

## บทที่ ๑ ความสำคัญของปัญหา

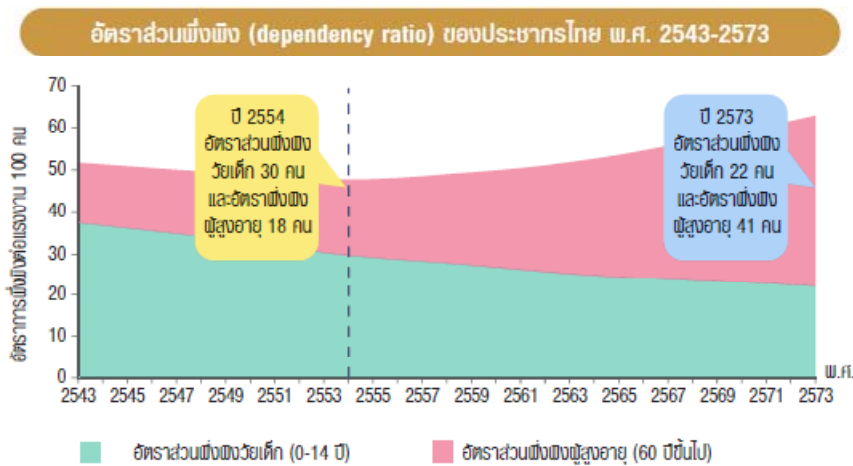
### ๑.๑ บทนำ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและมีความท้าทายต่อประเทศไทย เนื่องจากการวางแผนเพื่อบริหารจัดการสังคมผู้สูงอายุจำเป็นต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าเป็นระยะเวลานาน ตลอดจนมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในหลากหลายประเด็น เช่น รูปแบบของการดูแลผู้สูงอายุ การสร้างงานและเปิดโอกาสให้กับผู้สูงอายุ การสร้างหลักประกันทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งแนวนโยบายต่างๆ เหล่านี้เป็นประเด็นที่มีการนำเสนอทั้งในแผนงานระดับกระทรวงและระดับกรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นยุทธศาสตร์ของประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งควรมีการดำเนินการในลักษณะของวาระแห่งชาติ

จากข้อมูลเบื้องต้น พบว่า ประชากรของประเทศไทยมีผู้สูงอายุคือผู้มีอายุเกินกว่า ๖๐ ปีจำนวน ๘.๓ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๓ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศและจากนิยามขององค์การสหประชาชาติจัดได้ว่าประเทศไทยก้าวสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๔) ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศต่างๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ เป็นต้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนี้ยังทำให้โครงสร้างของการพึ่งพิงที่วัดโดยอัตราการพึ่งพิงรวมมีการเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงหากพิจารณาอัตราการพึ่งพิงระหว่างเด็กและผู้สูงอายุก็จะมีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน จากภาพที่ ๑ จะพบว่า การพึ่งพิงในส่วนของผู้สูงอายุจะเริ่มมีมากขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ และแนวโน้มของอัตราการพึ่งพิงวัยเด็กมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากการประมาณการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า ในภาพรวมของประเทศ อัตราส่วนรวมทั้งสองอยู่ในระดับที่สูง คือประมาณร้อยละ ๖๓ คือ อัตราส่วนการพึ่งพิงวัยเด็กร้อยละ ๒๒ และอัตราการพึ่งพิงวัยสูงอายुर้อยละ ๔๑ ซึ่งการมีอัตราส่วนที่สูงนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

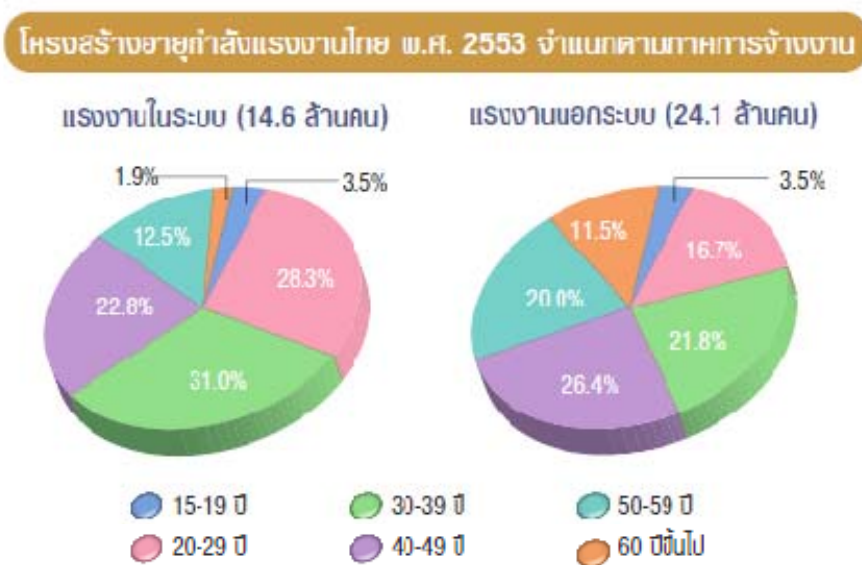
ดังนั้น การให้แรงงานสูงอายุที่ยังมีศักยภาพได้มีโอกาสดำเนินงานต่อหรือให้สามารถกลับเข้ามาทำงานได้อีกครั้งย่อมช่วยบรรเทาปัญหาของการพึ่งพิงได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งโครงสร้างกำลังแรงงานของผู้สูงอายุปี ๒๕๕๓ (ภาพที่ ๑.๒) พบว่ากำลังแรงงานที่เป็นแรงงานในระบบจำนวน ๑๔.๖ ล้านคน มีผู้ที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปีเพียงร้อยละ ๑.๙ หรือ ประมาณ ๒.๗ แสนคน และ แรงงานนอกระบบ ๒๔.๑ ล้านคน มีผู้ที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปีเพียงร้อยละ ๑.๙ หรือ ประมาณ ๒.๗ ล้านคน ทั้งนี้ ในปัจจุบันการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทยยังอยู่ในอัตราที่ไม่สูง โดยในจำนวนผู้สูงอายุ ๘.๓ ล้านคน มีผู้สูงอายุที่ทำงาน ๓.๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๖ ของจำนวนผู้สูงอายุ และส่วนใหญ่ งานที่ผู้สูงอายุทำเป็นงานที่อยู่ในรูปแบบของงานนอกระบบถึงร้อยละ ๙๐.๓ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๔)

ภาพที่ ๑.๑ การประมาณอัตราส่วนการพึ่งพิง (Dependency ratio) ของประเทศไทย



**ที่มา:** การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2573, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
**หมายเหตุ:** อัตราส่วนพึ่งพิงรวม หมายถึงจำนวนประชากรเด็กและประชากรสูงอายุต่อจำนวนประชากรวัยแรงงาน 100 คน  
 อัตราส่วนพึ่งพิงวัยเด็ก คำนวณจาก ประชากรวัยเด็ก หาร ประชากรวัยแรงงาน คูณ 100  
 อัตราส่วนพึ่งพิงผู้สูงอายุ คำนวณจาก ประชากรผู้สูงอายุ หาร ประชากรวัยแรงงาน คูณ 100

ภาพที่ ๑.๒ โครงสร้างอายุกำลังแรงงานไทยปี ๒๕๕๓ จำแนกตามการจ้างงาน



**ที่มา:** การสำรวจแรงงานนอกระบบ (การสำรวจไตรมาส 3) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การประเมินการประกอบอาชีพของแรงงานสูงอายุที่เป็นกลุ่มแรงงานในระบบสามลำดับแรก คือ การประกอบอาชีพค้าขาย (ร้อยละ ๒๕.๔) ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้า (ร้อยละ ๑๖.๗) และ พนักงานบริการและพนักงานขายในร้านค้า (ร้อยละ ๑๖.๔) ตามลำดับ สำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ประกอบอาชีพ ๓ ลำดับแรก คือ ผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือในด้านการเกษตรและประมง (ร้อยละ ๖๗) พนักงานบริการ และพนักงานขายในร้านค้า (ร้อยละ ๑๙.๙) และ ผู้ปฏิบัติงานด้านความสามารถทางฝีมือและธุรกิจการค้า (ร้อยละ ๖.๘) ตามลำดับ

ในขณะที่ข้อมูลของกรมการจัดหางาน พบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีแรงงานสูงอายุที่อายุเกิน ๖๐ ปี ลงทะเบียนหางาน ๑,๖๐๘ ราย และร้อยละ ๕๒ ต้องการประกอบอาชีพแรงงานในด้านการผลิตต่างๆ แรงงานทั่วไป ร้อยละ ๘.๐๙ ต้องการประกอบอาชีพด้านแรงงานการผลิต ร้อยละ ๖.๙๐ ต้องการประกอบอาชีพด้านการเพาะปลูกข้าว และประมาณร้อยละ ๓ มีความต้องการประกอบอาชีพพนักงานรักษาความปลอดภัย ในขณะที่มีผู้สูงอายุที่ลงทะเบียนได้รับการบรรจุงานเพียง ๑๙๓ คน หรือ เพียงร้อยละ ๑๒ เท่านั้น ซึ่งความต้องการเหล่านี้ อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ และงานบางส่วนยังเป็นงานที่อยู่นอกระบบ ดังนั้นการบริหารจัดการจึงอาจทำได้ยากขึ้นในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ในการดำเนินการของภาคเอกชนยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงานที่มีความเหมาะสมกับผู้สูงอายุ

## ๑.๒ ขอบเขตการศึกษา

การเสริมสร้างโอกาสของการจ้างงานผู้สูงอายุมีการแบ่งกลุ่มอายุของแรงงานออกเป็นสองช่วง คือ แรงงานที่อายุน้อยกว่า ๕๕ ปี และมากกว่า ๕๕ ปี และเป็นแรงงานที่อยู่ในระบบซึ่งเป็นภารกิจโดยตรงของกระทรวงแรงงาน ในการศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับแรงงานในระบบมากกว่ากลุ่มข้าราชการ แรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีงานในลักษณะของการรับงานมาทำ การเป็นเจ้าของกิจการ หรืออาชีพรับจ้าง เป็นต้น เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มที่ได้รับการดูแลจากหน่วยงานหลายภาคส่วน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และอีกส่วนหนึ่งคือกลุ่มข้าราชการที่ได้รับความคุ้มครองจาก พ.ร.บ.บำเหน็จบำนาญข้าราชการ ทั้งนี้การที่นำอายุ ๕๕ ปีนั้นเป็นเกณฑ์นั้นเกิดจากข้อเท็จจริงที่แรงงานมีการตัดสินใจเกษียณอายุเพื่อให้ได้รับบำเหน็จ และตามเงื่อนไขของ พ.ร.บ.ประกันสังคม ที่ระบุการเกิดสิทธิในบำนาญของแรงงานตามมาตรา ๓๓ ที่เป็นผู้ประกันตนภาคบังคับที่จะได้รับ โดยเงื่อนไขนี้แบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือ

ก. เงื่อนไขการคำนวณบำนาญเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า ๑๘๐ เดือน มีอายุไม่น้อยกว่า ๕๕ ปีและสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างหรือการเป็นผู้ประกันตนแล้ว มีอัตราบำนาญในปัจจุบันกำหนดไว้ที่ ร้อยละ ๒๐ ของเงินเดือนเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้าย และเพิ่มอีกร้อยละ ๑.๕ ต่อทุก ๑๒ เดือนที่จ่ายเงินสมทบเพิ่มจาก ๑๘๐ เดือน

ข. สำหรับผู้ที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า ๑๘๐ เดือนจะได้รับเป็นบำเหน็จซึ่งเท่ากับเงินสมทบของตนเองพร้อมดอกผลถ้าจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า ๑๒ เดือน แต่ถ้ามากกว่า ๑๒ เดือนจะได้รับบำเหน็จเท่ากับเงินสมทบของตนเองและของนายจ้างพร้อมดอกผล

จากเงื่อนไขที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลให้แรงงานอาจจะออกจากการทำงานเมื่ออายุครบ ๕๕ ปี เพื่อให้เกิดสิทธิในการได้รับบำนาญ (กรณีที่จ่ายเงินสมทบครบ ๑๘๐ เดือน) และสิทธิในการได้รับบำเหน็จ (กรณีที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า ๑๘๐ เดือน) หรือ อาจจะออกจากงานและมารอเวลาเพื่อให้เกิดสิทธิในบำเหน็จที่เป็นเงินก้อนมากกว่าที่จะรับบำนาญ แม้ว่าแรงงานเหล่านั้นยังมีศักยภาพและความสามารถในการทำงานได้ แสดงว่าเงื่อนไขที่ระบุใน พ.ร.บ. เกี่ยวกับเกณฑ์สิทธิในการรับประโยชน์จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจทำงานต่อหรือไม่

นอกจากนี้ การที่แรงงานได้รับบำนาญในอัตราที่ไม่สูงเมื่อเทียบกับเงินเดือนที่ได้รับอยู่เดิมย่อมส่งผลต่อระดับความเป็นอยู่ภายหลังการเกษียณอายุ และหากพิจารณาจากโครงสร้างเงินเดือนของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ จะพบว่าในปี ๒๕๕๑ มีร้อยละ ๒๗.๗ ของผู้ประกันตนที่มีรายได้ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน สำหรับผู้ที่มีรายได้ต่อเดือนมากกว่า ๕,๐๐๐ บาท ส่วนมากจะมีรายได้อยู่ในช่วง ๕,๐๐๐ - ๖,๐๐๐ บาท ซึ่งหมายความว่า ขณะเริ่มมีสิทธิได้รับบำนาญ คนส่วนมากจะได้บำนาญประมาณ ๑,๐๐๐ บาท บวกหรือลบ ๒๐๐ บาทต่อเดือนเท่านั้น ถ้าคิดบำนาญเป็นร้อยละของรายได้สุดท้ายหรือที่เรียกว่าอัตราทดแทน (Replacement rate) ผู้สูงอายุที่รับบำนาญจะได้อัตราทดแทนร้อยละ ๕๐ ก็ต่อเมื่อทำงานนานกว่า ๓๕ ปีขึ้นไป นั่นหมายความว่า จะมีคนส่วนใหญ่ได้รับอัตราทดแทนไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (มีทนา พนานิรามัย, นงนุช สุนทรชวากานต์, และศุภชัย ศรีสุชาติ, ๒๕๕๔)

ดังนั้นหากใช้กรอบการวิเคราะห์ว่า หากแรงงานยังคงทำงานที่ให้ผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อองค์กร องค์กรและแรงงานเองอาจมีข้อตกลงในด้านการทำงาน สภาพการทำงาน และค่าตอบแทนที่เหมาะสมภายใต้มาตรการสนับสนุนที่เหมาะสมของรัฐบาล ซึ่งกรอบแนวคิดนี้จึงเป็นกรอบแนวคิดในลักษณะของการส่งเสริมตามความสมัครใจ ในลักษณะการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งการศึกษาการตัดสินใจของแรงงานในช่วงเวลานี้อาจจะมีความแตกต่างจากการตัดสินใจของแรงงานในอนาคต เนื่องจากระยะเวลาก่อตั้งกองทุนประกันสังคมจนถึงปัจจุบันยังไม่ยาวนาน ดังนั้นแรงงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมในช่วงแรกจึงอยู่ในภาวะของการตัดสินใจระหว่างการหางานเพื่อรับบำเหน็จหรือบำนาญโดยใช้เกณฑ์การจ่ายเงินสมทบ ๑๘๐ เดือนได้ เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบอาจยังไม่ยาวนานเพียงพอหรือบำนาญที่จะได้รับอาจยังไม่จูงใจให้จ่ายเงินสมทบจนครบ ๑๘๐ เดือน ในขณะที่แรงงานในรุ่นต่อไปที่มีระยะเวลาในการทำงานที่ยาวนานกว่าและเริ่มต้นจากการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตั้งแต่เริ่มการทำงานซึ่งทำให้อายุการจ่ายเงินสมทบมากกว่า ๑๘๐ เดือน (และการทำงานต่อภายหลังอายุ ๕๕ ปี จะมีรายได้ที่สูงกว่าการรับบำนาญ) ดังนั้นในการพิจารณาเรื่องการตัดสินใจผู้วิจัยจึงเน้นที่กลุ่มแรกที่เป็นผู้ประกันตนในช่วงที่เกิดกองทุนประกันสังคมและปัจจุบันมีอายุประมาณ ๕๐ - ๕๕ ปี ซึ่งจะเป็นช่วงที่เกิดการตัดสินใจในการทำงานต่อหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันนายจ้างอาจต้องมีการประเมินถึงศักยภาพของแรงงานและกำลังความสามารถในการจ้างแรงงานเมื่อเทียบกับผลิตภาพที่นายจ้างต้องการจากแรงงานสูงอายุ

ทั้งนี้ กรอบการศึกษานี้จะไม่ศึกษากรณีที่แรงงานสูงอายุที่ไม่มีศักยภาพในการทำงานต่อซึ่งจะเป็นกลุ่มที่จะออกจากระบบเดิมและอาจปรับตัวเข้าสู่การเป็นแรงงานนอกระบบหรือผู้สูงอายุที่ไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงาน ซึ่งจากทั้ง ๓ กรณีที่ถูกเลือกมาย่อมต้องมีนโยบายรองรับที่มีความแตกต่างกันในการส่งเสริมการจ้างงาน ซึ่งจะได้มีการนำเสนอในงานนี้ ในการพิจารณาออกเหนือจากรูปแบบของโครงสร้างของระเบียบที่เป็นแรงจูงใจ/อุปสรรคต่อการเสริมสร้างโอกาสในการทำงานของแรงงานสูงอายุแล้ว ประเภทของการจ้างงานและงานที่ต้องการส่งเสริมก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาเนื่องจาก สภาพการณ์ปัจจุบันแรงงานพบว่าแรงงานกลุ่มวิชาชีพที่ปรึกษายังคงได้รับการจ้างงานต่อ แต่แรงงานในกลุ่มที่อยู่ในภาคการผลิตและแรงงานไร้ฝีมืออาจไม่ได้รับการให้ทำงานต่อเมื่อมีอายุสูงขึ้น

การกำหนดนโยบายในการสร้างงานผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยงานศึกษาทั้งในและต่างประเทศบ่งชี้ถึงแนวทางการบริหารจัดการสังคมสูงอายุ โดยเน้นหลักการของความสามารถเชิงกายภาพของผู้สูงอายุและหลักความสมัครใจ โดยมีแนวนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ การขยายการเกษียณอายุของผู้สูงอายุ การจัดหางานที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งการขยายการเกษียณอายุของผู้สูงอายุจะทำได้เฉพาะแรงงานที่เดิมอยู่ในระบบ และมีศักยภาพทางร่างกายและต้องการทำงานต่อ แต่ส่วนใหญ่งานเหล่านี้ยังเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ ไม่สามารถประยุกต์เข้ากับภาพรวมของแรงงานผู้สูงอายุทั้งระบบได้ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อหารูปแบบการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญและมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายในทางปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐต้องมีการเตรียมสภาพการจ้างงานที่เหมาะสมทั้งในประเภทของงานที่ผู้สูงอายุสามารถทำได้ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ การเตรียมความรู้ในด้านการงานให้กับผู้สูงอายุ รวมถึงการประเมินค่าตอบแทนที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุ โดยที่ ต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน

แนวนโยบายบางประการที่มีการนำเสนอในแต่ละประเทศอาจมีบริบทที่สอดคล้องกับประเทศไทยในการที่จะส่งเสริมการจ้างงานของผู้สูงอายুরวมทั้งเป็นบทเรียนในการกำหนดนโยบายให้กับประเทศไทยในอนาคต สภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ในฐานะองค์กรที่สามารถให้คำปรึกษาในด้านวิชาการแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และต่อกระทรวงแรงงาน พิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นหนึ่งในการศึกษาที่มีความจำเป็นต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องในอนาคต ทั้งนี้ในงานศึกษาจะมุ่งเน้นที่รูปแบบของการส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพ ทั้งด้านรูปแบบ และความต้องการและการทำงานของผู้สูงอายุที่เหมาะสม รวมถึง

การพิจารณาสภาพของการจ้างงานที่เหมาะสม โดยการศึกษาจะทำการสังเคราะห์ความรู้จากการศึกษาที่ทำมาก่อนหน้า จากทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาเสนอและการระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านแรงงาน ตลาดแรงงาน และสังคมผู้สูงอายุ และกำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญเพื่อเสนอต่อไป

### ๑.๓ วัตถุประสงค์

๑.๓.๑ ศึกษาภาพรวมและความต้องการการมีงานทำของแรงงานผู้สูงอายุจากระบบข้อมูลของกรมการจัดหางาน และจากข้อมูลสถิติที่มีการเสนอมาก่อนหน้า

๑.๓.๒ เพื่อสังเคราะห์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุทั้งในและต่างประเทศ เพื่อนำมากำหนดรูปแบบของนโยบายการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่เหมาะสม

๑.๓.๓ การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมในด้านการจ้างงานผู้สูงอายุทั้งในมุมมองของภาครัฐ (กระทรวงแรงงาน) ผู้สูงอายุ และนายจ้างหรือผู้ประกอบการ

### ๑.๔ วิธีการศึกษา

๑.๔.๑ การวิเคราะห์โดยการใช้ข้อมูลทุติยภูมิ จากงานศึกษาในอดีต และฐานข้อมูลของหน่วยงานของกระทรวงแรงงาน เพื่อการระบุรูปแบบของการจ้างงานผู้สูงอายุ ความต้องการทำงานของผู้สูงอายุ และประเด็นที่เกี่ยวข้อง

๑.๔.๒ นำข้อค้นพบจากการศึกษา การสังเคราะห์ความรู้มากำหนดเป็นแนวนโยบายเพื่อใช้ในการระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ข้อเสนอแนะและนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายให้กับสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