



รายงานการศึกษา ความเป็นไปได้ นโยบายการขยายอายุเกษียณ แรงงานภาครัฐและภาคเอกชน

จัดทำโดย

คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงแรงงาน

เมษายน ๒๕๖๙



รายงานการศึกษา

ความเป็นไปได้ในนโยบายการขยายอายุเกษียณ

แรงงานภาครัฐและภาคเอกชน

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน

พิมพ์ครั้งแรก : เมษายน ๒๕๖๙ จำนวน ๒๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication data

หนังสือ : รายงานการศึกษา

ความเป็นไปได้ในนโยบายการขยายอายุเกษียณ

แรงงานภาครัฐและภาคเอกชน

ISBN : 978-616-555-281-3

จัดทำโดย : คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ผู้เขียน - เรียบเรียง : ดร.ธนิต โสรัตน์ (www.tanitsorat.com)

ที่ปรึกษา : นางสาวสิริรัตน์ ไทตระไวศยะ / ดร.ปิยรัชต์ สมานา

นายพิเชษฐ์ ทองพันธ์ / นางสาววราณี ลังกาพันธ์ / นางอุมาวดี ฉันทะ

พิมพ์ที่ : Gipcopy

บรรณาธิการ : ดร.ธนิต โสรัตน์ / นางอุมาวดี ฉันทะ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ :

- นางสาวพัชรินทร์ มาคิน
- นางสาวกชภัฏ เพชรยิ่งนฤมล
- นางสาวณัฐวรรณ อันทลาก็
- นางสาวฐิติญา จินากุล

จัดทำรูปเล่มหนังสือ : นางสาวกัญญ์ณัฐ บุญประเสริฐ

ภาพประกอบกราฟิก : canva



สามารถสแกน QR CODE

ข้อมูลผู้เรียบเรียงได้ที่นี่

สงวนสิทธิ์ตามกฎหมาย

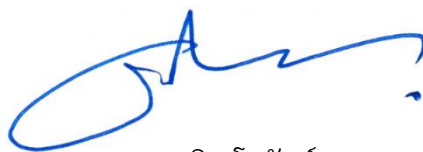
คำนำ

ไทยเป็นประเทศเข้าสู่สังคมสูงวัยเข้มข้นอยู่ในระดับต้นของภูมิภาคอาเซียน สถานะปัจจุบันอยู่ในระดับสังคมสูงวัยสมบูรณ์และภายในทศวรรษนี้กำลังจะก้าวผ่านไปสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด “Super-Aged Society” ช่วงเวลานั้นประชากร ๑ ใน ๔ จะเป็นผู้มีอายุเกินหกสิบปี ผลที่ตามมาคืองบประมาณดูแลคนสูงอายุเหล่านี้เฉพาะค่าบำเหน็จ-บำนาญบุคลากรของรัฐวัยเกษียณคิดเป็นสัดส่วนเกือบร้อยละสิบของงบประมาณแผ่นดิน ขณะที่แรงงานประกันสังคมวัยหลังเกษียณที่ได้รับเบี้ยชราภาพเพิ่มขึ้นทั้งเชิงปริมาณและจำนวนเงินอาจมีผลกระทบต่อกองทุนในอนาคต

ประชากรสูงวัยที่เพิ่มขึ้นเป็นการบ่งชี้ว่าไทยเป็นประเทศซึ่งมีระบบสุขภาพและเข้าถึงการรักษาพยาบาลถ้วนหน้าตลอดจนการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุอยู่ในระดับแนวหน้าของภูมิภาค ในทางกลับกันในอนาคตอันใกล้รายได้จากภาษีในรูปแบบต่างๆ มีแนวโน้มลดลงเป็นผลจากแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานจำนวนลดน้อยถอยลง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขาดดุลงบประมาณและการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะในระดับสูงมีผลกระทบต่อโครงสร้างและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.) ชุดที่ ๒๑ เห็นถึงความสำคัญของประเด็นดังกล่าวช่วงปลายปีพ.ศ. ๒๕๖๘ ได้มีมติให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ “นโยบายการขยายอายุเกษียณบุคลากรภาครัฐและแรงงานภาคเอกชน” ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาส่วนใหญ่เป็นข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการเชิญหน่วยงานภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคแรงงานและวิชาการรวมถึงก่อนหน้านี้มีการจัดทำโพลสำรวจกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะข้อมูลที่ได้รับโดยตรงจากสำนักงานการค่าในต่างประเทศ (ก.พาณิชย์) ข้อมูลเหล่านี้เป็นคุณูปการสำคัญของการจัดทำรายงานฉบับนี้ซึ่งไม่ใช่งานวิจัยทางวิชาการเป็นรายงานศึกษาแบบย่อพร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานรัฐและผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นทางเลือกในการศึกษาประกอบการขับเคลื่อนนโยบายขยายอายุเกษียณออกไปจนถึงอายุ ๖๕ ปี

การจัดทำรายงานอยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ทั้งด้านการเข้าถึงข้อมูล บุคลากร ระยะเวลาและงบประมาณ รายงานฉบับนี้จะสำเร็จไม่ได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้แทนหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชนและภาคแรงงาน ตลอดจนคณะกรรมการและสำนักงานเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติรวมถึงกองยุทธศาสตร์และแผนงาน (กระทรวงแรงงาน) ที่ได้ให้ข้อมูลและสนับสนุนการจัดทำรายงานจนสำเร็จได้ด้วยดี จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้



ดร.อนิต โสรัตน์

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๙

บทสรุปผู้บริหาร
ความเป็นไปได้ในนโยบายการขยายอายุเกษียณ
แรงงานภาครัฐและภาคเอกชน



สแกนเพื่อดูรายละเอียด

แนวคิดการขยายเกษียณบุคลากรของรัฐและแรงงานภาคเอกชนไปถึง ๖๕ ปี คล้ายกับหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD) ซึ่งเข้าสู่สังคมสูงวัยก่อนไทยได้ดำเนินการมาก่อนแล้ว สังคมสูงวัยของไทยกำลังก้าวอย่างรวดเร็ว คาดว่าในทศวรรษหน้าอายุขัยโดยเฉลี่ยของประชากรจะเพิ่มขึ้น ๓.๙ ปี อายุยืนยาวเป็นสิ่งที่ดีแต่ในทางกลับกันเป็นภาระงบประมาณทั้งเงินบำเหน็จ-บำนาญที่เพิ่มขึ้นรวมถึงเบี้ยบำนาญชราภาพในระบบประกันสังคมและค่าใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลและสวัสดิการต่างๆ ตลอดจนเบี้ยยังชีพผู้สูงวัยที่แต่ละปีเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้น ทางกลับกันประชากรวัยทำงานที่ลดลงส่งผลต่อรายได้การจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศ หากไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดจะทำให้ในอนาคตอาจเกิดวิกฤตการเงิน-การคลังนำไปสู่วิกฤตทางโครงสร้างเศรษฐกิจ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.) เห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้มีมติให้มีการจัดทำรายงานการศึกษาภายใต้กรอบแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือบุคลากรของรัฐ เกี่ยวข้องกับข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างทั้งส่วนกลาง-ท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ พบว่าสถานะล่าสุดมีข้าราชการบำนาญประมาณ ๑.๒๗๙ ล้านคน สัดส่วนร้อยละ ๙.๐๑ ของประชากรสูงอายุเกี่ยวข้องกับเงินบำนาญหลังเกษียณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙.๖๓ ของงบประมาณแผ่นดินซึ่งตัวเลขเพิ่มขึ้นทุกปี จากการศึกษาข้าราชการตลอดจนบุคลากรของรัฐส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายอายุเกษียณเนื่องจากพอใจกับรายได้เงินบำนาญ การขับเคลื่อนนโยบายจึงไม่สามารถใช้แบบสมัครใจ

การขยายเกษียณแรงงานภาคเอกชน มีความซับซ้อนกว่าบุคลากรของรัฐเนื่องจากในเชิงปริมาณสถานประกอบการมีจำนวนมากและมีความหลากหลายในรูปแบบการทำงาน เช่น ค่าปลีก-ค้าส่ง งานในสำนักงาน การจ้างงานในภาคการผลิตซึ่งมีประมาณ ๔๖ กลุ่มอุตสาหกรรมและงานบริการต่างๆ การขยายเกษียณไม่สามารถทำได้เหมือนกันหมด แรงงานส่วนใหญ่ของภาคเอกชนเป็นแรงงานนอกระบบและอาชีพอิสระต่างๆ ซึ่งไม่มีนายจ้างหรือนายจ้างไม่มีความชัดเจน การขยายอายุเกษียณจึงเกี่ยวข้องเฉพาะแรงงานในระบบประกันสังคมในมาตรา ๓๓ ช่วงต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๔ มีจำนวนประมาณ ๑๒.๑๑๐ ล้านคน ภาพรวมนายจ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการขยายเกษียณออกไป ๖๕ ปี เนื่องจากประสบปัญหาขาดแคลนกำลังคนแต่รัฐไม่ควรออกเป็นกฎหมายบังคับใช้

การนำร่องอาจเริ่มจากแรงงานหรือลูกจ้างซึ่งทำงานในสำนักงาน งานบริหารหรือภาคบริการต่างๆ รวมถึงภาคการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบหลักหรือเป็นงานที่เหมาะสมกับคนสูงวัย การขับเคลื่อนนโยบายควรใช้วิธีสมัครใจทั้งนายจ้างและลูกจ้างควรตกลงกันเอง การขับเคลื่อนนโยบายขยายอายุเกษียณมีความสำคัญและจำเป็นต้องมีความชัดเจนและต่อเนื่อง จำเป็นต้องเป็นวาระแห่งชาติทั้งด้านการปฏิรูประบบราชการและการปรับแก้กฎหมายที่ไม่เอื้อรวมถึงมาตรการด้านการเงินและการคลังเพื่อจูงใจให้นายจ้างและลูกจ้างตระหนักรู้ถึงความสำคัญและจำเป็นของการขยายเกษียณโดยเฉพาะรณรงค์สร้างจิตสำนึกและค่านิยมทางสังคมให้เห็นคุณค่าของบุคลากรที่ทำงานหลังเกษียณ

Executive Summary

The concept of extending the retirement age of government personnel and private-sector workers to 65 years aligns with practices in many countries, especially developed nations within the OECD, which entered aging societies earlier than Thailand and have already implemented such measures. Thailand is fast moving toward an aging society. It is expected that in the next decade, the average life expectancy will rise by 3.9 years. While longer life spans are a positive outcome, they also generate fiscal pressures, including rising pension expenditures, old-age benefits under the social security system, healthcare costs, welfare spending, and the expanding annual budget for elderly allowances as the senior population grows. At the same time, the shrinking working-age population reduces tax revenues, the country's primary source of income. Without appropriate policy intervention, these dynamics could lead to a fiscal financial crisis and ultimately a structural economic crisis.

The National Labor Development Advisory Council (NLDAC) has acknowledged the significance of this issue and resolved to conduct a study divided into two main groups. The first group concerns government personnel, including civil servants, local and central government employees, and state-enterprise workers. Current data indicate that approximately 1.279 million retired civil servants account for 9.01 percent of the elderly population. Pension expenditures represent 9.63 percent of the national budget, and the figure rises every year. Studies show that most civil servants and government employees are reluctant to extend the retirement age, as they are satisfied with their pension benefits.

Extending the retirement age for private-sector workers is more complex due to the large number and diversity of establishments and job types, including retail and wholesale trade, office work, manufacturing, and various service sectors. Extending the retirement age to 65 cannot be uniformly applied. Most private-sector workers are informal or self-employed and do not have employers, or their employment status is unclear. Therefore, the retirement extension relates only to formal sector workers covered under Section 33 of the Social Security Act, numbering approximately 12.110 million people. Overall, most employers support extending the retirement age to 65 in response to labor shortages. However, the government should avoid making it a mandatory requirement.

Pilot implementation could begin with workers in office positions, administrative roles, service sectors, and manufacturing sectors that rely heavily on technology or involve work suitable for older workers. The policy should be implemented through voluntary agreements between employers and employees. Driving the retirement-age extension policy requires clarity and continuity. It must be elevated to a national agenda, including public-sector reform, amendments to restrictive laws, and fiscal measures that incentivize employers and employees to recognize the importance and necessity of extending the retirement age.



คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
บทที่ ๑ ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา	๑
๑.๑ ความเป็นมา	๑
๑.๒ แนวทางและวิธีการศึกษา	๓
๑.๓ ที่มาของข้อมูล	๓
๑.๔ ข้อจำกัดในการศึกษา	๓
บทที่ ๒ ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๑ ข้อมูลประชากร	๕
๒.๒ สถานการณ์แรงงานสูงอายุของไทย	๖
๒.๓ แหล่งรายได้ของผู้สูงอายุ	๗
บทที่ ๓ เหตุผลและความจำเป็นของการขยายอายุเกษียณ	๙
๓.๑ การเข้าสู่สังคมสูงอายุแบบสมบูรณ์	๙
๓.๒ สังคมเด็กเกิดน้อยคนแก่ล้นเมือง	๙
๓.๓ การบริโภคน้ำตาลจะมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ	๑๐
๓.๔ ทำให้ฐานภาษีของรัฐบาลลดลง	๑๑
๓.๕ ค่าใช้จ่ายด้านบำนาญและสวัสดิการสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว	๑๒
๓.๖ ผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านการเงินการคลังและหนี้สาธารณะของประเทศ	๑๓
๓.๗ สังคมสูงวัยหากขาดการจัดการจัดการมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราต่ำ	๑๔
บทที่ ๔ กรณีศึกษา : นโยบายเกษียณอายุการทำงานในต่างประเทศ	๑๗
๔.๑ ประเทศสิงคโปร์	๑๗
๔.๒ ประเทศญี่ปุ่น	๑๘
๔.๓ ประเทศเกาหลีใต้	๒๐
๔.๔ ประเทศฝรั่งเศส	๒๒
๔.๕ สาระสำคัญจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ	๒๓
กรณีศึกษา : นโยบายเกษียณอายุการทำงานในต่างประเทศ	
๔.๖ เปรียบเทียบนโยบายขยายอายุเกษียณในต่างประเทศ	๒๖

บทที่ ๕ โอกาสและความเป็นไปได้ นโยบายขยายอายุเกษียณ	๒๗
กรณีศึกษา : บุคลากร-แรงงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ	
๕.๑ ความหมายและอัตรากำลังคนภาครัฐ	๒๗
๕.๒ เหตุผลและความจำเป็น	๒๘
๕.๓ สังเคราะห์แนวคิดการขยายอายุเกษียณ	๓๐
๕.๔ ผลการศึกษาความเป็นไปได้	๓๘
นโยบายการขยายอายุเกษียณบุคลากรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ	
บทที่ ๖ แนวคิดการขยายอายุเกษียณของสถาบันการศึกษา	๔๑
กรณีศึกษา : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี	
๖.๑ นิยาม/ความหมาย	๔๑
๖.๒ อัตรากำลัง	๔๑
๖.๓ เหตุผลที่เลือกเป็นโมเดลในการศึกษา	๔๑
๖.๔ แนวคิดการขยายอายุเกษียณราชการของสถาบันการศึกษา	๔๑
๖.๕ การปรับตัวของมหาวิทยาลัยฯ ภายใต้สังคมสูงอายุ	๔๒
บทที่ ๗ โอกาสและความเป็นไปได้ นโยบายขยายอายุเกษียณ	๔๕
กรณีศึกษา : แรงงานภาคเอกชน	
๗.๑ นิยามและอัตรากำลัง	๔๕
๗.๒ สังเคราะห์แนวคิดภาคเอกชน	๔๖
๗.๓ การจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นนายจ้าง	๕๑
๗.๔ การจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นภาคแรงงาน	๕๓
นโยบายขยายอายุเกษียณแรงงานเอกชน	
๗.๕ ผลการศึกษาความเป็นไปได้	๕๕
นโยบายการขยายอายุเกษียณแรงงานภาคเอกชน	
บทที่ ๘ สรุปผลการศึกษา ความเป็นไปได้ นโยบายขยายอายุเกษียณ	๕๗
บุคลากรภาครัฐและแรงงานภาคเอกชน	
บทที่ ๙ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๖๑
๙.๑ ข้อเสนอแนะบุคลากรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ	๖๑
๙.๒ ข้อเสนอแนะแรงงาน-ลูกจ้างภาคเอกชน	๖๒
บรรณานุกรม	๖๔
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑	๖๕

รายงานการศึกษา
ความเป็นไปได้นโยบายการขยายอายุเกษียณ
แรงงานภาครัฐและภาคเอกชน
จัดทำโดย

คณะกรรมการสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑
วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๙

บทที่ ๑

ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

๑.๑ ความเป็นมา

บริบทการขยายอายุเกษียณปฏิสัมพันธ์อย่างมีนัยกับสังคมสูงวัยเป็นกระแสหลักของโลกในศตวรรษที่ ๒๑ การศึกษาความเป็นไปได้ทั้งบุคลากรภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องเข้าใจถึงผลกระทบที่จะตามมาจากสังคมสูงวัย ประเทศไทยกำลังเผชิญความท้าทายสังคมสูงวัยสมบูรณ์ “Complete Aged Society” ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมาประชากรลดลงจากอัตราการเกิดลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ ปีพ.ศ. ๒๕๖๘ จำนวนคนเกิดใหม่และมีชีวิตจำนวน ๔๑๖,๕๗๔ คน และคนเสียชีวิต ๕๕๙,๖๘๔ คน สัดส่วนคนเกิดมีชีพต่ออัตราการเสียชีวิตเท่ากับ ๑ : ๑.๓๓๔ เปรียบเทียบกับปีพ.ศ. ๒๕๖๔ อัตราการเกิดต่ออัตราการเสียชีวิต (Mortality Rate) อยู่ที่ ๑ : ๑.๐๓๘ ขณะที่ค่ามัธยฐานของประชากร ๔๑.๕ ปี อายุเฉลี่ยของคนไทย ๗๗.๔ ปี แบ่งเป็นอายุเพศชายเฉลี่ย ๗๔.๙๒ ปี และเพศหญิงอายุเฉลี่ย ๘๑.๐๕ ปี แสดงให้เห็นว่าประชากรไทยมีอายุยืนขึ้นและค่ามัธยฐานที่สูงขึ้นเกินสี่สิบปีบ่งชี้ถึงประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society)

การเข้าสู่สังคมสูงวัยมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ-สังคมและครัวเรือนเป็นวงกว้างเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายบำนาญและด้านสวัสดิการรัฐในการดูแลผู้สูงอายุ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราต่ำมีผลต่อการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะในแต่ละปีเพิ่มสูงขึ้นจนปัจจุบัน (ปีพ.ศ.๒๕๖๙) มูลหนี้เกือบชนเพดานที่กำหนด นโยบายการขยายเกษียณบุคลากรทั้งรัฐและเอกชนเป็นทางออกของการแก้ปัญหาคล้ายกันกับหลายๆประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัย แนวคิดนโยบายขยายอายุเกษียณไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ประเทศไทยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเคยนำเสนอต่อผู้บริหารประเทศอย่างน้อยตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๕๖๑ สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ในแผนปฏิรูปประเทศขยายอายุเกษียณราชการ-เจ้าหน้าที่รัฐ-พนักงานรัฐวิสาหกิจจาก ๖๐ ปีเป็น ๖๓ ปี ใช้ระยะเวลา ๖ ปี (๒ ปีขยาย ๑ปี) แต่ไม่ได้มีการดำเนินอย่างเป็นรูปธรรม

ต่อมาช่วงไตรมาส ๔ ปีพ.ศ. ๒๕๖๘ รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอนุทิน ชาญวีรกูล มีนโยบายขยายเกษียณไปเป็น ๖๕ ปีโดยมอบให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ ฯลฯ ร่วมกันศึกษาความเป็นไปได้โดยเฉพาะงบประมาณด้านบำเหน็จ-บำนาญ ด้านผลกระทบตำแหน่งการบริหารงานส่วนราชการรวมถึงโอกาสของข้าราชการรุ่นใหม่ แนวคิดครอบคลุมเฉพาะ

ข้าราชการพลเรือนสามัญและพนักงานรัฐวิสาหกิจ การขยายเกษียณเน้นสายงานวิชาการและชำนาญการ มากกว่าสายงานบริหารเพื่อไม่ให้กระทบผู้ที่กำลังเลื่อนตำแหน่งทดแทนยกเว้นกรณีจำเป็นโดยใช้โมเดล ประเทศที่มีการดำเนินการไปก่อนหน้านี้ เพื่อไม่เป็นภาระด้านงบประมาณอาจใช้ฐานเงินเดือนสุดท้ายที่ ๖๐ ปีเพราะหากใช้ฐานรายได้อายุ ๖๕ ปีระบบบำนาญจะรับภาระไม่ไหว

สำหรับภาคเอกชน ณ ต้นไตรมาสแรกปีพ.ศ. ๒๕๖๙ มีแรงงานในระบบประกันสังคมมาตรา ๓๓ จำนวน ๑๒.๑๑๐ ล้านคน สำนักงานประกันสังคมอยู่ระหว่างการแก้กฎหมาย (พ.ร.บ.ประกันสังคม ฉบับที่ ๕) แก้อายุประกันตนจากอายุระหว่างอายุ ๑๕ – ๖๐ ปีเป็นอายุระหว่าง ๑๕ – ๖๕ ปี โดยไม่ตัดสิทธิ สภาพผู้ประกันตนเมื่ออายุ ๕๕ ปียังคงยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพได้ตามปกติ แนวคิดการ ขยายเกษียณจำเป็นที่จะต้องผลักดันเป็นนโยบายระดับวาระแห่งชาติ เนื่องจากมีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับ บุคลากรภาครัฐ-รัฐวิสาหกิจ-องค์กรเอกชนและภาคแรงงาน หากไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใต้อสังคมสูงวัยสมบูรณ์ที่กำลังก้าวไปสู่ระดับสุดยอด (Super Aged Society) ประชากรสูงอายุในเชิงปริมาณมี แนวโน้มสูงขึ้นอย่างเป็นนัย มิฉะนั้นผู้สูงวัยจะกลายเป็นภาระของประเทศส่งผลกระทบต่องบประมาณ ขาดดุลและหนี้สาธารณะที่สูงขึ้นจนทำให้เกิดวิกฤตระบบการเงิน-การคลังของประเทศและกระทบต่อการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราต่ำมีผลต่อหนี้ครัวเรือนที่สูงอยู่แล้วจะยิ่งสูงขึ้น

หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD : The Organization for Economic Co-Operation & Development) ประเทศเหล่านี้ได้มีการปรับโครงสร้างขยายอายุเกษียณไปก่อนหน้านี้ แล้ว ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องถอดบทเรียนในต่างประเทศมาประยุกต์ เช่น มาตรการสนับสนุนให้นายจ้างรับคนสูงวัยทำงานในสัดส่วนที่สูงขึ้นโดยมีมาตรการสนับสนุนทางการเงินและการคลัง เช่น เงินอุดหนุน มาตรการลดหย่อนทางภาษีและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ซึ่งต้องทำควบคู่กับการดูแลสุขภาพของผู้สูงวัย ตลอดจนโครงการเสริมสร้างทักษะทั้ง Upskill, Reskill, Change Skill และ Future Skill เพื่อให้แรงงานสูงอายุสามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานจำเป็นที่จะต้องทบทวนแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนศึกษาผลกระทบทั้งทางบวกและลบครอบคลุมในทุกมิติ

นโยบายการขยายอายุเกษียณบุคลากรภาครัฐและแรงงานภาคเอกชน เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ซึ่งกำลังยกระดับไปสู่วิกฤติประชากรจำเป็นที่จะต้อง มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับให้แรงงานสูงวัยที่ยังมีศักยภาพสามารถดำรงความเป็นปัจจัยการผลิต มีรายได้ดูแลตัวเองไม่เป็นภาระต่อภาครัฐและสังคม จำเป็นที่จะต้องมีการขับเคลื่อนด้วยการขยายเกษียณอายุการทำงานทั้งภาคเอกชนและภาครัฐซึ่งส่วนใหญ่กำหนดไว้ที่ ๖๐ ปี ให้ขยายเป็น ๖๕ ปี ให้กำลังแรงงานเหล่านี้กลับเข้ามาในตลาดแรงงานในฐานะทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ การขับเคลื่อนนโยบายจะต้องมีความชัดเจนและมีความต่อเนื่องหากไม่ยกระดับเป็นวาระแห่งชาติก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ เกี่ยวข้องกับการผลักดันมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นรวมทั้งกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ปัจจัยสำคัญของการขยายอายุเกษียณจำเป็นจะต้องส่งเสริมให้ประชากรสูงวัยมีทัศนคติทางบวกและเห็นคุณค่าของการทำงาน เกี่ยวข้องกับมาตรการจูงใจให้กับทั้งนายจ้าง-ลูกจ้างตลอดจนบุคลากรของรัฐเห็นถึงค่านิยมเชิงสังคม

ที่ผ่านมาแนวคิดการขยายอายุเกษียณการขับเคลื่อนนโยบายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความเห็นแตกต่างกัน บุคลากรของรัฐส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากพอใจกับรายได้จากเงินบำนาญ ขณะที่นายจ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยแต่ไม่ต้องการให้เป็นภาคบังคับขอให้เป็นการสมัครใจ ด้านผู้ใช้แรงงานมีความเห็นก้ำกึ่งกัน การขับเคลื่อนนโยบายจำเป็นต้องแก้กฎหมายให้มีความยืดหยุ่นในการจ้างงานคนสูงวัยและมาตรการจูงใจ เช่น ค่าลดหย่อนภาษีรวมถึงการพัฒนาทักษะ

๑.๒ แนวทางและวิธีการศึกษา

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับแนวคิดของทุกภาคส่วนซึ่งเกี่ยวข้องกับแหล่งงานทั้งบุคลากรภาครัฐและภาคเอกชน ได้จัดให้มีการระดมความคิดเห็นอย่างเปิดกว้างทั้งหน่วยงานของรัฐ บุคลากรรัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน สหภาพแรงงาน ภาควิชาการ ตลอดจนแรงงานส่วนบุคคลโดยดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปลายปีพ.ศ. ๒๕๖๗ จนถึงต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๙ แนวทางการศึกษา ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่ง สปรช. ได้เคยศึกษาไว้ก่อนหน้านี้โดยนำมาศึกษาต่อยอดใหม่ สำหรับข้อมูลทุติยภูมิได้มาจากเอกสาร หนังสือ สื่ออิเล็กทรอนิกส์-AI แนวทางการศึกษาประกอบด้วย

- ๑) การจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นทั้งสถานประกอบการที่เป็นนายจ้าง-ลูกจ้างและสหภาพแรงงาน
- ๒) ข้อมูลปฐมภูมิได้จาก
 - การเชิญหน่วยงานรัฐ-เอกชนประชุม ณ กระทรวงแรงงาน
 - การประชุมเชิงรุกร่วมกับภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 - การจัดสัมมนาทางวิชาการสาธารณะ
- ๓) การสำรวจแนวทางการขยายเกษียณในต่างประเทศ (ปีพ.ศ.๒๕๖๗) โดยได้รับความร่วมมือจาก สนง.ผู้แทนการค้าในต่างประเทศ (ก.พาณิชย์)
- ๔) ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานการศึกษาของสปรช. (ปีพ.ศ. ๒๕๖๗) และข้อมูลจากเอกสาร-สื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอไอ

๑.๓ ที่มาของข้อมูล : ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ได้มาจากการระดมความคิดเห็น-การสัมมนาสาธารณะและการจัดทำโพล (ระหว่างปี ๒๕๖๗ – ๒๕๖๙) ประกอบด้วยหน่วยงานรัฐ-เอกชน-สหภาพแรงงาน-สถาบันการศึกษารวมกันมากกว่า ๘๙ องค์กร

๑.๔ ข้อจำกัดในการศึกษา

- ๑) รายงานการศึกษาไม่ได้อ้างอิงรูปแบบทางวิชาการและงานวิจัย
- ๒) จัดทำเป็นรายงานแบบฉบับย่อภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ เช่น การเข้าถึงข้อมูล ระยะเวลางบประมาณและด้านบุคลากร
- ๓) วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความเป็นไปได้และแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายการเกษียณอายุบุคลากรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
- ๔) เป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อให้บุคคลหรือผู้สนใจนำไปศึกษา-สังเคราะห์และขยายผลเชิงลึกความน่าเชื่อถือจำเป็นต้องอยู่ในดุลยพินิจ



๒.๑ ข้อมูลประชากร

สังคมสูงวัย “Aging Society” เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปในเชิงมหภาค หมายถึง สังคมที่มีภาวะประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนต่อประชากรซึ่งมีอยู่จริงในพื้นที่มีมากกว่าร้อยละ ๑๐ ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๒๑.๕๒ ของประชากรทำให้เป็นประเทศสังคมสูงวัยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ข้อมูลจำนวนประชากรสูงอายุของไทยแต่ละหน่วยงานรัฐมีความแตกต่างกันพอสมควร เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุ ๑๔.๑๖ ล้านคน กรมกิจการผู้สูงอายุ (พ.ศ. ๖๘) มีจำนวน ๑๓.๖๒๘ ล้านคน และกรมการปกครองมีจำนวนผู้สูงอายุ ๑๔.๐๑๐ ล้านคน และสถาบันวิจัยประชากร ม.มหิดล (ม.ค.๖๙) มีจำนวน ๑๔.๙๖ ล้านคน

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้ใช้จำนวนประชากรสูงวัยมีค่าเฉลี่ยมีจำนวน ๑๔.๑๙ ล้านคน ประชากรสูงวัยช่วงอายุ ๖๐ - ๖๙ ปีซึ่งเป็นวัยยังทำงานได้มีจำนวน ๘.๗ ล้านคน ไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรระดับสูงในอาเซียนเป็นอันดับสองรองจากสิงคโปร์ ผู้สูงอายุซึ่งมีงานทำมีจำนวนประมาณ ๕.๒๖ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๗.๒ - ๓๘.๐ ของแรงงานสูงวัยส่วนใหญ่เกือบร้อยละ ๖๐ อยู่ในภาคเกษตรกรรมมีเพียงร้อยละ ๑๒.๘ ซึ่งทำงานแบบมีนายจ้าง รายได้ประชากรผู้สูงอายุประมาณ ๑ ใน ๓ มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน

ด้านการกระจายตัวแบ่งตามเขตการปกครองของกระทรวงมหาดไทยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๓๑.๙ ภาคกลางร้อยละ ๒๕.๖ ภาคเหนือร้อยละ ๒๑.๑ ภาคใต้ร้อยละ ๑๒ และกทม. ร้อยละ ๙.๔ ผลที่ตามมาจากสังคมสูงวัยคือการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในทุกมิติ เช่น การขาดแคลนแรงงาน การลดลงของผู้บริโภคและฐานภาษีลดลงจะทำให้งบประมาณรายรับลดลง ขณะที่งบประมาณด้านสุขภาพและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคนสูงวัยมีอัตราส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลต่องบประมาณขาดดุลและมีนัยสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ^(๑)

จากสถานการณ์สังคมสูงวัยทำให้ที่ผ่านมาประเทศไทยมีแนวคิดเกี่ยวกับการชดเชยอายุเกษียณบุคลากรของรัฐและแรงงานภาคเอกชนจาก ๖๐ ปี ไปเป็น ๖๓ - ๖๕ ปี อย่างน้อยมีมาหนึ่งทศวรรษ ในช่วงปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓ กระทรวงการคลังและสำนักงานก.พ. ตลอดจนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีการศึกษาความเป็นไปได้จัดทำเป็นแผนนำเสนอรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา แต่ไม่คืบหน้าเนื่องจากมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่จะตามมาเกี่ยวกับการเลื่อนลำดับตำแหน่ง-ภาระงบประมาณและอีกทั้งช่วงนั้นมีวิกฤตแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ทำให้ไม่มีการพิจารณา ต่อมาไตรมาสสุดท้ายของปีพ.ศ. ๒๕๖๘ รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอนุทิน ชาญวีรกูล เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้คนสูงวัยโดยเฉพาะกลุ่มคนที่อายุ ๖๐ - ๖๕ ปี สามารถเป็นปัจจัยขับเคลื่อน

(๑) ที่มา : กรมการปกครอง ๒๕๖๘ ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรศาสตร์ของไทยมีความแตกต่างกัน

เศรษฐกิจและไม่เป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีงานทำและมีรายได้จึงมีวาระแนวคิดการขยายอายุเกษียณไปถึง ๖๕ ปี มีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปศึกษาแนวทางในการปรับการเกษียณอายุราชการและเอกชน

นัยสำคัญประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์ เหตุผลนอกเหนือจากอัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราคนเสียชีวิต ปฐมเหตุจากเป็นปัญหาจากโครงสร้างสังคมและค่านิยมที่มีบุตรน้อยหรือไม่ต้องการมีบุตร กอปรทั้งการเข้าถึงระบบสุขภาพ-สาธารณสุขถ้วนหน้าและประกันสังคมทำให้อายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นต่อเนื่องปัจจุบัน (ม.ค.๖๙) อยู่ที่ประมาณ ๗๗.๕ ปี โดยเพศหญิงอายุยืนกว่าเพศชาย (หญิง ๘๑.๐๕ ปี, ชาย ๗๔.๙๒ ปี) และจะเพิ่มเป็น ๘๕ ปีภายในปีพ.ศ. ๒๕๘๐ จากข้อมูลประชากรกลุ่มอายุใกล้เกษียณ ๕๑ - ๖๐ ปีมีจำนวนประมาณ ๙.๘๗๑ ล้านคน ประชากรเหล่านี้ทั้งทำงานในภาครัฐและเอกชนจะทยอยเกษียณ ขณะที่วัยเริ่มต้นทำงานอายุ ๒๑ - ๓๐ ปีมีจำนวน ๘.๗๗๔ ล้านคน ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานตัวเลขต่ำกว่า ๑.๐๙๗ ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๒ เป็นเหตุผลสำคัญของความจำเป็นในการขยายอายุเกษียณของประเทศ กรณีไทยใช้เกณฑ์อายุเกษียณ ๖๐ ปีมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๙๔ ขณะที่ประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์และหลายประเทศในซีกโลกตะวันตกต่างทยอยปรับอายุเกษียณเป็น ๖๕ ปีหรือ ๗๐ ปี การถือคติชีวิตการทำงานไว้ที่หกสิบปีจึงไม่สอดคล้องกับสภาวะของสังคมสูงวัยซึ่งอาจส่งผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ-สังคมและคุณภาพชีวิต^(๒)

๒.๒ สถานการณ์แรงงานสูงวัยของไทย

ประเทศไทยมีแรงงานสูงวัยซึ่งทำงานประมาณ ๕.๒๖ ล้านคน (ปี ๒๕๖๗) หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๗ - ๓๘ ของผู้สูงอายุทั้งหมด รูปแบบการทำงานส่วนใหญ่เป็นผู้ทำงานส่วนตัว (ร้อยละ ๖๔.๔) และผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน (ร้อยละ ๑๙.๗) ภาคเกษตรกรรมมากที่สุด (ร้อยละ ๕๗.๗-๕๙.๓) รองลงมาคือภาคบริการและการค้า ปัญหาคือรายได้เฉลี่ยต่ำและค่าตอบแทนไม่แน่นอนและขาดสิทธิสวัสดิการ การใช้เกณฑ์อายุเกษียณ ๖๐ ปี ไม่ตอบโจทย์สังคมสูงวัยสมบูรณ์มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจทั้งระดับมหภาคและจุลภาค ปัจจุบันกฎหมายแรงงานของไทยยังไม่มีบทเฉพาะสำหรับแรงงานสูงวัยขณะที่การขยายอายุเกษียณอยู่ในบุคลากรของรัฐภาคตุลาการ-อัยการ ด้านเอกชนแนวโน้มในอนาคตอาจใช้แรงงานสูงอายุลดลงเพราะมีการใช้เทคโนโลยีโดยเฉพาะ AI อีกทั้งขาดมาตรการจูงใจ เช่น มาตรการภาษีหรือเงินอุดหนุนเพราะแรงงานสูงวัยผลิตภาพแรงงานค่อนข้างต่ำและมีข้อจำกัดในการทำงานค่อนข้างมาก

การขยายอายุเกษียณจาก ๖๐ ปี เป็น ๖๕ ปีหรือสูงกว่ายังคงเป็นข้อถกเถียงเพราะบุคลากรของรัฐและรัฐวิสาหกิจเงินบำนาญประมาณร้อยละ ๗๐ ของรายได้ที่เคยได้รับไม่คุ้มค่าที่จะต้องทำต่อเนื่อง การขยายอายุเกษียณข้าราชการ-บุคลากรของรัฐรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วยความสมัครใจจึงอาจไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้งแรงงานเอกชนการขยายอายุเกษียณยาวออกไปมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยยังก้ำกึ่งกัน ขณะที่บางสถานประกอบการและ/หรือบางคลัสเตอร์อุตสาหกรรมยังเกษียณที่อายุ ๕๕ ปีหรือต่ำกว่าการขับเคลื่อนนโยบายจำเป็นที่จะต้องมีการแก้กฎหมาย แนวทางการขยายอายุเกษียณ

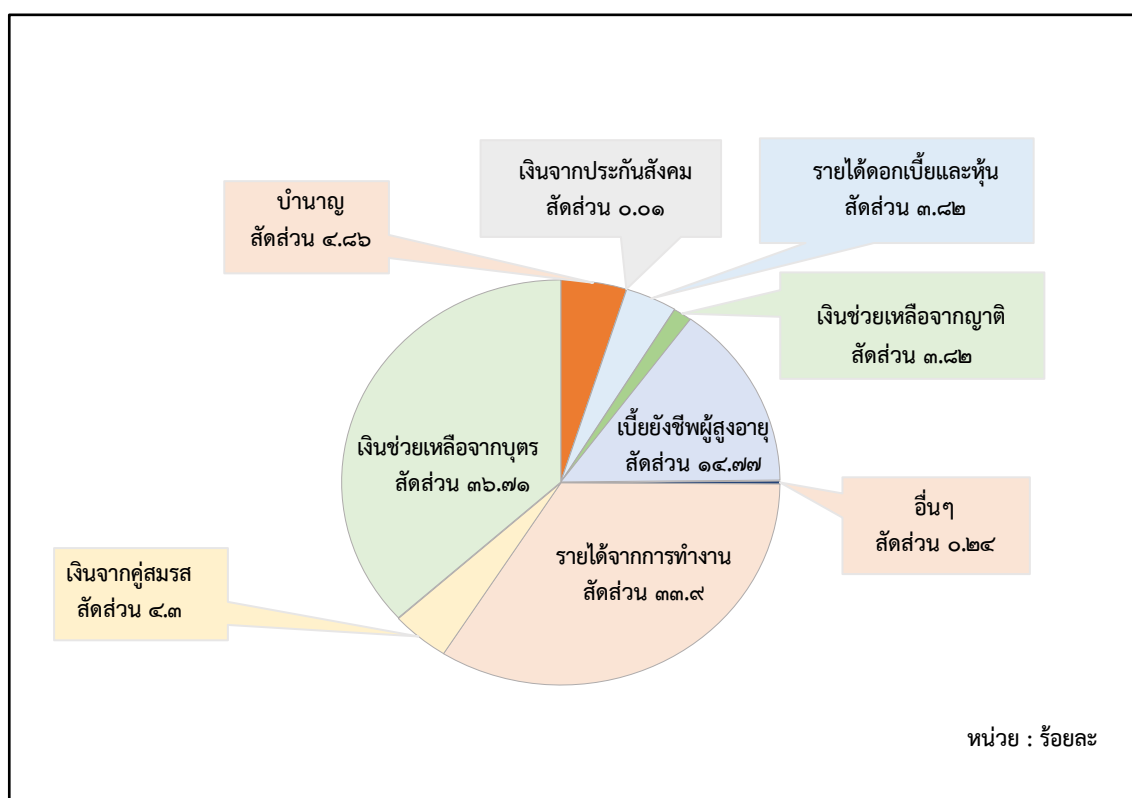
(๒) ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดลและ thaitribune.org (ก.พ.๖๙)

ทั้งบุคลากรภาครัฐและเอกชนตลอดจนต้องมีมาตรการจูงใจให้มีความทำงานและจ้างงาน เช่น รายได้และเงื่อนไขตลอดจนชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่นรวมถึงการพัฒนาทักษะจำเป็นต้องมีแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

๒.๓ แหล่งรายได้ของผู้สูงอายุ

บริบทการเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์ของไทยมาเร็วกว่าที่คาดท่ามกลางความไม่พร้อมทั้งระดับครัวเรือน-ภาคธุรกิจไปจนถึงระดับมหภาค ส่งผลให้ประเทศไทยกำลังเข้าสู่วิกฤตประชากรทั้งด้านการขาดแคลนแรงงาน ผลกระทบการทำงานลดลงส่งผลต่อรายได้และการบริโภคที่ลดลง ขณะเดียวกันจากการสำรวจของศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระบุว่าแรงงานอายุ ๕๕ – ๖๐ ปี ซึ่งเป็นวัยใกล้เกษียณร้อยละ ๗๑.๖ ไม่ต้องการทำงานหลังวัยเกษียณ ด้านแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุส่วนใหญ่มาจากเงินช่วยเหลือจากบุตรและคู่สมรส-ญาติสัดส่วนร้อยละ ๔๔.๘ รายได้จากการทำงานร้อยละ ๓๓.๙ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุร้อยละ ๑๔.๘ พึ่งเงินบำนาญร้อยละ ๔.๘๖ และเงินประกันสังคมร้อยละ ๐.๐๑

แหล่งรายได้ของผู้สูงอายุ



ที่มา : สถาบันส่งเสริมศึกษาทรัพยากรมนุษย์, สนง.ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา ม.ธรรมศาสตร์

นโยบายการขยายระยะเวลาการเกษียณเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษารอบด้านเนื่องจากคนไทยวัยสูงวัยส่วนใหญ่มีจิตสำนึกไม่ต้องการทำงานหลังเกษียณ ส่วนหนึ่งเนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมพึ่งพาและค่านิยมที่ครอบครัวต้องดูแลคนสูงวัยโดยเฉพาะสังคมชนบท แรงงานในระบบของไทยซึ่งทำงานอยู่ในภาคเอกชนและอยู่ในระบบประกันสังคมมาตรา ๓๓ ณ ต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๙ มีจำนวน ๑๒.๑๑๐ ล้านคน แต่ละประเภทงานมีความแตกต่างกันรูปแบบการขยายเกษียณจึงต้องสอดคล้องแต่ละกลุ่ม จาก

การสำรวจและสอบถามแรงงานภาคเอกชนเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาเกษียณออกไปพบว่ายังมีความเห็นก้ำกึ่งกันทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะแรงงานที่อยู่ในคลัสเตอร์ใช้แรงงานเข้มข้นซึ่งต้องใช้สรีระร่างกายเป็นองค์ประกอบสำคัญอาจไม่สามารถต่อระยะเวลาเกษียณ สำหรับแรงงานนอกระบบกว่า ๑๐ ล้านคนส่วนใหญ่ไม่มีนายจ้างขึ้นอยู่กับการต้องการว่าจะเกษียณหรือไม่ แรงงานซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐมีจำนวนประมาณ ๒.๙๑ – ๓.๐ ล้านคน ส่วนใหญ่สามารถรับเงินบำนาญประมาณร้อยละ ๗๐ ของรายได้ส่วนใหญ่ไม่ประสงค์ที่จะทำงานหลังเกษียณ

ขณะที่นักวิชาการบางส่วนจาก TDRI เห็นว่าการขยายอายุเกษียณนานออกไปเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาสังคมสูงวัยที่ไทยกำลังเผชิญ จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการและการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง^(๓) เป็นความท้าทายของการขับเคลื่อนนโยบายแต่ภายใต้บริบทสังคมสูงวัยและงบประมาณรายจ่ายในการดูแลแรงงานสูงอายุในแต่ละปีสูงขึ้นคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศไทยจะต้องมีการขยายอายุเกษียณอาจเริ่มจาก ๕๕ ปีเป็น ๖๐ ปีและสถานประกอบการที่เกษียณ ๖๐ ปี อาจขยายเป็นเฟสแรก ๖๒ – ๖๓ ปี ก่อนที่จะไปถึง ๖๕ ปีเป็นการพิจารณาแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้มีการปรับตัวในการรับสังคมสูงวัยเต็มรูปแบบ



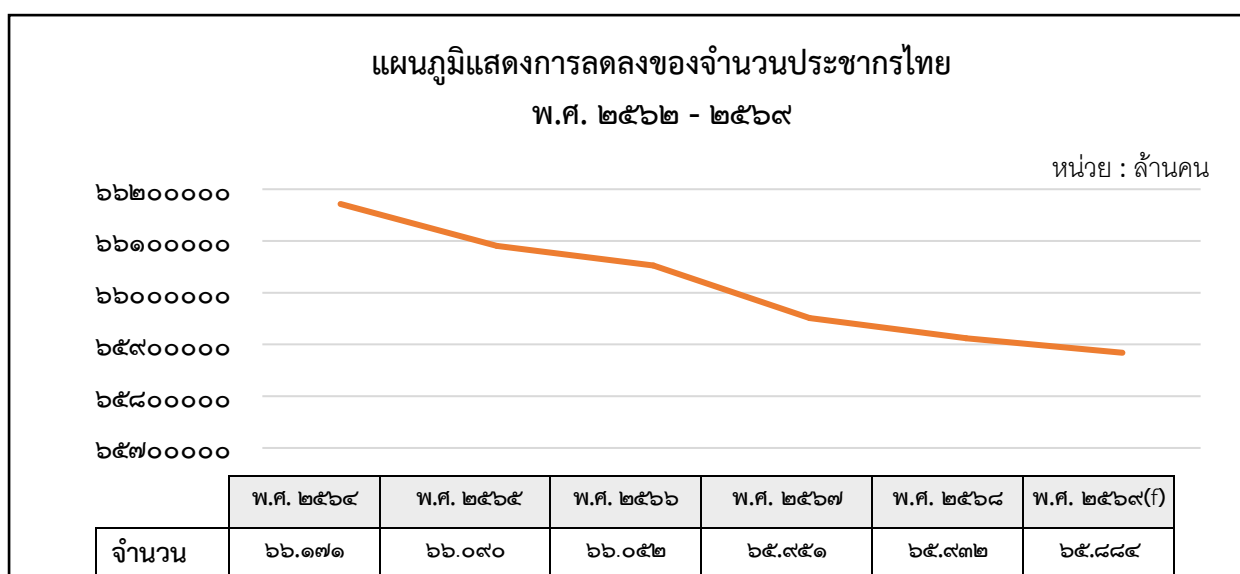
(๓) ที่มา : ฐานเศรษฐกิจ ๔ พ.ย. ๖๘

บทที่ ๓

เหตุผลและความจำเป็นของการขยายอายุเกษียณ

๓.๑ การเข้าสู่สังคมสูงอายุแบบสมบูรณ์

ผลกระทบที่ชัดเจนคือประชากรแรงงานลดลงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่างๆ กล่าวได้ว่าตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๖๗ ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุเต็มรูปแบบโดยสมบูรณ์หรือ “Complete Aged Society” มาพร้อมกับวิกฤตประชากรของประเทศเป็นผลจากอัตราเด็กเกิดใหม่และมีชีวิตลดลง โดยอัตราการเกิดต่อเสียชีวิตในปีพ.ศ. ๒๕๖๘ อยู่ที่อัตรา ๑ : ๑.๑๓๔ ปรากฏการณ์สังคมสูงวัยส่งผลต่อการลดลงของประชากรไทยโดยเริ่มลดลงเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๖๔ จำนวนประชากร ๖๖,๑๗๑,๔๓๙ คน เปรียบเทียบกับพ.ศ. ๒๕๖๘ จำนวนประชากรลดลงเหลือ ๖๕,๙๓๒,๑๐๕ คน ในช่วงห้าปี (๒๕๖๔ – ๒๕๖๘) ประชากรของประเทศไทยลดลงประมาณ ๒๓๙,๓๓๔ คน (ค่าเฉลี่ยต่อปี ๔๗,๘๖๗ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๓๖ และอัตราจะลดลงทุกปีคาดว่าประชากรปีพ.ศ. ๒๕๖๙ อาจลดลงเหลือประมาณ ๖๕,๘๘๔ ล้านคน^(๔)



ที่มา : สังเคราะห์จากข้อมูลกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

๓.๒ สังคมเด็กเกิดน้อยคนแก่ล้นเมือง

ไทยจัดเป็นประเทศที่มีอัตราคนเกิดต่ำกว่าอัตราคนเสียชีวิต สัดส่วน ๑ : ๑.๑๓๔ ปีที่ผ่านมาคนเกิดใหม่และมีชีวิตต่ำกว่าผู้เสียชีวิตจำนวน ๑๔๓,๑๑๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๕ เป็นอัตราที่สูงมาก อัตราการตายแซงการเกิดต่อเนื่องตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๖๔ สะท้อนโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดและภาวะแรงงานขาดแคลน (ที่มา : กรมการปกครอง) ในอาเซียนหากไม่นับสิงคโปร์ไทยเป็นประเทศที่มีอัตราการเพิ่มของคนสูงวัยสูงสุด ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาโดยเปรียบเทียบกับปีพ.ศ. ๒๕๕๘ จำนวนประชากร ๖๔.๙๓๐ ล้านคน ผู้สูงอายุ ๑๑ ล้านคน สัดส่วนต่อประชากรร้อยละ ๑๖.๙๔ อายุเฉลี่ย

(๔) ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดล (มกราคม ๖๙)

๗๓.๕ ปี เมื่อเทียบกับปีพ.ศ. ๒๕๖๘ จำนวนประชากร ๖๕.๙๓๒ ล้านคน ผู้สูงอายุประมาณ ๑๔.๑๙ ล้านคน (บางข้อมูลระบุ ๑๔.๙๖ ล้านคน) สัดส่วนร้อยละ ๒๑.๕๒ อายุไขเฉลี่ย ๗๘.๗๑ ปี ประชากรสูงอายุช่วงสิบปีที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นประมาณเกือบสามล้านคนและในอีกทศวรรษหน้าประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มจากปัจจุบันจำนวน ๓.๓๕ ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๒๔.๑ ซึ่ง ณ เวลานั้นจำนวนประชากรจะหายไปประมาณ ๔.๓๓๒ ล้านคน^(๕)

ตารางการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงวัยและอายุไขเฉลี่ยของคนไทย

ปี	ประเภทสังคมสูงวัย	ประชากร (ล้านคน)	จำนวน ผู้สูงอายุ (ล้านคน)	สัดส่วน/ประชากร (ร้อยละ)	เฉลี่ย อายุไข
พ.ศ.๒๕๕๘	Aged Society	๖๔.๙๓๐	๑๑.๐๐	๑๖.๙๔	๗๓.๕๐
พ.ศ. ๒๕๖๙ (ไตรมาสแรก)	High Aged Society	๖๕.๙๓๒	๑๔.๑๙	๒๑.๕๒	๗๘.๗๑
พ.ศ. ๒๕๗๘	Super-Aged Society	๖๑.๖๐	๑๗.๒๕	๒๘.๐๐	๘๒.๕๐

ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดล, กรมกิจการผู้สูงอายุ/กรมการปกครอง

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของคนสูงวัยที่มีอัตราการเร่งตัวทั้งในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาและอัตราการเร่งตัวจะมากขึ้นในทศวรรษหน้า ขณะที่อัตราการเกิดต่ำและผู้เสียชีวิตที่สูงขึ้นกว่าอัตราการเกิดมีผลต่อฐานภาษีมูลค่าเพิ่มหรือ VAT ที่เก็บจากผู้บริโภคที่ในอนาคตจำนวนลดลง อีกทั้งภาษีบุคคลธรรมดาและภาษีนิติบุคคลจะทยอยลดลงเหมือนที่กำลังเกิดในประเทศญี่ปุ่นที่ร้านค้าและบริษัทต่างๆ ทยอยปิดตัวจากประชากรที่ลดลง หากไม่ขับเคลื่อนนโยบายขยายเกษียณอายุออกไปถึง ๖๕ ปี ซึ่งบางประเทศขยายไปจนถึง ๖๗ – ๗๐ ปี อาจเกิดวิกฤตการเงิน-การคลังของประเทศสอดคล้องกับรายงานของธนาคารโลกระบุว่าประเทศไทยกำลังเผชิญกับการลดลงของประชากรเป็นผลสืบเนื่องจากสังคมสูงวัยกระทบต่อผลิตภาพและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ จำเป็นต้องถอดบทเรียนในประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัยก่อนไทยและเร่งการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยเฉพาะการขยายอายุเกษียณทั้งบุคลากรภาครัฐและแรงงานภาคเอกชน^(๖)

๓.๓ การบริโภคจะลดลงมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ภาคบริโภคเอกชนและครัวเรือนมีมูลค่าประมาณ ๑๐.๙๐๕ ล้านล้านบาท สัดส่วนร้อยละ ๕๗.๗ ของ GDP (ที่มา : สศช.) เกี่ยวข้องกับรายได้ของประชากรในการใช้จ่ายใช้สอยทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวเกิดการผลิตและการลงทุนตลอดจนการจ้างงานรวมทั้งเป็นที่มาของภาษีซึ่งเป็นรายได้ของประเทศ ดังที่กล่าววิกฤตประชากรนำมาซึ่งจำนวนประชากรจะลดน้อยควบคู่ไปกับจำนวนผู้สูงวัยมีสัดส่วนมากขึ้น โดยเฉพาะที่เกษียณจากงานส่งผลให้อำนาจการใช้จ่ายใช้สอยลดลงอย่างเป็นนัยสำคัญ

(๕) ที่มา : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดล

(๖) ที่มา : World Bank : Aging and The Labour Market In Thailand ๒๐๒๓

ขณะเดียวกันประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนที่มากขึ้นไปในทศวรรษหน้าอาจมีผู้สูงวัยคิดเป็น ๑ ใน ๔ ของประชากร ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ตามมาคือการบริโภคจะหดตัวทั้งสินค้าอุปโภค-บริโภค การใช้บริการ ต่างๆ รวมถึงการซื้อสินค้าทั้งสิ่งหาบริโภคและสิ่งหาบริโภคจะลดลงส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ในระบบเศรษฐกิจ ทั้งด้านการลงทุนและตลาดแรงงานอาจหดตัว

บริบทประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยเต็มรูปแบบหากไม่มีการขยายเกษียณออกไป เช่น ๖๓ ปี หรือ ๖๕ ปี จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของประชากรกลุ่มสูงอายุซึ่งปัจจุบันมีสัดส่วนมากกว่า ๑ ใน ๕ ของประชากร โดยเฉพาะแรงงานภาคเอกชนเงินชดเชยเกษียณอายุแค่ ๔๐๐ วัน อยู่ได้ไม่ถึง ๒ ปีบวกเบี้ยบำนาญชราภาพอัตราสูงสุดเดือน ๖,๕๐๐ - ๗,๐๐๐ บาท และเบี้ยคนชรา ๖๐๐ บาท ไม่มากพอที่จะทำให้เกิดการใช้จ่ายใช้สอยในอัตราที่สูงขึ้น ในอนาคตอัตราการขยายตัวของภาคการบริโภคจะทรงตัวและ/หรือลดลงส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับต่ำอย่างต่อเนื่องเหมือนที่เกิดในประเทศญี่ปุ่น

พลวัตภาคการบริโภคมีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจคาดว่าในทศวรรษหน้าจำนวนประชากรวัยหลังเกษียณจะมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๒๘ อีกทั้งค่าอายุมีฐานจะเพิ่มจาก ๔๐ ปี ๗ เดือนเป็น ๔๕ ปี เป็นช่วงวัยกลางคนซึ่งจะมีผลทำให้การบริโภคค่อยๆ ลดลงและไปถึงจุดอิมมัตว ประเด็นที่ต้องเข้าใจภาคการบริโภคมีสัดส่วนอยู่ในระบบเศรษฐกิจหรือ GDP มากสุดคือสัดส่วนร้อยละ ๕๗.๗ กลุ่มประชากรที่มีการใช้จ่ายใช้สอยและขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นแรงงานวัยทำงานหากเกษียณหรือออกจากงานการใช้จ่ายทั้งส่วนบุคคลและครัวเรือนจะค่อยๆ ลดลง การที่ผู้บริโภครู้สึกถึงปริมาณและสัดส่วนลดลงส่งผลกระทบต่อภาคการบริโภครู้เรือนไม่สามารถเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจ นอกจากปัญหาโครงสร้างเชิงสังคมและเศรษฐกิจที่ขยายตัวในอัตราต่ำกระทบต่อการจ้างงาน

๓.๔ ทำให้ฐานภาษีของรัฐลดลง

ภาษีเป็นรายได้สำคัญของรัฐในการนำมาใช้จ่ายบริหารประเทศเกี่ยวข้องกับจำนวนประชากร ซึ่งมีรายได้ในการชำระภาษีทั้งภาษีบริโภคหรือ VAT และภาษีบุคคลธรรมดา ความท้าทายของไทยหากไม่มีการขยายอายุเกษียณจำนวนผู้เสียภาษีจะลดน้อยถอยลงเนื่องจากจำนวนประชากรวัย Gen Z ซึ่งเป็นแรงงานใหม่หรือ “First Jobber” จะลดน้อยถอยลงถึงแม้ปัจจุบันมีผู้เสียภาษีรายใหม่เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ปัจจุบันจำนวนผู้เสียภาษีซึ่งเป็นแหล่งรายได้มีเพียงร้อยละ ๓๒.๔๓ ของประชากรผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้ สะท้อนจากงบประมาณปีพ.ศ. ๒๕๖๗/๖๘ มีผู้ยื่นเสียภาษีประมาณ ๑๑.๕ - ๑๒ ล้านคน แต่ผู้ที่มีรายได้อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีมีประมาณ ๓.๙๙๕ ล้านคน (บางข้อมูล ๔.๕๗๔ ล้านคน) หรือประมาณร้อยละ ๑๐ ของผู้มีงานทำทั้งหมดรวมกัน ในปีพ.ศ. ๒๕๖๘ การจัดเก็บรายได้แผ่นดินรวมกันประมาณ ๓,๓๙๐,๘๐๘ ล้านบาท ประกอบด้วย

- ๑) กรมสรรพากรจำนวน ๒,๓๓๕,๓๐๐ ล้านบาท สัดส่วนร้อยละ ๖๘.๘๘
- ๒) กรมสรรพสามิตจำนวน ๕๓๗,๕๔๐ ล้านบาท สัดส่วนร้อยละ ๑๕.๘๕
- ๓) การจัดเก็บภาษีของกรมศุลกากร ๑๑๙,๑๔๔ ล้านบาท สัดส่วนร้อยละ ๓.๕๑
- ๔) รายได้จากหน่วยงานรัฐอื่นจำนวน ๒๒๑,๔๔๕ ล้านบาท สัดส่วนร้อยละ ๖.๕๓
- ๕) รายได้จากรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๗๗,๓๗๙ ล้านบาท สัดส่วนร้อยละ ๕.๒๓

จากการศึกษาประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุเข้มข้นพบว่ามีการค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุ ส่วนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองของรัฐบาลของแต่ละประเทศจะมีความเข้มข้นนโยบาย ประชานิยมมากน้อยเพียงใด ผลที่ตามมาคือประเทศเหล่านั้นอัตราภาษีสูงทำให้รายได้ในรูปของภาษีที่ สูงขึ้นเนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้อุดหนุนความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ กรณีประเทศไทยดังที่ กล่าวรายได้จากภาษีส่วนใหญ่เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคที่เรียกว่าภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) อัตราที่ใช้ ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ ๗ จากเพดานที่กำหนดไว้ร้อยละ ๑๐ หากเปรียบเทียบกับประเทศที่เข้าสู่สังคม สูงอายุอัตราภาษีสูงกว่าไทยเป็นภาระของคนรุ่นใหม่หรือแรงงานวัยทำงานที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะเป็นส่วน หนึ่งของสังคมสูงอายุ

กรณีศึกษางบประมาณของประเทศไทยปีพ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๓.๗๘๐ ล้านล้านบาท เป็น รายจ่ายบำนาญบำนาญ ๓๖๔,๒๘๘ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙.๖๓ ของงบประมาณแผ่นดิน ตัวเลขนี้จะสูงขึ้นตามจำนวนผู้เกษียณอายุที่เพิ่มขึ้นและมีอายุยืนยาว ทำให้ต้องกู้เงินชดเชยงบประมาณ ขาดดุล ๘.๖๐๐ แสนล้านบาทคิดเป็นร้อยละ ๔.๕๘๙ ต่อ GDP โครงสร้างภาษีของไทยรายได้หลักมาจาก ภาษีสรรพากรในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีส่วนบุคคลเรียกเก็บอัตราร้อยละ ๕- ๓๕ ขึ้นอยู่กับฐานรายรับแต่ ประชากรผู้มีงานทำทั้งประเทศมีผู้ไม่เสียภาษีสูงถึงร้อยละ ๘๘.๖ เปรียบเทียบภาษีรายได้ส่วนบุคคลกับ ประเทศต่างๆ เช่น เวียดนามอัตราภาษีเท่ากับไทย ประเทศญี่ปุ่นอัตราร้อยละ ๕ - ๔๐, สหรัฐอเมริการ้อย ละ ๑๐ - ๓๗, เยอรมนีร้อยละ ๒๕ - ๔๐, สวีเดนมีระบบภาษีที่ซับซ้อนแต่โดยรวมอัตราสูงสุดที่ร้อยละ ๕๐ ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีประชากรสูงวัยในสัดส่วนที่สูงจะเรียกเก็บภาษีรายได้ส่วน บุคคลในอัตราที่สูงกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา (ข้อมูลงบประมาณก่อนเกิดวิกฤตพลังงาน)

ตารางเปรียบเทียบอัตราภาษี (หน่วย : ร้อยละ)

ประเทศ	VAT %	ภาษีเงินได้บุคคล %
ไทย	๗	๕ - ๓๕
เวียดนาม	๕-๑๐	๕ - ๓๕
สิงคโปร์	๙	๓.๒ - ๒๒
อินโดนีเซีย	๑๑	๕ - ๓๕
มาเลเซีย	๕-๑๐	๑-๒๒๘

ประเทศ	VAT %	ภาษีเงินได้บุคคล %
ญี่ปุ่น	๑๐	๕ - ๔๕
เกาหลีใต้	๑๐	๙-๒๔
จีน	๖ - ๑๓	๓-๔๕
สหรัฐอเมริกา (เฉลี่ย)	๐-๑๐.๒๕	๑๐ - ๓๗
สวีเดน	๒๕	รวมกัน ๕๑.๕

ที่มา : สนง. ส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ พ.ศ.๒๕๖๗

๓.๕ ค่าใช้จ่ายด้านบำนาญและสวัสดิการสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลจากค่าอายุเฉลี่ยของ ประชากรนานขึ้นมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับจำนวนบุคลากรที่รับบำนาญหรือเบี้ยชราภาพในระบบ ประกันสังคมมีจำนวนมากขึ้น ข้อมูลบุคลากรของรัฐที่เกษียณและรับเงินบำนาญ ณ ไตรมาสแรกปี ๒๕๖๔ มีจำนวน ๑.๒๗๙ ล้านคนคิดเป็นร้อยละ ๙.๐๑ ของประชากรสูงวัยในช่วงสิบปีเพิ่มขึ้น ๒๖๘,๐๓๙ คน หรือ เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๖๑ ต่อปี ด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายบำนาญ/บำนาญจำนวน ๓๖๔,๒๘๘.๗ ล้านบาท ต่อปีหรือเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐.๓ ต่อปี หากเปรียบเทียบ ๕ ปีเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๔๖ จากข้อมูลนี้เห็น

ได้ว่างบประมาณในการดูแลบุคลากรของรัฐสูงขึ้นมีผลต่อความสามารถด้านรายได้ของรัฐที่จะเข้ามาเก็บกู้ และจะเป็นปัญหาในอนาคต^(๗)

ด้านเอกชนตัวเลขผู้รับเบี้ยชราภาพในระบบประกันสังคม. ๓๓/ม. ๓๙ มีจำนวนประมาณ ๘.๕ แสนคนแต่ละปีประกันสังคมจ่ายเงินดูแลประมาณ ๗.๖๕ หมื่นล้านบาท เงื่อนไขต้องมีอายุ ๕๕ ปีบริบูรณ์ และต้องสิ้นสุดสภาพการทำงาน เช่น ลาออกหรือเกษียณจากงาน สังคมสูงวัยกำลังก้าวผ่านไปสู่ระดับสุดยอดเงินที่จะต้องใช้จ่ายจะสูงขึ้นอย่างรวดเร็วสวนทางแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมในอนาคตจะลดน้อยถอยลงเป็นเหตุผลที่หลายประเทศมีการขยายอายุเกษียณให้ยาวออกไป

บุคลากรของรัฐและบำเหน็จ-บำนาญ

ปีพ.ศ.	จำนวนบุคลากรของรัฐ (คน)	อัตราเพิ่มขึ้น ร้อยละ	เงินบำเหน็จ/บำนาญ (ล้านบาท)	อัตราเพิ่มขึ้น ร้อยละ
๒๕๖๐	๑,๐๒๘,๙๖๑	-๔.๔๒	๑๗๙,๑๖๗	๑.๙๗
๒๕๖๑	๑,๐๕๖,๘๒๕	๒.๗๑	๑๙๑,๒๒๒	๖.๘๔
๒๕๖๒	๑,๐๘๔,๗๗๒	๒.๖๔	๒๒๓,๗๖๒	๑๗.๐๑
๒๕๖๓	๑,๑๔๗,๖๕๖	๕.๗๙	๒๖๕,๗๑๖	๑๘.๗๕
๒๕๖๔	๑,๑๕๘,๘๒๕	๐.๙๗	๓๐๐,๔๓๕	๑๓.๐๖
๒๕๖๕	๑,๑๙๒,๐๙๓	๒.๘๗	๓๑๐,๖๐๐	๓.๓๘
๒๕๖๖	๑,๒๒๑,๐๔๓	๒.๔๒	๓๒๒,๗๙๐	๓.๙๒
๒๕๖๗	๑,๒๔๙,๗๘๔	๒.๓๕	๓๓๓,๐๔๓	๓.๑๗
๒๕๖๘	๑,๒๖๑,๔๐๙	๐.๙๓	๓๕๔,๕๐๐	๖.๔๔
๒๕๖๙ (f)	๑.๒๙๗ ล้านคน	๑.๓๙	๓๖๔,๒๘๘	๒.๗๖

ที่มา : สังเคราะห์จากข้อมูลสนง.งบประมาณ/กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๓.๖ ผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านการเงินการคลังและหนี้สาธารณะของประเทศ

สังคมสูงวัยส่งผลกระทบต่อภาระการเงิน-การคลังของประเทศอันเป็นผลจากฐานผู้เสียภาษีลดลง ขณะที่ภาระการดูแลผู้สูงอายุทั้งค่ารักษาพยาบาล-สวัสดิการต่างๆ เบียดบังชีพผู้สูงอายุแต่ละปีประมาณ ๓.๘๓ - ๔.๐ แสนล้านบาท ในอนาคตค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะสูงขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุ ขณะที่จำนวนผู้เสียภาษีจะทยอยลดลงผลตามคือการขาดดุลงบประมาณสูงขึ้นแบบก้าวกระโดดจากรางเปรียบเทียบการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะแสดงให้เห็นว่าในช่วง ๖ ปีประเทศไทยขาดดุลงบประมาณมาอย่างต่อเนื่อง ปีพ.ศ. ๒๕๖๔ งบประมาณขาดดุล ๖.๒๓๐ แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓.๘๕๕ ต่อ GDP เปรียบเทียบกับปีพ.ศ. ๒๕๖๙ งบประมาณ ๓.๗๘๐ ล้านล้านบาท ขาดดุล ๘.๖๐ แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔.๓ - ๔.๕ ต่อ GDP จากเศรษฐกิจที่การขยายตัวในระดับต่ำต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน จนเป็นเศรษฐกิจป่วยเรื้อรัง ทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายทำให้หนี้สาธารณะอาจพุ่งไปสูงถึง ๑๒.๖๖

(๗) ที่มา : กบข. และสำนักงานงบประมาณ thaipublica.com

ล้านล้านบาท สัดส่วนร้อยละ ๖๗.๐ ต่อ GDP ไกล่ชนเพดานหนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรทำให้ภาระการคลังเพิ่มสูงจากงบประมาณขาดดุลมาโดยตลอด

ตารางเปรียบเทียบขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ

ระหว่างปีพ.ศ. ๒๕๖๔ – ๒๕๖๙

พ.ศ.	GDP ขยายตัว ร้อยละ	งบประมาณขาดดุล		หนี้สาธารณะ	
		(แสนล้านบาท)	สัดส่วนต่อ GDP	(แสนล้านบาท)	สัดส่วนต่อ GDP
ปี ๒๕๖๔	๑.๖	๖.๒๓	๓.๘๕ %	๙.๓๔	๕๘.๑๕ %
ปี ๒๕๖๕	๒.๖	๖.๕๒	๓.๗๕ %	๑๐.๕๘	๖๐.๔๑ %
ปี ๒๕๖๖	๒.๐	๖.๙๕	๓.๘๗ %	๑๑.๓๐	๖๒.๔๔ %
ปี ๒๕๖๗	๒.๕	๖.๙๓	๓.๗๖ %	๑๑.๖๓	๖๓.๒๐ %
ปี ๒๕๖๘	๒.๔	๗.๑๓	๓.๕๖ %	๑๒.๒๒	๖๔.๘๒ %
ปี ๒๕๖๙ (f)	๒.๐	๘.๖๐	๔.๕๕ %	๑๒.๖๖	๖๗.๐๐ %

ที่มา : สำนักงานงานปลัดกระทรวงการคลัง
สนง. สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางแสดงให้เห็นว่าในช่วง ๖ ปี ที่ผ่านมาไทยเป็นประเทศซึ่งงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องเปรียบเทียบกับปีพ.ศ. ๒๕๖๔/๒๕๖๙ งบประมาณขาดดุลสูงถึงร้อยละ ๓๘.๐ ขณะที่หนี้สาธารณะในช่วงเดียวกันเพิ่มขึ้นถึง ๓.๓๒๐ แสนล้านบาทคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๕๔ และคาดว่าในปีพ.ศ. ๒๕๗๐ หนี้สาธารณะอาจทะลุเพดานร้อยละ ๗๐ ของ GDP ผลเสียของหนี้สาธารณะสูงทำให้ลดการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพิ่มภาระดอกเบี้ยและการจัดเก็บภาษีตลอดจนลดความเชื่อมั่นด้านการลงทุน ลดขีดความสามารถในการแข่งขันและการรับมือวิกฤตในอนาคต การที่งบประมาณขาดดุลต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีกระทบต่อหนี้สาธารณะที่สูงปัจจัยดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการคลัง อีกทั้งอัตราการเพิ่มของหนี้สาธารณะของไทยสูงกว่าค่าเฉลี่ยการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีผลต่อศักยภาพการแข่งขันและมีแนวโน้มถูกตัดลดอัตราความน่าเชื่อถือในระดับโลก หนี้สาธารณะที่เกิดจากการขาดดุลงบประมาณจะเป็นภาระหนี้ของประชาชนในอนาคตเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญในอนาคต การทบทวนแนวทางการเพิ่มระยะเวลาการทำงานด้วยการขยายระยะเวลาการเกษียณจากงานอาจมีความจำเป็น

๓.๗ สังคมสูงวัยหากขาดการจัดการจัดการมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราต่ำ

บริบทประชากรแรงงานเป็นกลไกสำคัญขับเคลื่อนเศรษฐกิจมาตั้งแต่ในอดีตตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ผ่านมาถึงยุคอุตสาหกรรมพื้นฐานจนถึงยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งผ่านมาจนถึงปัจจุบันกำลังก้าวสู่อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจยุคที่ ๕ ซึ่งขับเคลื่อนเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารและธุรกรรมต่างๆ บนแพลตฟอร์มดิจิทัลและเอไอ อย่างไรก็ตาม “คนหรือแรงงาน” ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นสมการที่ขาดไม่ได้ ประเทศไทยกำลังแรงงานที่มีงานทำ ณ สิ้นปีพ.ศ. ๒๕๖๘ มีจำนวนประมาณ ๓๙.๕๖๒ ล้านคน

โดยร้อยละ ๒๘ - ๓๐ อยู่ในภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์และประมง ขณะที่ทำงานอยู่ในภาคการค้าสัดส่วนร้อยละ ๑๖.๒ ภาคการผลิตสัดส่วนร้อยละ ๑๐ - ๑๖.๒ ภาคท่องเที่ยวและบริการด้านอาหารสัดส่วนร้อยละ ๘.๘๓ ภาคก่อสร้างสัดส่วนร้อยละ ๕.๕๔ ที่เหลืออยู่ในภาคบริการ ตลอดจนบุคลากรในภาครัฐ-ทำงานในภาครัฐ-ภาคการศึกษาวิชาชีพและแรงงานอิสระ กำลังแรงงานมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจทั้งในฐานะผู้บริโภคและผู้ผลิตเป็นผู้เสียภาษีในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการตัดสินใจในการเลือกแหล่งลงทุนทั้งในประเทศและทางตรง (FDI) เกี่ยวข้องกับจำนวนแรงงานที่พอเพียง เห็นได้ว่ากำลังแรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญและมีบทบาทสำคัญต่อการดำรงขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและมีผลโดยตรงต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบทางตรงจากสังคมสูงวัยของไทยนอกจากจะต้องมีการเตรียมการรองรับคนสูงอายุซึ่งคิดเป็นประชากรมากกว่าร้อยละ ๒๑.๕๒ และในอีก ๑ ทศวรรษคนกลุ่มนี้จะมีสัดส่วน ๑ ใน ๔ ของประชากรจำเป็นที่จะต้องมีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการรองรับอย่างเป็นรูปธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ปรากฏการณ์สังคมสูงวัยของไทยนำมาซึ่งวิกฤตประชากรคาดว่าในช่วงต้นทศวรรษหน้าจะก้าวผ่านจากสังคมสูงวัยสมบูรณ์ไปสู่แบบสุดยอด (Super Aged Society) โดยประชากรจะลดลงพร้อมกับสัดส่วนผู้สูงอายุในช่วงวัยต่างๆ จะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจะทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจและผลิตภาพแรงงานลดลงมีผลเป็นนัยกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราต่ำ

เศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ต่ำกว่าศักยภาพเกี่ยวข้องกับปัญหาทางโครงสร้างทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและกำลังแรงงานที่ลดลงตลอดจนขีดความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำกว่าศักยภาพรวมถึงปัญหาด้านการเมืองและการเป็นรัฐราชการ ปฏิเสธไม่ได้ว่าการเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์และกำลังก้าวผ่านไปสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society) จำนวนประชากรวัยทำงานที่ลดลงอย่างมีนัยมีผลโดยตรงต่อจำนวนแรงงานและจำนวนฐานภาษีที่เป็นรายได้ของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่งบประมาณรายจ่ายเงินเกษียณอายุราชการจะสูงขึ้นตลอดจนรายจ่ายด้านสวัสดิการสุขภาพถ้วนหน้าสูงตามประชากรสูงวัยและบุคลากรวัยเกษียณที่แต่ละปีมีจำนวนเพิ่มขึ้นความจำเป็นที่จะต้องนำคนวัย ๖๐ - ๖๕ ปี กลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน การผลักดันนโยบายขยายอายุเกษียณทั้งแรงงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะแรงงานในภาคเอกชนอาจไม่ใช่ทางเลือกแต่เป็นทิศทางที่ไทยจะต้องก้าวผ่านเหมือนกับหลายประเทศที่ได้เน้นการปฏิรูปการขยายอายุเกษียณไปก่อนแล้ว





บทที่ ๔

กรณีศึกษา : นโยบายเกษียณอายุการทำงานในต่างประเทศ

การศึกษาความเป็นไปได้ในนโยบายการขยายอายุเกษียณการทำงานทั้งบุคลากรภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เห็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบได้เลือกบางประเทศมาใช้เป็นต้นแบบ (Model Countries) เพื่อนำมาวิเคราะห์ถอดบทเรียนโดยได้เลือกประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุตั้งแต่ระดับสมบูรณ์ไปจนถึงระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ที่กำลังเผชิญกับวิกฤตประชากรมาก่อนไทย เหตุผลเพื่อให้เห็นฉากทัศน์ว่าประเทศเหล่านั้นมีการขับเคลื่อนทั้งเชิงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เพื่อยืดระยะเวลาการเกษียณจากงานและส่งเสริมให้มีการจ้างงานซึ่งสามารถถอดบทเรียนมาเป็นประโยชน์ได้ในระดับหนึ่ง ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในบทนี้บางส่วนเป็นข้อมูลปฐมภูมิซึ่ง “สปรช.” ได้รับโดยตรงจากสำนักงานการค้าในต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ (พ.ศ. ๒๕๖๗) จำนวน ๑๙ สำนักงานจาก ๑๔ ประเทศ โดยเลือกประเทศต้นแบบเหมาะสมกับประเทศไทยนำมาถอดบทเรียนเป็นกรณีศึกษาจำนวน ๔ ประเทศ ประกอบด้วย

๔.๑ ประเทศสิงคโปร์

ภาพรวมในอาเซียนประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุจนถึงขั้นวิกฤตประชากรมี ๒ ประเทศ คือ ประเทศสิงคโปร์สัดส่วนผู้สูงอายุร้อยละ ๒๒.๙๖ และประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๙) สัดส่วนผู้สูงอายุร้อยละ ๒๑.๕๒ สถานการณ์ประชากรสูงอายุของประเทศสิงคโปร์อัตราการเกิดต่ำมากเกิดจากค่านิยมทางสังคมที่ชาย-หญิงวัยหนุ่ม/สาวไม่นิยมแต่งงานและมีลูกเนื่องจากเป็นสังคมที่มีการแข่งขันสูงและค่าครองชีพแพง ทำให้กลายเป็นสังคมเชิงเดี่ยว อัตราผู้หญิงวัยเจริญพันธุ์ให้กำเนิดบุตรอยู่ที่ ๐.๘๓ : ๑ และอัตราประชากรสูงอายุพึ่งพาคนวัยทำงาน ๑ : ๓.๗ คน ของไทยอยู่ที่อัตรา ๑ : ๓.๒๗ คน และมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากอัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการเสียชีวิต

มาตรการต่างๆ ของประเทศสิงคโปร์ในการรับมือวิกฤตประชากร เช่น

๑) นโยบายส่งเสริมการจ้างงาน (Retirement & Re-employment Policy) โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายขยายอายุเกษียณและจ้างงานผู้สูงอายุรวมถึงกฎหมายขยายอายุเกษียณ (พ.ศ. ๒๕๖๕) ไปถึงอายุ ๖๓ ปีและส่งเสริมให้มีการต่อสัญญารายปีเพื่อให้ทำงานต่อเนื่องจนถึงอายุ ๖๕ ปี นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงขยายระยะเวลาทำงานจนถึง ๖๘ ปี

๒) มาตรการทางการเงินสนับสนุนนายจ้าง โดยแบ่งแต่ละช่วงอายุ เช่น จ้างงานอายุ ๕๕ – ๕๙ ปี ได้เงินสนับสนุนร้อยละ ๒ ของค่าจ้างทั้งหมด อายุ ๖๐ – ๖๔ ปี ได้เงินสนับสนุนร้อยละ ๓ ของค่าจ้างและอายุ ๖๕ ปี ขึ้นไปได้เงินสนับสนุนร้อยละ ๕ พร้อมทั้งบวกเพิ่มอีกร้อยละ ๕ จนกว่าจ้างงานต่อเนื่องจนถึงอายุ ๖๘ ปี

๓) มาตรการจูงใจผู้สูงอายุให้ทำงาน ตั้งแต่ปี ๒๕๖๕ รัฐบาลสิงคโปร์ให้เงินสนับสนุนแก่แรงงานสูงอายุให้ทำงานต่อเนื่องคนละ ๒,๕๐๐ SGD (ประมาณ ๖๗,๓๐๐ บาท) และเงินสนับสนุนให้กับ

นายจ้างซึ่งมีการขยายเกษียณและมีการจ้างแรงงานสูงอายุจนถึง ๖๘ ปี โดยต้องมีสัญญาจ้างงานอย่างน้อย ๓ ปีขึ้นไป

๔) มาตรการสนับสนุนจิตใจด้านฝึกอบรมทักษะ (Workfare Training Support) สิงคโปร์ เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญด้านทักษะ Upskill/Reskill โดยเฉพาะแรงงานสูงอายุโดยรัฐบาลอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้นายจ้างเพื่อการอบรมร้อยละ ๙๕ และแรงงานหรือผู้สูงอายุหากสำเร็จ การอบรมจะได้เงินสนับสนุนสูงสุด ๔๐๐ SGD (ประมาณ ๑๐,๘๓๐ บาท) นอกจากนี้รัฐบาลยังให้เงินช่วยเหลือสถานประกอบการ ในการออกแบบการทำงานที่ยืดหยุ่นเหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ (Job Redesign Grant) เพื่อให้เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุที่มีความแตกต่างกันทั้งด้านศักยภาพทักษะและสรีระร่างกายมีผลต่อผลิตภาพ แรงงานคุ้มค่าจ้าง

๕) นโยบายส่งเสริมการมีบุตร โดยมีมาตรการเป็นแพ็คเกจเพื่อกระตุ้นและจูงใจคนวัยหนุ่ม/สาวเพื่อช่วยเหลือการแต่งงาน การดูแลบุตร ค่าสวัสดิการต่างๆ รวมถึงค่าศึกษาเล่าเรียน

๔.๒ ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๐ ปีร้อยละ ๓๓ และอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปสัดส่วนร้อยละ ๒๙.๑ ประชากรสูงวัยมีจำนวน ๓๖.๒๓ ล้านคน สัดส่วนร้อยละ ๒๙.๑ -๒๙.๘ ของประชากรทั้งหมดเป็นประเทศที่อยู่ในระดับสังคมสูงอายุระดับสุดยอด “Super-Aged Society” กล่าวได้ว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤตประชากรอย่างยาวนาน อัตราการเกิดในปีที่ผ่านมาลดลงร้อยละ ๕.๑ ผลกระทบเห็นได้ชัดตั้งแต่ระดับครัวเรือนที่เกือบ ๑ ใน ๓ เป็นประชากรสูงอายุโดยร้อยละ ๑๐ เป็นผู้สูงอายุวัย ๘๐ ปี อัตราการพึ่งพิงคนสูงอายุต่อประชากรวัยทำงานอัตรา ๑ : ๒.๒๖ (ของไทยอัตรา ๑ : ๓.๒๗ คน) ในพ.ศ. ๒๕๖๘ มีธุรกิจปิดกิจการเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๕.๒ เป็นประเทศขาดแคลนคนทำงานติดอันดับต้นๆ ของโลก^(๘)

ภาคส่วนเศรษฐกิจที่กระทบมากที่สุดคืออุตสาหกรรมก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์ วัสดุ อุปกรณ์ก่อสร้าง อุปกรณ์ตกแต่งบ้านและสำนักงาน สินค้า-บริการที่เกี่ยวกับทารก-เด็กและนักเรียน เครื่องแต่งกาย ร้านอาหาร สินค้าอุปโภคและบริโภคและบริการต่างๆ ส่งผลให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นชะลอตัวต่อเนื่องอย่างยาวนานเป็นประเทศที่อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดในเอเชีย โดยแต่ละปีรายได้ในรูปภาษีที่เก็บลดลงต่อเนื่องขณะที่รายจ่ายงบประมาณดูแลผู้สูงอายุสูงขึ้น ส่งผลหนี้สาธารณะของญี่ปุ่นสูงขึ้นถึงร้อยละ ๒๖๒ ต่อ GDP และจะสูงขึ้นแบบก้าวกระโดด

ผลกระทบจากสังคมสูงอายุระดับสุดยอดของญี่ปุ่นมีผลต่อเศรษฐกิจ ครัวเรือน ความมั่นคงของประเทศจากรายได้ในรูปภาษีที่หดตัวทำให้งบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่อง เศรษฐกิจขยายตัวในอัตราต่ำจนกลายเป็น “New Normal” จนหลุดจากขนาดเศรษฐกิจอันดับ ๓ ของโลกหนี้สาธารณะสัดส่วน ๒.๖๒ เท่าของ GDP กรณีของญี่ปุ่นคล้ายกับของไทยจำเป็นที่จะต้องถอดบทเรียนมาตรการต่างๆ มาปรับใช้

(๘) ที่มา : Tokyo Shoko Research 2025

มาตรการต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่นในการรับมือวิกฤตประชากร เช่น

๑) การตรากฎหมายหลายฉบับว่าด้วยการขยายอายุเกษียณภาคบังคับเพื่อให้สถานประกอบการมีการจ้างแรงงานสูงอายุกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานมีการขยายอายุเกษียณจาก ๖๐ ปีเป็น ๖๕ ปี อย่างค่อยเป็นค่อยไป (ภายในปี ๒๕๗๔) กฎหมายกำหนดแนวทางเลือกให้สถานประกอบการสามารถขยายอายุเกษียณออกไปถึง ๗๐ ปีหรือยกเลิกการเกษียณอายุจากงาน โดยจัดให้มีระบบจ้างงานต่อเนื่องสนับสนุนการจ้างสัญญาเอาร์ทเซอร์หรือจ้างฟรีแลนซ์แก่แรงงานสูงอายุ ด้านบุคลากรของรัฐจากเดิมกำหนดไว้ที่ ๖๐ ปี ต่อมาปี ๒๕๖๖ ขยายเป็น ๖๑ ปี และตั้งเป้าหมายภายในปี ๒๕๗๔ ข้าราชการเกษียณอายุ ๖๕ ปี โดยขยายอายุเกษียณ ๑ ปีในทุก ๒ ปี เป็นกรณีศึกษาที่ประเทศไทยควรถอดบทเรียนนำมาใช้^(๙)

๒) รัฐบาลตั้งกองทุนชดเชยภาคเอกชน โดยจ่ายเป็นรายเดือนให้กับสถานประกอบการที่มีการปรับเกณฑ์ขยายอายุเกษียณ มาตรการนี้รัฐบาลให้ความสำคัญอยู่ภายใต้ความมั่นคงของชาติ มีหน่วยงานรัฐควบคุมดูแลมีการบังคับใช้และเข้มงวดกับสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนมีตัวบทกฎหมายอย่างรุนแรง

๓) ด้านการจัดหางานให้กับผู้สูงอายุ โดยมีหน่วยงานรัฐรับผิดชอบผ่านเครือข่ายความร่วมมือรัฐและสถานประกอบการ เช่น ศูนย์ทรัพยากรมนุษย์สูงอายุ “Active Senior Employment Center” รวมถึงศูนย์สนับสนุนการจ้างงานในท้องถิ่น มีหน่วยงานรัฐมากกว่า ๑,๓๐๐ แห่งทั่วประเทศทำหน้าที่ฝึกทักษะที่จำเป็นและแบบเบ็ดเสร็จโดยมีแพลตฟอร์มแอปพลิเคชันของกระทรวงแรงงานญี่ปุ่นทำหน้าที่ “Job matching” (กรณีประเทศไทยกรมการจัดหางานควรจะนำกรณีนี้มาศึกษาและขยายผล)

๔) การนำเข้าแรงงานต่างชาติ ประเทศญี่ปุ่นมีการขาดแคลนกำลังคนจนเข้าขั้นวิกฤต เพื่อแก้ปัญหาในปีพ.ศ. ๒๕๖๗ มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติจำนวน ๓.๒ ล้านคน มากสุดเป็นประวัติการณ์ นอกจากนี้มีการส่งเสริมการนำเข้าแรงงานต่างชาติซึ่งแต่เดิมออกวีซ่าให้ทำงานเฉพาะตำแหน่งงานด้านวิชาชีพและแรงงานทักษะ ปัจจุบันมีการผ่อนผันให้สามารถทำงานประเภททักษะน้อย เช่น ทำงานในร้านสะดวกซื้อ ร้านอาหารและงานบริการต่างๆ รวมถึงส่งเสริมนักศึกษาต่างชาติเข้ามาทำงานในลักษณะ Work & Travel

๕) การแก้ปัญหาวิกฤตแรงงาน รัฐบาลญี่ปุ่นมีการผ่อนปรนมาตรการนำเข้าแรงงานเข้มข้นทักษะน้อยเข้ามาทำงานในประเทศในสาขาที่ขาดแคลนสามารถต่อวีซ่าได้ไม่เกิน ๕ ปี โดยไม่สามารถนำครอบครัวมาอยู่ด้วย โดยเฉพาะการทำงานในอุตสาหกรรม ๑๔ ประเภทที่ขาดแคลนแรงงานเช่น ด้านเกษตรกรรม ก่อสร้าง อยู่ต่อเรือ ฯลฯ สำหรับแรงงานมีทักษะหรือแรงงานวิชาชีพกฎหมายใหม่อนุญาตให้ทำงานอยู่ในประเทศได้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและอนุญาตให้นำครอบครัวเข้ามาอยู่ด้วยได้ ส่งผลทำให้เพิ่มกำลังแรงงานในภาคส่วนที่ขาดแคลนได้มากขึ้น ๓.๕ แสนคน

(๙) ที่มา : bangkokbiznews.com (พ.ศ.๖๗), capitalread.co (พ.ศ.๒๕๖๗)

๖) มาตรการเชิงสังคมมีการรณรงค์ส่งเสริมค่านิยมให้คนญี่ปุ่นโดยเฉพาะผู้สูงอายุมีมุมมองและจิตสำนึกทางบวกต่อการทำงานหลังเกษียณและมีมาตรการชะลอรับเงินกองทุนบำนาญ โดยหากยังรับเงินเข้าจะได้เงินบำนาญมากขึ้นเพื่อเป็นการจูงใจให้คนสูงอายุยังทำงานต่อเนื่อง พร้อมกับการสนับสนุนให้ภาคเอกชนใช้สมาร์ตเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ ทั้งในภาคการผลิต-บริการ เกษตรกรรมแม้แต่ในภาคครัวเรือนมีการส่งเสริมนำหุ่นยนต์มาช่วยงานบ้านมากขึ้น

๗) ส่งเสริมให้คนหนุ่มสาวมีบุตร ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่เหมือนกับหลายประเทศที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชากรหนุ่มสาวไม่นิยมแต่งงานและมีบุตรเป็นสังคมเชิงเดี่ยวทำให้อัตราการเกิดต่ำมากรัฐบาลมีมาตรการส่งเสริมในด้านต่างๆ ให้คนหนุ่มสาวมีบุตรทั้งด้านการเงินและเงินชดเชยในด้านต่างๆ รวมถึงส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีในระดับครัวเรือนและสถานประกอบการเพื่อลดการใช้แรงงานมนุษย์

๔.๓ ประเทศเกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ขณะเดียวกันเป็นประเทศเกษตรกรรมที่คนหนุ่ม-สาวจากชนบทเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่มีวัฒนธรรมและผู้คนต่างวัยยังคงผูกพันคล้ายกับไทย เกาหลีใต้เป็นประเทศที่กำลังเผชิญกับความท้าทายของการเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด สัดส่วนประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปร้อยละ ๒๘ และประชากรอายุ ๖๕ ปีขึ้นไปมีจำนวนประมาณ ๑๐.๕๑ ล้านคน สัดส่วนร้อยละ ๒๐.๓ ด้วยนิยามของ UN ทำให้เป็นประเทศสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุเร็วที่สุดในโลกกำลังเผชิญวิกฤตประชากร เป็นผลจากอัตราเด็กเกิดใหม่ลดลงร้อยละ ๗.๗ (ปี ๒๕๖๓) เป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในรอบ ๘ ปี อีกทั้งหญิงวัยเจริญพันธุ์ให้กำเนิดทารกเกิดใหม่มีค่าเฉลี่ยเพียง ๐.๗๒ เป็นผลจากค่านิยมของคนรุ่นใหม่เลือกที่จะอยู่คนเดียวทำให้เป็นสังคมเชิงเดี่ยวซึ่งมีสัดส่วน ๑ ใน ๓ ของครัวเรือน ค่าครองชีพสูงแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในเมืองและกลุ่มทุนใหญ่ผูกขาดเศรษฐกิจและการค้าคล้ายกับประเทศไทย ทำให้สถานประกอบการประเภท SMEs แข่งขันค่อนข้างยากและ/หรือต้องไปอยู่ในโซ่อุปทานของกลุ่มทุนใหญ่

ภาคแรงงานทั้งในสำนักงานและอุตสาหกรรมรวมไปถึงคลัสเตอร์บริการต่างๆ ต้องแข่งขันสูงสภาวะค่าครองชีพทำให้เงินออมต่ำส่งผลทำให้คนสูงอายุยังจำเป็นต้องทำงานหลังเกษียณ จากการสำรวจของรัฐบาลระบุว่า ผู้สูงอายุเกาหลีใต้วัย ๕๕ – ๖๕ ปีคาดหวังจะทำงานต่อมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๖๘.๕ เนื่องจากต้องการทำงานเพราะรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ส่วนใหญ่ทำงานหนักทั้งชายและหญิงไม่ใช่เพียงแค่เหงาแต่ต้องการรายได้เลี้ยงดูตัวเองและเป็นค่านิยมที่คนสูงวัยต้องทำงาน รายได้จากเงินบำนาญประกันสังคมโดยเฉลี่ยเพศชายประมาณ ๙.๘ แสนวอน (ประมาณ ๒๔,๕๐๐ บาท) เพศหญิงเงินบำนาญประมาณ ๕.๐ แสนวอนหรือ ๑๒,๕๐๐ บาททางงบประมาณเพื่อการดูแลผู้สูงอายุทั้งด้านสวัสดิการและสาธารณสุขคิดเป็นร้อยละ ๗.๒ ของ GDP สำหรับประเทศไทยประมาณร้อยละ ๒.๑๓๘ ต่อ GDP ประเทศไทยควรนำประเทศเกาหลีใต้มาเป็นโมเดลในการแก้ปัญหาแม้แต่องค์การสหประชาชาติ (UN ESCAP) ได้ใช้เกาหลีใต้เป็นต้นแบบของประเทศในการจ้างงานผู้สูงอายุ

มาตรการเชิงนโยบายของเกาหลีใต้เพื่อขับเคลื่อนการจ้างงานหลังเกษียณ

๑) เกาหลีใต้ที่ผ่านมามีปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลขาดการวางแผนรับมือสังคมสูงวัยและขาดนโยบายรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างเป็นระบบ การแข่งขันการทำงานสูงทำให้ค่านิยมไม่แต่งงานและไม่ต้องการมีบุตรกลายเป็นวัฒนธรรมของเกาหลีในปัจจุบัน

