่างมีเพียงพอใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น รายได้จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินบำนาญจากระบบประกันสังคมบางส่วน (อาจไม่จำเป็นต้องมีการจ่ายทั้งหมดตามสิทธิประโยชน์ชราภาพ) และรายได้จากการทำงาน (โดยนายจ้างอาจมีเงื่อนไขใหม่ในการจ้างงานที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่าเดิมตามเงื่อนไขการทำงาน) ซึ่งเมื่อรวมประโยชน์ทั้งหมดที่ผู้สูงอายุได้รับยังมีค่าสูงพอที่จะจูงใจให้ผู้สูงอายุยังคงทำงาน และในขณะเดียวกันยังเป็นแรงจูงใจให้กับนายจ้างในการจ่ายค่าตอบแทนตามศักยภาพเพื่อการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งการให้สิทธิประกันสังคมเกิดขึ้นบางส่วนทำให้นายจ้างและลูกจ้างมีช่องทางในการเจรจารูปแบบงานภายใต้เงื่อนไขใหม่ที่ยังรักษาระดับรายได้ผู้สูงอายุ
5. ภาครัฐมีมาตรการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เป็นเงินโอนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer หรือ CCT) สามารถทำให้รัฐทราบถึงข้อมูลความต้องการของผู้ลงทะเบียนที่มีรายได้น้อยระดับต่าง ๆ

ซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน ส่งผลให้รัฐสามารถวางแผนการให้การสนับสนุนโดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่ต้องการประกอบอาชีพ ซึ่งรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขในการเข้าฝึกอาชีพ มีการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีอาชีพและมีงานทำ

6. ภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันศึกษาและสร้างรูปแบบของอาชีพงานที่มีความเหมาะสมกับผู้สูงอายุ รวมถึงโครงสร้างของค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสมเพื่อเป็นแนวทางให้สถานประกอบการและผู้สูงอายุใช้เป็นแนวทางในการจ้างงานในอนาคต
7. ภาครัฐควรมีการสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้นโดยการใช้มาตรการจูงใจในด้านภาษีและเงินทุนสนับสนุนเพื่อการปรับสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการเพื่อให้มีความปลอดภัยเหมาะสมกับการทำงานของผู้สูงอายุและแรงงานกลุ่มอื่น ๆ รวมถึงภาครัฐควรมีการให้รางวัลเพื่อเป็นแรงจูงในให้กับสถานประกอบการต้นแบบที่มีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเพื่อให้ภาคเอกชนเกิดความตระหนักและเป็นการเผยแพร่ต้นแบบที่ดีในการจ้างงานผู้สูงอายุ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจต่อสถานประกอบการในการจ้างงานผู้สูงอายุ
8. การสร้างความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้องในด้านการทำงานของผู้สูงอายุ รวมถึงแนวคิดของการอยู่ร่วมกันในที่ทำงานของคนต่างวัย ให้เกิดขึ้นในวงกว้างเพื่อให้สังคมเกิดความตระหนักและเข้าใจ ไม่มีทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ และควรมีหลักสูตรเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในสังคมผู้สูงอายุในสถานศึกษาตั้งแต่ระดับประถมที่มีการสอดแทรกการสร้างทัศนคติที่ถูกต้องในการทำงานของผู้สูงอายุ การอยู่ร่วมกัน และการวางแผนด้านต่าง ๆ ในสังคมผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคต