

## บทที่ ๔ ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### ๔.๑ ผลการวิเคราะห์

การศึกษาที่ผ่านมาระบุชัดเจนว่าหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และงานศึกษามีข้อบ่งชี้ที่ร่วมกันประการหนึ่ง คือ การสร้างเสริมโอกาสและการทำงานให้กับผู้สูงอายุจะเป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อไปในอนาคต เนื่องจากผู้สูงอายุบางส่วนยังมีศักยภาพที่จะอยู่ในตลาดแรงงานและสามารถช่วยลดภาระพึ่งพิงที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการขีดขวางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต รวมถึงงานศึกษายังได้มีการศึกษาถึงสภาพแวดล้อมที่จะต้องมาส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและของประเทศ

การใช้กรอบการวิเคราะห์ว่า หากแรงงานยังคงให้ผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อองค์กร องค์กรและแรงงานเองอาจมีข้อตกลงในด้านการทำงาน สภาพการทำงาน และค่าตอบแทนที่เหมาะสมภายใต้มาตรการสนับสนุนที่เหมาะสมของรัฐบาล ซึ่งกรอบแนวคิดนี้จึงเป็นกรอบแนวคิดในลักษณะของการส่งเสริมตามความสมัครใจในลักษณะการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

การประเมินนโยบายที่มีการดำเนินการในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขยายการทำงานของแรงงานสูงอายุ บ่งชี้ว่า มาตรการต่างๆที่มีการใช้งานมีหลากหลายรูปแบบที่ต้องสอดคล้องหรือไปแก้ไขมาตรการที่อยู่ในภาวะ Distortion ของระบบจูงใจในการเข้ามาของผู้สูงอายุที่เป็นนโยบายฝั่งอุปทานและการจ้างงานผู้สูงอายุโดยนายจ้างที่เป็นนโยบายด้านอุปสงค์ มาตรการเหล่านี้หากมีการแบ่งกลุ่มอาจแบ่งได้เป็น มาตรการจูงใจในการจ้างงาน มาตรการด้านการฝึกอบรม มาตรการด้านการปรับปรุงและจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน มาตรการปฏิรูปการเกษียณอายุ มาตรการการสนับสนุนอื่นๆโดยภาครัฐ มาตรการด้านสวัสดิการ และการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งในบางมาตรการเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขนานใหญ่ในการจัดการด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นๆ

มาตรการการจัดการแรงงานสูงอายุที่เกี่ยวข้องกับการขยายโอกาสในการทำงานอาจแบ่งแนวทางเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นแนวนโยบายกลางที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจ้างงานผู้สูงอายุที่เป็นภาพด้านในลักษณะเป็นแกนของภาพที่ประกอบด้วยมาตรการหลัก ๓ ประการ คือ มาตรการด้านอุปสงค์ มาตรการด้านอุปทาน และมาตรการในด้านตลาดแรงงาน ในขณะที่กลุ่มที่สองเป็นเรื่องของสภาพแวดล้อมภายนอกที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้นโยบายเกิดความสำเร็จอย่างยั่งยืน ซึ่งนโยบายกลุ่มนี้เกิดจากสภาพแวดล้อมและแนวโน้มของการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

ในกลุ่มแรกเป็นมาตรการใน ๓ ด้านนั้นอาจนำมาประกอบกับคำแนะนำของ OECD ที่ได้ให้กับ ๒๑ ประเทศ (นำเสนอในภาคตารางที่ ๓.๑) ที่แบ่งเป็น ๓ กลุ่มนโยบาย คือ การปรับเปลี่ยนด้านนโยบายการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจในการกลับเข้าทำงานหรือการเกษียณอายุของแรงงาน การลดอุปสรรคในการเข้าทำงาน/การจ้างงาน การส่งเสริมนายจ้างให้มีความต้องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยในมาตรการที่นำเสนอเป็นกลุ่มนโยบายที่รวบรวมและอาจมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทย ซึ่งอาจแบ่งมาตรการออกเป็น ๓ ระยะ คือ มาตรการในระยะสั้นที่ควรมีการดำเนินการได้ใน ๑ - ๓ ปี มาตรการระยะปานกลาง คือ ๓ - ๕ ปี และมาตรการระยะยาว คือ ตั้งแต่ ๕ ปีขึ้นไป โดยมาตรการจัดกลุ่มได้ตามตารางที่ ๑ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๑ มาตรการตามกรอบแนวคิดแบ่งตามกรอบระยะเวลา

มาตรการ/ระยะเวลา	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
<b>มาตรการด้านอุปทาน</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสร้างงานงานที่ยืดหยุ่น เพื่อจูงใจให้กลับมาทำงาน</li> <li>- การลดการเกษียณอายุ ก่อนกำหนด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การฝึกอบรมเพื่อให้แรงงาน มีศักยภาพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทบทวนเกณฑ์ และ ผลประโยชน์ที่แรงงานจะ ได้รับจากการเกษียณอายุ</li> <li>- การปรับระบบภาษี เพื่อจูงใจ</li> </ul>
<b>มาตรการด้านอุปสงค์</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับรูปแบบการจ้างงาน งานที่ Flexible</li> <li>- สร้าง Best Practice/Pilot project ของการจ้างงาน ผู้สูงอายุ</li> <li>- การปรับเปลี่ยนรูปแบบงาน และสภาพแวดล้อมการทำงาน</li> <li>- การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สร้างทัศนคติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทบทวนการให้ประโยชน์ ทางภาษีแก่นายจ้าง</li> <li>- การมีเงินทุนสนับสนุน การจ้างงานผู้สูงอายุ</li> </ul>	
<b>มาตรการในตลาด แรงงาน (การ แทรกแซงจากภาครัฐ)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเพิ่มจำนวนงานภาครัฐ อปท. สำหรับผู้สูงอายุ</li> <li>- งานด้านการสื่อสารกับสังคม เกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ</li> <li>- การแบ่งงานของหน่วยงาน ภาครัฐ และการประสานกับ ภาคเอกชน</li> <li>- การทำ One stop service และบริการจัดหางานสำหรับ แรงงานสูงอายุ</li> <li>- การจัดฝึกอบรมที่ทันสมัย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การออกมาตรการในการ เพิ่มจำนวนงาน ค่าจ้างที่ เหมาะสม และการส่งเสริม รูปแบบการทำงานและ สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม</li> <li>- การปรับปรุงทัศนคติในการ จ้างงานผู้สูงอายุ</li> <li>- การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อ การจ้างงานผู้สูงอายุ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับทัศนคติ</li> <li>- ปรับปรุงกฎหมาย</li> </ul>
<b>มาตรการเสริม</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มาตรการด้านการส่งเสริม สุขภาพ</li> <li>- การขับเคลื่อนองค์ความรู้ เกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำข้อมูลผู้สูงอายุ</li> <li>- การตั้งศูนย์บริการทางสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาระบบการออม และหลากหลายของ ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน</li> </ul>

ที่มา จากการศึกษาของผู้วิจัยโดยจัดกลุ่มจากตัวอย่างทั้ง ๒๑ ประเทศ

สำหรับปัจจัยที่เป็นปัจจัยเสริมหรือสนับสนุน โดยในกลุ่มนี้อาจแบ่งได้น้อย ๔ ปัจจัย ประกอบด้วย แนวคิดของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม การปรับค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การสร้างวัฒนธรรม การออมและมีเครื่องมือในตลาดการเงินที่เหมาะสม และการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียด ได้แก่

ก. แนวคิดของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม ในส่วนนี้เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจให้ถึง ประชาชนในการดูแลตนเองและมีองค์กรปกครองมาเกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็น

ผู้ประสานประโยชน์ระหว่างรัฐกับประชาชน ในขณะที่ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับการปกครองดูแลตนเอง ในด้านของการจ้างงานผู้สูงอายุ การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนเข้ามาในฐานะผู้จ้างงานเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการของพื้นที่ ตัวอย่างของงาน เช่น การดูแลเด็กปฐมวัยในพื้นที่ งานภาคบริการที่ไม่ต้องใช้แรงงานหนัก เป็นต้น

- ข. การปรับค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เป็นกระบวนการที่ต้องมีการวางแผนและระยะเวลา และต้องมีการจัดการสร้างอย่างเป็นระบบ ในการที่จะเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนในสังคม และที่สำคัญคือนายจ้างในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับศักยภาพของแรงงานผู้สูงอายุ ความสามารถของแรงงานผู้สูงอายุ และการยอมรับปรับเปลี่ยนรูปแบบและสภาพแวดล้อมของการทำงาน/สถานประกอบการ เพื่อรองรับการจ้างงานผู้สูงอายุ
- ค. การสร้างวัฒนธรรมการออมและมีเครื่องมือในตลาดการเงินที่เหมาะสม เป็นนโยบายเพื่อให้แรงงานที่จะเข้าสู่การเป็นแรงงานผู้สูงอายุได้เตรียมตัวในด้านการเงินด้วยการออมระยะยาว โดยในการออมและการลงทุนต้องเป็นการลงทุนที่มีความมั่นคง รองรับกระแสเงินที่ผู้ลงทุนต้องการในอนาคตและมีความเสี่ยงที่ต่ำ ดังนั้นเครื่องมือในตลาดเงินตลาดทุนในกลุ่มการสร้างกระแสเงินงวดนี้ต้องมีความหลากหลาย และมีต้นทุนในการเข้าถึงที่ต่ำ
- ง. การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุ และระบบบำนาญในภาพรวมของประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นและมีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายแต่ละประเภท งานศึกษานี้พยายามเน้นและชี้ให้เห็นว่าการออกแบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ด้านการได้รับบำนาญ การเกษียณก่อนกำหนด เป็นนโยบายที่ใช้กันอย่างกว้างขวางและอาจเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนึ่งของประเทศไทย นอกจากนี้การบรรจุกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติด้านอายุก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต่างประเทศใช้ในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมยังต้องพิจารณาจากมุมมองของนายจ้างและแรงงานในทางปฏิบัติว่ามีการดำเนินการอย่างไร รวมถึงแรงจูงใจหรือรูปแบบของการตัดสินใจของแรงงาน ซึ่งในการศึกษานี้ได้มีการระดมสมองผู้ทรงคุณวุฒิในด้านแรงงานที่มีทั้งนายจ้างและลูกจ้าง พบว่า ในทางปฏิบัติแล้ว เกณฑ์การเกิดสิทธิประโยชน์ในบำนาญและบำนาญมีผลต่อการตัดสินใจต่อการออกจากงานของแรงงานสูงอายุ และอาจเป็นปัจจัยหลักในการตัดสินใจของลูกจ้าง ในขณะที่นายจ้างอาจเป็นเพียงฝ่ายตั้งรับต่อการตัดสินใจดังกล่าว กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับบำนาญ/บำนาญ จะขึ้นกับเกณฑ์ของจำนวน ๑๘๐ เดือนที่จ่ายสมทบ ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่แตกต่างจากระบบบำนาญบำนาญของราชการที่ผ่านกองทุน กบข. ที่ข้าราชการได้รับเงินก้อนเมื่อออกจากงานแล้วก็ยังได้รับบำนาญในภายหลังด้วย แต่เกณฑ์ของกองทุนประกันสังคมจะเป็นเกณฑ์จำนวนงวดการส่งเงินสมทบที่จะก่อให้เกิดสิทธิเพียงอย่างเดียวหนึ่งเท่านั้น ซึ่งแรงงานต้องทำการเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับจากบำนาญหรือบำนาญเท่านั้นในการที่จะตัดสินใจจ่ายสมทบให้ครบตามจำนวน ๑๘๐ เดือนหรือมากกว่า โดยเกณฑ์และสิทธิประโยชน์แสดงในตารางที่ ๒ ดังนั้น ด้วยระบบเกณฑ์ดังกล่าวจะมีมิติในการพิจารณาการทำงานต่ออยู่สามมิติ คือ

ประเด็นการพิจารณาแรก เกณฑ์การจ่ายสมทบ ๑๘๐ เดือน ส่งผลให้แรงงานต้องตัดสินใจเลือกเพียงอย่างเดียวหนึ่ง คือ การออกจากงานก่อน ๑๘๐ เดือนของการจ่ายสมทบเพื่อแลกกับการได้รับเงินบำนาญ และการอยู่จนครบการเกษียณที่ได้รับบำนาญ ซึ่งแรงงานกลุ่มที่อายุใกล้เคียง ๕๕ ปี ก็อาจเลือกที่จะออกจากงานก่อนและรอรับสิทธิเมื่ออายุครบ ๕๕ ปี ซึ่งผลนี้น่าจะเป็นช่วงระยะสั้นเพราะแรงงานที่เริ่มต้นทำงานตั้งแต่อายุน้อยย่อมถึงเกณฑ์สิทธิการจ่ายสมทบแต่ยังไม่ได้ถึงเกณฑ์อายุ ดังนั้นแรงงานกลุ่มนี้อาจไม่ได้ตัดสินใจที่จะออกจากงานเพื่อรับบำนาญ ในขณะที่แรงงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมในช่วงก่อตั้งที่มีอายุในปัจจุบันที่ใกล้เกณฑ์สิทธิจะเป็นกลุ่มที่ออกจากงานก่อนกำหนด

ประเด็นที่สอง หากแรงงานนั้นจ่ายสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ถึงเกณฑ์ที่จะต้องได้รับบำนาญ สำหรับแรงงานที่มีศักยภาพอยู่ต่อ่นั้นจะเลือกอยู่ต่อเพื่อมีรายได้รายเดือน และได้รับส่วนเพิ่มของบำนาญในอัตราร้อยละ ๑.๕ ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก ๑๒ เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ซึ่งด้วยอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็อาจที่จะจูงใจให้แรงงานที่มีศักยภาพอยู่ในระบบเพื่อรับค่าจ้างรายเดือนที่แล้วสูงกว่าบำนาญที่จะได้รับจากประกันสังคม

ประเด็นที่สาม ประกันสังคมกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงของเงินเดือนเพื่อการคำนวณการจ่ายเงินสมทบ คือ ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน ดังนั้นจากเกณฑ์การคำนวณนี้ทำให้อัตราสูงสุดของเงินเดือนที่แรงงานจะได้รับคือประมาณ ๓,๐๐๐ บาท และอาจเพิ่มขึ้นเมื่อระยะเวลาการจ่ายสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ในอัตราร้อยละ ๑.๕ ทุก ๑๒ เดือนที่จ่ายสมทบที่เกินกว่า ๑๘๐ เดือน ซึ่งเมื่อประเมินจากการได้รับบำนาญนี้เห็นว่าบำนาญที่ผู้ประกันตนได้รับมีค่าน้อยกว่าเงินเดือนหากสามารถทำงานต่อได้

ตารางที่ ๔.๒ เกณฑ์การเกิดสิทธิและประโยชน์ทดแทน

	การรับบำเหน็จ	การรับบำนาญ
การเกิดสิทธิ	๑. จ่ายเงินสมทบไม่ครบ ๑๘๐ เดือน ๒. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ๓. มีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ หรือเป็นผู้ทุพพลภาพหรือถึงแก่ความตาย	๑. จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๘๐ เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา ๑๘๐ เดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม ๒. มีอายุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ ๓. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง
ประโยชน์ทดแทน	๑. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า ๑๒ เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ๒. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ ๑๒ เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ มีจำนวนเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พร้อมผลประโยชน์ตอบแทน ตามที่สำนักงานประกันสังคมประกาศกำหนด ๓. กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน ๖๐ เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพจำนวน ๑๐ เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย	๑. กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๘๐ เดือน มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าจ้างเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ๒. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเกิน ๑๘๐ เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพตามข้อ ๑ ขึ้นอีกในอัตราร้อยละ ๑.๕ ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก ๑๒ เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน

ดังนั้นหากใช้กรอบการวิเคราะห์ว่า หากแรงงานยังคงทำงานที่ให้ผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อองค์กร องค์กรและแรงงานเองอาจมีข้อตกลงในด้านการทำงาน สภาพการทำงาน และค่าตอบแทนที่เหมาะสมภายใต้มาตรการสนับสนุนที่เหมาะสมของรัฐบาล ซึ่งกรอบแนวคิดนี้จึงเป็นกรอบแนวคิดในลักษณะของการส่งเสริมตามความสมัครใจในลักษณะการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งการศึกษาการตัดสินใจของแรงงานในช่วงเวลานี้อาจจะมีความแตกต่างจากการตัดสินใจของแรงงานในอนาคต เนื่องจากระยะเวลาก่อตั้งกองทุนประกันสังคมจนถึงปัจจุบันยังไม่ยาวนาน ดังนั้นแรงงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมในช่วงแรกจึงอยู่ในภาวะของการตัดสินใจระหว่างการดำเนินงานเพื่อรับบำเหน็จหรือบำนาญโดยใช้เกณฑ์การจ่ายสมทบ ๑๘๐ เดือนได้ เนื่องจากการจ่ายสมทบอาจยังไม่ยาวนานเพียงพอหรือบำนาญที่จะได้รับอาจยังไม่จูงใจให้จ่ายสมทบจนครบ ๑๘๐ เดือน ในขณะที่แรงงานในรุ่นต่อไปที่มีระยะเวลาในการทำงานที่ยาวนานกว่าและเริ่มต้นจากการจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตั้งแต่เริ่มการทำงานซึ่งทำให้อายุการจ่ายสมทบมากกว่า ๑๘๐ เดือน (และการทำงานต่อภายหลังอายุ ๕๕ ปี จะมีรายได้ที่สูงกว่าการรับบำนาญ) ดังนั้นในการพิจารณาเรื่องการตัดสินใจผู้วิจัยจึงเน้นที่กลุ่มแรกที่เป็นผู้ประกันตนในช่วงที่เกิดกองทุนประกันสังคมและปัจจุบันมีอายุประมาณ ๕๐ - ๕๕ ปี ซึ่งจะเป็นช่วงที่เกิดการตัดสินใจในการออกจากระบบการทำงาน

ประเด็นในเรื่องของการตัดสินใจนั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและมีความแตกต่างจากนโยบายในต่างประเทศ เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก เกณฑ์การเกิดสิทธิที่ใช้วงเงินการจ่ายเงินสมทบเป็นเกณฑ์และการเลิกจ้าง ที่มีกรอบอายุ ๕๕ ปีเป็นปัจจัยกำหนดการเกิดสิทธิ ซึ่งทำให้การตัดสินใจที่จะรับสิทธิได้นั้นเป็นการตัดสินใจโดยอิงจากแรงงานเป็นหลัก ประการที่สอง กองทุนประกันสังคมของต่างประเทศมีการจัดตั้งมาเป็นเวลายาวนานในขณะที่กองทุนประกันสังคมของประเทศไทยมีการจัดตั้งมาไม่นานนัก ซึ่งกองทุนและตลาดแรงงานสูงอายุก่อประสพกับปัญหาในช่วงเวลาหนึ่ง และเมื่อประกอบกับช่วงที่สังคมไทยเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงทำให้ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้การนำเสนอมาตรการให้มีความครอบคลุม จึงอาจต้องแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มตามผลิตภาพที่แรงงานจะทำได้และตามช่วงอายุ อย่างไรก็ตามองค์ประกอบหนึ่งที่เป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบ คือ ระยะเวลาการจ่ายสมทบซึ่งจะแปรตามอายุการทำงาน (หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ประสบการณ์ทำงานและค่าตอบแทนจากการทำงาน) ดังนั้นในการพิจารณาจึงอาจต้องแยกกลุ่มออกเป็น ๓ กลุ่มย่อย คือ

๑. แรงงานที่ออกจากงานก่อนอายุ ๕๕ ปี ซึ่งอาจเป็นแรงงานที่ถูกเลิกจ้างก่อนอายุ ๕๕ ปีหรือมีผลิตภาพต่ำในการที่จะทำงานต่อ กลุ่มนี้คือแรงงานที่ไม่สามารถที่จะอยู่ในระบบต่อไปได้ และเป็นแรงงานที่นายจ้างไม่ได้มีความต้องการมาก
๒. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี เพื่อรับสิทธิตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อและนายจ้างยังต้องการให้ทำงานต่อ (Retirement and coming back) และ/หรือ แรงงานที่ขยายเวลาการทำงานและนายจ้างมีความประสงค์ที่จะให้ทำงานต่อ (Retention) กลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพและนายจ้างต้องการจ้างงานต่อ แต่อาจมีเงื่อนไขของผลประโยชน์ที่จะได้รับในรูปแบบหนึ่งจูงใจกว่าบำนาญ จึงเลือกที่จะออกจากระบบ
๓. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อและพร้อมที่จะทำงาน แต่นายจ้างเดิมไม่จ้าง จึงต้องหางานใหม่ (Retirement and Recruitment) กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพ แต่นายจ้างอาจไม่จ้างงานต่อเนื่องจากเงื่อนไขของการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงต่อผลิตภาพและการจัดสภาพแวดล้อมของการทำงาน

นอกจากนี้การศึกษาจากต่างประเทศ พบว่า ยังมีมาตรการที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการโดยไม่ขึ้นกับประเภทของแรงงาน โดยเป็นมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวซึ่งจะได้มีการนำเสนอในส่วนต่อไป

## ๔.๒ ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ ประเด็นอุปสรรคที่ควรแก้ไขในภาพรวม ข้อเสนอเชิงนโยบายที่จำเพาะเจาะจงในแต่ละกลุ่ม และข้อเสนอมาตรการเสริมที่นอกเหนือจากนโยบายเฉพาะกลุ่ม คือ

### ๔.๒.๑ ประเด็นที่เป็นอุปสรรคและควรได้รับการแก้ไขในภาพรวม

ปัญหาที่มีความสำคัญประการหนึ่งและเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นต้นเหตุของเรื่องนี้ คือ สภาพของการจ้างงานที่มีการระบุไว้ในสัญญา ที่มีการระบุถึงอายุการทำงานซึ่งอิงจากเกณฑ์การได้รับสิทธิของประกันสังคม คือ การระบุอายุเกษียณที่ ๕๕ ปี ทั้งที่แรงงานอาจมีความสามารถทางกายภาพและศักยภาพในการทำงานต่อ ซึ่งเมื่ออายุมากกว่านี้แรงงานที่ต้องการทำงานต่อจำเป็นต้องมีการตกลงกับนายจ้างใหม่เกี่ยวกับค่าจ้างและผลตอบแทนอื่นๆ ในกระบวนการนี้เองเป็นประเด็นที่ส่งผลต่อการตัดสินใจใหม่ของแรงงาน ในขณะที่เดียวกันอำนาจในการต่อรองทั้งหมดจึงขึ้นอยู่กับนายจ้างเท่านั้น ดังนั้น การแก้ปัญหานี้จึงอาจต้องแบ่งเป็นสองส่วน คือ

ก. การแก้ไขเกณฑ์การเกิดสิทธิของสำนักงานประกันสังคมโดยอาจให้มีการระบบเกณฑ์การเกิดสิทธิที่มีความยืดหยุ่น การแก้ไขเกณฑ์นี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและมีความหลากหลาย และนายจ้างจะได้ไม่ใช้การกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิขึ้นในการอ้างอิงเพื่อให้เกิดสภาพเงื่อนไขของการทำงานที่เป็นข้อจำกัด

ข. การส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีการใช้สัญญาการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นที่มากขึ้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างงานและการปรับเปลี่ยนสภาพการจ้างเมื่อแรงงานมีอายุถึงกำหนดและเป็นแรงงานที่ยังมีศักยภาพในการทำงาน โดยรัฐบาลต้องให้การส่งเสริมในด้านการหารูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสม รูปแบบของสัญญาโครงสร้างค่าตอบแทน และการประเมินศักยภาพของแรงงาน

### ๔.๒.๒ มาตรการที่จำเพาะเจาะจงในแต่ละกลุ่ม

ก. แรงงานที่ออกจากงานก่อนอายุ ๕๕ ปี ซึ่งอาจเป็นแรงงานที่ถูกเลิกจ้างก่อนอายุ ๕๕ ปี หรือมีผลิตภาพต่ำในการที่จะทำงานต่อ กลุ่มนี้คือแรงงานที่ไม่สามารถที่จะอยู่ในระบบต่อไปได้ และเป็นแรงงานที่นายจ้างไม่ได้มีความต้องการมาก

แรงงานในกลุ่มนี้ในมุมมองของนายจ้างจะเป็นแรงงานที่มีการเลิกจ้างด้วยเหตุผลของความสามารถและผลิตภาพของการทำงานที่ไม่คุ้มค่างานกับค่าจ้าง และประกอบกับเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบอาจที่จะได้รับเพียงบำเหน็จ (กรณีที่ย้ายสมทบน้อยกว่า ๑๘๐ เดือน) แต่สิทธิของการรับบำเหน็จต้องรอถึงอายุ ๕๕ ปี และประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ดังนั้น นโยบายที่ใช้สำหรับแรงงานในกลุ่มนี้ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานและการเตรียมความพร้อมให้กับเพื่อการเปลี่ยนงานหรือการประกอบอาชีพใหม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก.๑ การส่งเสริมให้เกิดการฝึกฝีมือแรงงานเพื่อเป็นการเพิ่มผลิตภาพโดยเป็นการฝึกอบรมภายในสถานประกอบการ และอย่างไรก็ตาม ตามข้อเท็จจริง นายจ้างอาจไม่ต้องการเพิ่มต้นทุนของการฝึกงานโดยเฉพาะการฝึกงานในลักษณะทั่วไป (general training) หรือแม้แต่การฝึกอบรมแบบจำเพาะเจาะจง (specific training) เนื่องจากนายจ้างต้องรับต้นทุนส่วนเพิ่มและระยะเวลาที่จะได้มูลค่าตามผลิตผลจากแรงงานมีระยะเวลาอยู่ในช่วงที่ไม่ยาวนาน ดังนั้นหากต้องการให้นายจ้างมีความตระหนักและส่งเสริมการฝึกงานเพื่อเพิ่มผลิตภาพให้กับแรงงานสูงอายุในกลุ่มนี้ รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานอาจต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกงานในสถานประกอบการในลักษณะของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเฉพาะ โดยกองทุนทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในรูปแบบการร่วมรับต้นทุนหรืออุดหนุนแก่ผู้ประกอบการในการจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มของผู้ประกอบการในการจัดการฝึกอบรมลดลงภายใต้การช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ ความน่าจะเป็นในการที่จะได้รับการฝึกงานโดยนายจ้างจะมากขึ้นกว่าเดิม

ก.๒ ใช้ระบบของการฝึกอบรมผ่านกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นการเสริมสร้างโอกาสและทางเลือกให้กับแรงงานที่มีแผนการที่จะออกจากงานก่อนกำหนดเพื่อหางานในที่ใหม่ โดยในส่วนของนี้อาจเป็นรูปแบบของเปลี่ยนสถานที่ทำงาน อาชีพ หรือการย้ายถิ่น เป็นต้น โดยการฝึกฝีมือแรงงานต้องปรับระบบให้มีความยืดหยุ่น คือไม่ยึดติดกับสถานที่และเวลา และตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ก.๓ การดำเนินการเสริมสร้างอาชีพต้องเป็นไปตามหลักอุปสงค์และอุปทานของอาชีพเหล่านั้น และหากเป็นการสร้างอาชีพในลักษณะของการเป็นแรงงานนอกระบบ ปัจจัยในด้านของพื้นที่และทรัพยากร รวมถึงอุปสงค์ของแรงงานที่มีต่ออาชีพต่างๆจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลสำเร็จต่อการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ สำหรับงานที่เหมาะสมนั้นมียู่ในการศึกษาที่มีการศึกษามาก่อนหน้า

ก.๔ ฐานข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงานของแรงงานสูงอายุ ที่ต้องมีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์วางแผนความต้องการแรงงานรายสาขา เพื่อให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดรูปแบบและสาขาที่ฝึกฝีมือแรงงานได้อย่างเหมาะสม และการมีข้อมูลที่ครบถ้วนนี้จะช่วยทำให้การจัดหาแรงงานตามความต้องการของทั้งด้านนายจ้างและลูกจ้างมีโอกาสที่จะเกิดการจับคู่ได้มากขึ้น

มาตรการทั้งสามนี้เป็นมาตรการขั้นพื้นฐานในการจัดการให้แรงงานที่ออกจากงานก่อนกำหนดมีศักยภาพที่เพิ่มขึ้นและเข้าถึงความต้องการของนายจ้างในตลาดแรงงาน ในขณะที่บทบาทของภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการจัดการด้านข้อมูล การให้การฝึกอบรม และการให้เงินทุนสนับสนุนตามโครงการและกลุ่มเป้าหมายที่มีการกำหนดไว้

**ข. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี เพื่อรับสิทธิตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อ และนายจ้างยังต้องการให้ทำงานต่อ (Retirement and coming back) และ/หรือ แรงงานที่ขยายเวลาการทำงาน และนายจ้างมีความประสงค์ที่จะให้ทำงานต่อ (Retention) กลุ่มนี้เป็นแรงงานที่มีศักยภาพและนายจ้างต้องการจ้างงานต่อ แต่อาจมีเงื่อนไขของผลประโยชน์ที่จะได้รับในรูปบำเหน็จที่จูงใจกว่าบำนาญ จึงเลือกที่จะออกจากระบบ**

ในกรณีนี้จะมีความแตกต่างจากในกรณีแรก คือ แรงงานในกลุ่มนี้ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อแต่การตัดสินใจจะขึ้นกับประโยชน์ทดแทนที่แรงงานได้รับ แต่ภายใต้ระดับของบำเหน็จและบำนาญตามสูตรการคำนวณในปัจจุบันอาจแบ่งแรงงานได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

แรงงานที่มีอายุการทำงานยาวนานและส่งเงินสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ณ วันที่ต้องตัดสินใจเกษียณอายุ แรงงานส่วนนี้รับบำนาญซึ่งมีจำนวนที่ไม่มาก ดังนั้นการขยายการเกษียณให้กับแรงงานส่วนนี้จึงมีความเป็นไปได้สูงกว่าแรงงานที่อยู่ในเกณฑ์รับสิทธิบำเหน็จ เนื่องจากเงินบำนาญที่ได้รับเทียบกับเงินเดือนรายเดือนมีความแตกต่างกันมาก ส่งผลให้แรงงานในกลุ่มนี้สามารถที่จะขยายการจ้างงานได้ ประเด็นปัญหาจึงตกมาอยู่กับนายจ้างที่จะยินดีจ้างแรงงานกลุ่มนี้ในรูปแบบใด ซึ่งการจ้างงานกลุ่มนี้จะอยู่ในอาชีพที่เป็นวิชาชีพที่ปรึกษา เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับผลผลิตภาพของลูกจ้างจึงเป็นแนวทางที่ช่วยให้เกิดการจ้างงานต่อ อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงแรงงานที่อยู่ในสภาพนี้ในปัจจุบันมีสัดส่วนที่น้อย เนื่องจากระยะเวลาการเกิดขึ้นของประกันสังคมและเกณฑ์อายุของผู้เกษียณ รวมถึงลักษณะอาชีพของแรงงานยังมีอยู่อย่างจำกัด การจัดการกลุ่มนี้จึงขึ้นกับด้านนายจ้างในการกำหนดนโยบายการจ้างงานที่มีความเหมาะสมรวมทั้งการออกแบบเงื่อนไขการทำงานที่สอดคล้องกับความสามารถและศักยภาพของแรงงานสูงอายุ

แรงงานที่มีอายุการทำงานไม่นานและส่งเงินสมทบไม่เกิน ๑๘๐ เดือน ณ วันที่ต้องตัดสินใจเกษียณอายุ แรงงานกลุ่มนี้ หากการตัดสินใจของแรงงานขึ้นกับอัตราค่าตอบแทนที่จะได้รับจากบำเหน็จหรือรอเวลาเพื่อรับบำนาญ แรงงานกลุ่มนี้อาจเลือกออกก่อนกำหนดเพื่อรับบำเหน็จ ดังนั้น การออกแบบระบบโครงสร้างผลตอบแทนเพื่อส่งเสริมการขยายการออกจากงาน การจัดรูปแบบของประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับ จะเป็นกลไกในการจูงใจให้แรงงานยังคง

ทำงานต่อ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลอาจมีมาตรการเพื่อการจูงใจนายจ้างให้เกิดการจ้างงานในรูปแบบและค่าตอบแทนที่เหมาะสมต่อแรงงานสูงอายุ

จากเงื่อนไขทั้งสองประการ นโยบายที่จะใช้ในการขยายการจ้างงานแรงงานสูงอายุคือการใช้มาตรการทางการเงินเป็นกลไกจูงใจในการตัดสินใจ ซึ่งกลไกเหล่านี้ ได้แก่

ข.๑ การแก้ไข พ.ร.บ.ประกันสังคมเกี่ยวกับเกณฑ์การเกิดสิทธิ ที่อาจขยายหรือไม่กำหนดเกณฑ์การเกิดสิทธิ ซึ่งหากมีการแก้ไขในประเด็นนี้จะทำให้แรงงานมีแรงจูงใจที่จะไม่เกษียณเพื่อรับสิทธิ โดยการแก้ไขอาจแบ่งออกเป็นสองประเด็น คือ

- การให้สิทธิในการเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญมีลักษณะที่ยืดหยุ่น โดยสามารถให้แรงงานสามารถเลือกรับบำเหน็จหรือบำนาญด้วยสูตรการคำนวณประโยชน์ที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย เพื่อให้แรงงานสามารถที่จะตัดสินใจขยายการทำงานภายใต้เงื่อนไขของประโยชน์ที่จะได้รับอย่างเหมาะสม และช่วยให้แรงงานสูงอายุไม่เลือกที่จะออกจากการทำงานก่อนกำหนดเพื่อให้ได้รับสิทธิในบำเหน็จ การกำหนดเกณฑ์สิทธิในการรับประโยชน์กรณีชราภาพในปัจจุบันส่งผลให้แรงงานตัดสินใจในการออกจากงานก่อนกำหนดหรือไม่ ดังนั้นหากมีการให้สิทธิในการเลือกรับบำนาญ/บำเหน็จในเวลาที่เหมาะสมได้ก็อาจทำให้การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงไป

- การให้สิทธิในการรับบำนาญบางส่วน เพื่อจูงใจให้เกิดการทำงานต่อโดยการรับค่าตอบแทนที่ลดลง ในระยะยาวจะมีแรงงานที่ส่งเงินสมทบเกินกว่า ๑๘๐ เดือน ดังนั้นหากยังมีการกำหนดเกณฑ์สิทธิรูปแบบเดิม แรงงานจะได้รับเพียงบำนาญเท่านั้น และก็อาจเลือกที่จะออกจากงานก่อนกำหนดครบ ๑๘๐ เดือน ดังนั้นการให้แรงงานสามารถรับบำนาญบางส่วนในขณะที่ทำงานต่อนอกเหนือจากระยะเวลา ๕๕ ปี ก็อาจช่วยให้แรงงานอยู่ในระบบต่อมากขึ้น คือ แรงงานจะได้รับบำนาญจากประกันสังคมในอัตราที่ต่ำและได้รับค่าจ้างจากนายจ้างในอัตราที่ลดลงจากเดิมตามสภาพการจ้างงานที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสุขภาพและศักยภาพของแรงงาน ดังนั้นรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์แบบยืดหยุ่นนี้จะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจูงใจให้แรงงานและนายจ้างมีการจ้างงานต่อได้

ข.๒ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุ เป็นมาตรการเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานสูงอายุโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่อการจ้างงาน เช่น ค่าจ้างที่จ่ายให้กับแรงงานสูงอายุตามจำนวนการจ้างงานที่เกินกว่าขั้นต่ำ หรือค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุ ให้คำนวณเป็นค่าใช้จ่ายภาษีได้ ๒ เท่า หรือ การลดหย่อนเงินสมทบประกันสังคมในส่วนของนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นแรงงานสูงอายุ เป็นต้น

ข.๓ การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับระบบการสร้างความยืดหยุ่นในการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประกันสังคม โดยเป็นการศึกษาที่ครอบคลุมมิติของการจ้างงานรายสาขา ระดับการทำงาน และรวมถึงความยั่งยืนของกองทุนประกันสังคมหากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของเกณฑ์การเกิดสิทธิกรณีชราภาพและการคำนวณสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมของกองทุนประกันสังคม เพื่อการสร้างรูปแบบมาตรฐานของการจัดการค่าตอบแทนแรงงานสูงอายุที่เหมาะสม รวมถึงอัตราการจ่ายบำนาญที่เหมาะสมในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนให้มีการจ่ายสิทธิประโยชน์แบบยืดหยุ่น

ค. แรงงานที่ออกจากงานที่อายุ ๕๕ ปี ที่ยังมีศักยภาพที่จะทำงานต่อและพร้อมที่จะทำงาน แต่นายจ้างเดิมไม่จ้าง จึงต้องหางานใหม่ (Retirement and Recruitment) กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพ แต่นายจ้างอาจไม่จ้างงานต่อเนื่องจากเงื่อนไขของการจ้างงานแรงงานสูงอายุที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงต่อผลผลิตภาพและการจัดสภาพแวดล้อมของการทำงาน

แรงงานในกลุ่มนี้เป็นแรงงานที่ออกจากงานโดยมีสิทธิที่จะรับบำเหน็จ (กรณีส่งเงินสมทบน้อยกว่า ๑๘๐ เดือน) หรือบำนาญ (กรณีที่ส่งเงินมากกว่า ๑๘๐ เดือน) โดยจากข้อเท็จจริง แรงงานมักเลือกที่จะลาออกก่อนกำหนดที่จะครบ ๑๘๐ เดือนเพื่อได้สิทธิที่จะได้รับบำเหน็จเป็นเงินก้อนและนำไปใช้เพื่อการลงทุนหรือการประกอบ



อาชีพใหม่ ดังนั้นแรงงานในกลุ่มนี้แม้ว่าจะมีศักยภาพแต่ด้วยข้อจำกัดทางการเงินจึงเลือกออกจากงาน และมุ่งสู่ การทำงานใหม่ที่อาจเป็นงานเดิมแต่นายจ้างใหม่ หรืออาชีพใหม่ ดังนั้นการให้การสนับสนุนของภาครัฐสำหรับแรงงาน ในกลุ่มนี้คือ กระทรวงแรงงานต้องทำหน้าที่ในบทบาทของการเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) โดยเฉพาะ ข้อมูลข่าวสารเพื่อการจัดหางานใหม่ที่ตรงตามศักยภาพของผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน โดยมาตรการที่อาจนำมาใช้ ได้แก่

ค.๑ การฝึกอบรมอาชีพใหม่ เป็นการจัดการฝึกฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มความสามารถและรองรับกับการ ประกอบอาชีพใหม่ในอนาคต โดยการฝึกฝีมือแรงงานต้องปรับระบบให้มีความยืดหยุ่น คือไม่ยึดติดกับสถานที่และเวลา และตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเป็นการฝึกอบรมแก่แรงงานกลุ่มเป้าหมายได้แก่ แรงงานที่ต้องการ เปลี่ยนงานใหม่ แรงงานที่อายุใกล้ถึงเกณฑ์สิทธิ เป็นต้น

ค.๒ การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เนื่องจากการทำงานของผู้สูงอายุที่ทำเป็นงานนอกระบบนั้น ได้รับการดูแลจากหน่วยงานต่างๆ ที่นอกเหนือจากกระทรวงแรงงานด้วย ดังนั้น การประสานงานบูรณาการเพื่อสร้าง ความร่วมมือในการดูแล จัดหางานให้กับแรงงานกลุ่มนี้อย่างเป็นระบบ จะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ค.๓ มีการให้การสนับสนุนทางการเงินหรือทรัพยากรแก่นายจ้างในการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อม ในการทำงานของแรงงานสูงอายุ เนื่องจากการทำงานต่อของแรงงานกลุ่มนี้จะขึ้นกับนายจ้าง ดังนั้นการส่งเสริมให้ นายจ้างรับแรงงานสูงอายุกลับเข้าทำงานจำเป็นต้องมีการจูงใจที่เหมาะสม ซึ่งมาตรการนั้นอาจเป็นมาตรการทางภาษี หรือ สิทธิประโยชน์อื่นๆ

#### **๔.๒.๓. มาตรการเสริมที่นอกเหนือจากนโยบายเฉพาะกลุ่ม ได้แก่**

ง.๑ การจัดตั้งกองทุนการจ้างงานผู้สูงอายุ ที่เป็นการจัดตั้งกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกับ กองทุนส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ คือ การกำหนดให้สถานประกอบการต้องรับแรงงานสูงอายุเข้าทำงาน หรือ จัดการ ส่งเสริมเพื่อการประกอบอาชีพของแรงงานสูงอายุ โดยมีการเก็บเงินเข้ากองทุนในกรณีที่สถานประกอบการไม่ต้องการ จ้างแรงงานสูงอายุ ซึ่งจะทำให้การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นการจูงใจเชิงบังคับ

ง.๒ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและจัดหางานผู้สูงอายุแบบ One - Stop Service และบูรณาการระหว่าง หน่วยงานของกระทรวง การจัดตั้งศูนย์อย่างเป็นระบบโดยการจัดเป็นศูนย์เดียวและเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวง แรงงาน การดำเนินการอาจประกอบด้วย การเป็นศูนย์ข้อมูลแรงงานสูงอายุ การรับเรื่องร้องเรียน การเผยแพร่ข้อมูล การฝึกเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน และบริการจัดหางาน ลักษณะการทำงานจะเป็นการดึงข้อมูลจากทุกกรมที่เกี่ยวข้อง กับการดูแลแรงงานสูงอายุในระบบจะช่วยให้เกิดการบูรณาการในการทำงาน และมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการบริหารประเด็นแรงงานสูงอายุได้ในเชิงรุก

ง.๓ การจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานสูงอายุ เป็นส่วนหนึ่งในการรวบรวมข้อมูลของแรงงานสูงอายุ เพื่อนำไปใช้ในกระบวนการวางแผนกำหนดนโยบาย บริหาร และจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสูงอายุ โดยหน่วยงานนี้อาจเป็นหนึ่งในศูนย์ One - Stop Service ที่นำเสนอมาในหัวข้อก่อนหน้า

ง.๔ การจัดตั้งหน่วยงานกลางในการประเมินความพร้อมในการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นการตั้งหน่วยงาน ที่เป็นกลางที่จะประเมินสุขภาพ และความสามารถของผู้สูงอายุ ในการที่จะทำงานบางประเภทหรือ ไม่ทำงานบาง ประเภท เพื่อให้ผู้สูงอายุและนายจ้างเกิดความมั่นใจและเป็นธรรมในการที่จะเสนอการจ้างงานต่อภายใต้ระดับค่าจ้าง ที่เหมาะสมกับความสามารถและสุขภาพของผู้สูงอายุ หรือให้นายจ้างต้องมีการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้าน สุขภาพหรือเงื่อนไขการจ้างงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

ง.๕ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้างและสังคมเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ ในการนี้เป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะทำให้ประเด็นการทำงานของผู้สูงอายุเป็นวาระแห่งชาติ โดยการสื่อสารประชาสัมพันธ์ในลักษณะการรณรงค์และการปลูกจิตสำนึก ต้องมุ่งเน้นถึงความมีศักดิ์ศรีของแรงงานสูงอายุ ความมีศักยภาพที่จะส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ และต้องมีกระบวนการปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้างและแรงงานที่มีต่อแรงงานผู้สูงอายุในฐานะของนายจ้างและเพื่อนร่วมงาน

ง.๖ การส่งเสริมให้เกิดการออมที่นอกเหนือจากการจ่ายสมทบประกันสังคม เพราะบำนาญที่ได้รับจากประกันสังคมอยู่ในระดับที่น้อยเมื่อเทียบกับรายได้เดิม ดังนั้นการให้แรงงานมีการเงินออมที่เหมาะสม ย่อมเป็นหลักประกันของรายได้อีกแหล่งหนึ่งในยามเกษียณ นอกจากนี้การส่งเสริมให้เกิดตลาดของเงินสะสม (Annuity) แบบระยะยาวที่มีความหลากหลาย จะทำให้แรงงานสามารถสะสมเงินออมได้อีกช่องทางหนึ่ง

ง.๗ การปรับปรุงกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้านอายุในสถานที่ทำงาน เป็นการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้านอายุ แนวคิดที่สำคัญ คือ หากแรงงานเป็นแรงงานที่มีกำลังความสามารถ มีศักยภาพในการทำงานที่ไม่ได้มีความแตกต่างกัน สิ่งที่ต่างคืออายุของแรงงาน นายจ้างและผู้ร่วมงานควรปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุนี้เฉกเช่นเดียวกับแรงงานอื่นๆ