๒) การขยายระยะเวลาเกณฑ์เกษียณจากงาน โดยทั่วไปพื้นฐานกฎหมายกำหนด ๖๐ ปี รัฐบาลมีนโยบายขยายออกไปจนถึง ๖๕ ปี โดยสนับสนุนสถานประกอบการที่จ้างแรงงานสูงอายุจะได้เงินชดเชย (Incentive for Senior Employment) โดยจะจ่ายเป็นรายไตรมาสประมาณ ๓.๐ แสนวอนต่อคน (ประมาณ ๗,๕๐๐ บาท) นอกจากนี้ยังได้รับค่าลดหย่อนทางภาษีสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุโดยได้ค่าลดหย่อน ๔ - ๑๒ ล้านวอนขึ้นอยู่กับขนาดของธุรกิจ (อัตรา ณ ๕ ม.ค. ๖๙ = ๑ วอน แลกได้ ๐.๐๒๒ บาท)

๓) สถาบันกำลังแรงงานเพื่อสูงอายุ ด้านการพัฒนาทักษะมีหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ด้านการอบรมทักษะผู้สูงอายุ ทักษะ มีความสอดคล้องกับตลาดแรงงานและสนับสนุนการจ้างงานของผู้สูงอายุการทำงานเชิงรุกมีการเชื่อมโยงข้อมูลกับสถานประกอบการตั้งแต่อ่อนวัยเกษียณไปจนถึงฐานข้อมูลผู้ที่เกษียณออกจากงานโดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ

๓) การสนับสนุนการจ้างแรงงานหญิงสูงวัย เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมแรงงานหญิงสูงอายุกลับเข้ามาในตลาดแรงงานทำให้ประชากรเหล่านี้มีรายได้เพื่อการดูแลตัวเองและลูกหลานในปีที่ผ่านมา (พ.ศ.๒๕๖๖) มีการจ้างแรงงานสตรีสูงอายุกว่า ๑.๙๑ ล้านคน ประชากรหญิงสูงอายุของเกาหลีใต้ที่อายุมากกว่า ๖๕ ปี มีสัดส่วนร้อยละ ๔๒.๖ ส่วนใหญ่ไม่มีรายได้หรือรายได้ไม่เพียงพอจ่ายประจำวันไปจนถึงมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (กรณีนี้ไทยควรนำมาเป็นกรณีศึกษาซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของธนาคารโลกที่ชี้แนะให้ส่งเสริมการจ้าง แรงงานสตรีและหญิงสูงอายุกลับเข้ามาเป็นกำลังแรงงาน)

๔) การจ้างผู้สูงอายุเป็นกระแสในเกาหลีใต้ เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานถึงขั้นวิกฤตทำให้สถานประกอบการและสังคมสนับสนุนค่านิยมการจ้างงานและทำงานของผู้สูงอายุทั้งเพศชายและหญิง ขณะที่ประชากรผู้สูงอายุซึ่งกรณีเกาหลีใต้ได้รวมผู้ที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่มีค่านิยมที่ต้องการทำงานหลังเกษียณ ในปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๖๖) มีการจ้างงานผู้สูงอายุวัย ๖๐ ปีขึ้นไปในสถานประกอบการมากกว่า ๓.๕ แสนอัตราและอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปอีก ๗.๑ หมื่นอัตรา รายได้ขึ้นอยู่กับลักษณะงานหากทำงานเต็มเวลาค่าจ้างประมาณวันละ ๔๐,๐๐๐ วอน (๑,๐๐๐ บาท) หากไม่เต็มเวลาอาจลดลงไปครึ่งหนึ่งด้วยมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลทำให้ผู้สูงอายุของเกาหลีใต้ ๑ ใน ๔ ถูกจ้างงานในตลาดแรงงานที่มีนายจ้างและมีรายได้แน่นอน (เปรียบเทียบกับไทยสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑๒.๘)

๕) นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติของเกาหลีใต้ ดังที่กล่าวเกาหลีใต้เป็นประเทศที่ขาดแคลนแรงงานในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจจนถึงขั้นวิกฤต รัฐบาลได้ออกกฎหมายเกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานต่างชาติหลายฉบับกระทรวงแรงงานของเกาหลีใต้มีหน่วยงานเกี่ยวกับการนำเข้าและกำกับดูแลแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ (EPS : Employment Permit System) กรณีแรงงานไร้ทักษะประเภท

วีซ่า E-9 สามารถทำงานต่อเนื่องได้ ๓ ปี และต่ออายุได้ ๑ ครั้ง ระยะเวลาการจ้างไม่เกิน ๑ ปี ๑๐ เดือน โดยทั่วไปค่าจ้างแรงงานต่างด้าว (ประเภทวีซ่า E-9) ทำงานก่อสร้าง-เกษตร-บริการ ประมาณเดือนละ ๒ ล้านวอนหรือ ๕๐,๐๐๐ บาท

การนำเข้าแรงงานข้ามชาติของเกาหลีใต้ที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นทุกปี จำนวนแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในเกาหลีใต้มีจำนวนมากกว่าประมาณ ๑.๐๑๕ ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นสัญชาติจีนและเวียดนาม แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานส่วนใหญ่ครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคการผลิต รองลงมาภาคเกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรมต่อเนื่อง ก่อสร้างและภาคบริการ อย่างไรก็ตามประชาชนเกาหลีใต้มีทัศนคติเชิงลบกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเห็นว่าการเข้ามาแย่งงานมีการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงานด้านค่าจ้างต่ำกว่าสัญชาติเกาหลีใต้ประมาณร้อยละ ๒๙ ซึ่งขัดกับกฎหมาย รัฐบาลมีแนวคิดอาจถอนตัวจาก ILO เพื่อเปิดทางให้ภาคเอกชนสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น ซึ่งจะเปิดช่องให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน^(๑๐)

๔.๔ ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศเศรษฐกิจชั้นนำลำดับ ๒ ของสหภาพยุโรปรองจากประเทศเยอรมนีจำนวนประชากร ๖๗.๙๗ ล้านคน อัตราการขยายตัวของ GDP ๒๕๖๗ ร้อยละ ๑.๐ ฝรั่งเศส नियามผู้สูงวัยคือผู้ที่อายุ ๖๕ ปีขึ้นไปซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ ๒๐.๔๖ เป็นสังคมสูงอายุแบบสุดยอดเป็นประเทศที่มีอัตราการเกิดต่ำลักษณะสังคมเชิงเดี่ยวจำนวนผู้สูงอายุ ๑๓.๑๖ ล้านคน ฝรั่งเศสใช้งบประมาณเกือบร้อยละ ๑๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ไปกับเงินบำนาญของรัฐเป็นอัตราที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอียูและประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในปลายปี ๒๕๖๕ รัฐบาลประธานาธิบดีเอ็มมานูเอล มาครง เห็นถึงปัญหาที่จะตามมาจากงบประมาณในการดูแลผู้สูงอายุรวมถึงกองทุนบำนาญแห่งชาติที่มีแนวโน้มลดลงได้มีนโยบายขยายระยะเวลาเกษียณแรงงานจาก ๖๒ ปีเป็น ๖๔ ปี

กระทรวงแรงงานของฝรั่งเศสคาดการณ์ว่าการเลื่อนอายุเกษียณออกไปอีก ๒ ปี จะช่วยให้รัฐสามารถยืดระยะเวลาในการจ่ายเงินและจะทำให้มีเงินสมทบในกองทุนบำนาญเพิ่มขึ้น ๑๗๗,๐๐๐ ล้านยูโร (๖.๔๒๑ ล้านล้านบาท) ระบบบำนาญแบบใหม่จะมีจุดคุ้มทุนภายในปี ๒๐๒๗ ทั้งนี้ถึงแม้แผนการขยายอายุเกษียณเป็น ๖๔ ปี ฝรั่งเศสยังมีเกณฑ์อายุเกษียณที่ต่ำกว่าประเทศยุโรปหรือในประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่มีอายุขั้นต่ำเพื่อรับเงินบำนาญเต็มที่อายุ ๖๕ ปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น ๖๗ ปี

รัฐบาลฝรั่งเศสมีการสำรวจความคิดเห็นผู้ใช้แรงงานซึ่งส่วนใหญ่ค่านิยมไม่ต้องการทำงานหลังเกษียณจากผลสำรวจประชากรแรงงาน ๒ ใน ๓ ไม่เห็นด้วยแผนการขยายเกษียณ อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ยืนยันที่จะเดินหน้านโยบายจนนำไปสู่การประท้วงนัดหยุดงานทั่วประเทศครั้งใหญ่เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๖ มีประชากรกว่า ๑.๒ ล้านคนเข้าร่วม อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าผลสำรวจไม่เห็นด้วยแต่รัฐบาลฝรั่งเศสใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญผลักดันกฎหมายเพิ่มเกษียณอายุบำนาญสามารถผ่านออกเป็น

(๑๐) ที่มา : สำนักข่าวซินหัวประจำกรุงโซล www.lynews.co.th, สนง.ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงโซล

กฎหมายแทนการต้องโหวตจากรัฐสภา ด้านการเมืองพรรคฝ่ายค้านไม่เห็นด้วยมีการยื่นมติไม่ไว้วางใจกดดันให้รัฐบาลลาออกแต่แพ้โหวตกลางปี ๒๕๖๗ ช่วงก่อนพิธีเปิดการแข่งขันโอลิมปิก รัฐบาลประธานาธิบดีเอ็มมานูเอล มาครง ประกาศยุบสภาจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลออกมา รัฐบาลได้สมาชิกสภาลดลงมีผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง

สถานะล่าสุดต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๙ รัฐบาลมีการตกลงกับภาคแรงงานแบบผ่อนปรนเพื่อลดแรงเสียดทานจะสหภาพแรงงานทั่วประเทศซึ่งมีการประท้วงใหญ่ช่วงต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๖ จนที่สุดรัฐบาลสามารถผลักดันกฎหมายขยายเกษียณอายุจาก ๖๒ ปีเป็น ๖๓ ปีเศษ แต่มีเงื่อนไข “Working Year” ต้องทำงานครบจำนวนปีที่กำหนดคือจาก ๔๒ ปีเป็น ๔๓ ปี เพื่อรับบำนาญเต็มจำนวนและในปีพ.ศ. ๒๕๗๓ อายุเกษียณจากงานจะเป็น ๖๔ ปีตามที่กำหนด^(๑๑)

๔.๕ สารสำคัญจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ

กรณีศึกษา : นโยบายเกษียณอายุการทำงานในต่างประเทศ

ข้อมูลที่ปรากฏในหัวข้อนี้ส่วนหนึ่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.) ได้รับความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (กระทรวงพาณิชย์) และสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ จัดให้มีการสำรวจมาตรการของประเทศต่างๆ ในการขับเคลื่อนนโยบายขยายเกษียณการทำงานจำนวน ๑๔ ประเทศ เกี่ยวกับเกณฑ์อายุเกษียณและมาตรการของรัฐตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการขับเคลื่อนนโยบาย ผลที่ได้เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์สามารถนำมาต่อยอดในการศึกษาการผลักดันนโยบายขยายเกษียณอายุการทำงานของประเทศไทย รายละเอียดสังเขปสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (ดูข้อมูลเปรียบเทียบตารางหน้า ๒๖)

๑) นโยบายการขยายเกษียณเป็นวาระของประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัย จากการศึกษาและข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าสังคมสูงวัยส่วนใหญ่เกิดกับประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งครัวเรือนมีค่านิยมในด้านการคุมกำเนิดกอปรทั้งการแข่งขันและค่าครองชีพในการดำรงชีวิตตลอดจนการเข้าถึงการรักษาพยาบาลและสาธารณสุขทำให้ประชากรอายุยืน ภายใต้สังคมสูงวัยนอกเหนือจากเพื่อลดภาระของรัฐจำเป็นที่จะต้องขยายเกษียณการทำงานของประชากรทั้งบุคลากรของรัฐและแรงงานในภาคเอกชนอีกทั้งแนวโน้มฐานภาษีที่ลดลงเกิดขึ้นกับทุกประเทศทำให้จะต้องมีมาตรการด้านอื่นเข้ามาเสริม เช่น การปรับภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีบุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคลรวมถึงการส่งเสริมให้คนสูงวัยเข้าสู่ตลาดแรงงานซึ่งจะต้องมีการพัฒนาทักษะอย่างเป็นระบบ

๒) มาตรการของรัฐต้องยืดหยุ่นและผ่อนปรน การขยายอายุเกษียณทั้งนายจ้างและลูกจ้างรวมถึงบุคลากรของรัฐยังมีความเห็นแตกต่างกันส่วนใหญ่ไปในทางไม่ต้องการขยายเกษียณเพราะมีรายได้จากเงินเกษียณ เช่น กรณีของรัฐที่มีรายได้ร้อยละ ๗๐ ขณะที่ภาคแรงงานมีเงินบำนาญชราภาพและเงินช่วยเหลือต่างๆ ทำให้ไม่ต้องการทำงาน ประเด็นนี้เป็นปัญหาของทุกประเทศเกี่ยวข้องทั้งสถานประกอบการที่มีความหลากหลายทั้งขนาด-มูลค่า-สภาพแวดล้อมรวมถึงคลัสเตอร์ธุรกิจที่แตกต่าง

(๑๑) ที่มา : <https://www.prachachat.net/opinion-column-๑๐/news-๑๒๕๗๔๑๔>

กันอย่างสิ้นเชิงทำให้มีความยุ่งยากในการออกมาตรการต่างๆ ทำให้ไม่สามารถออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ บางประเทศการขยายเกษียณประกาศล่วงหน้า ๕ – ๑๐ ปีและค่อยๆ ททยอยปรับเปลี่ยน บางประเทศได้รับการต่อต้านจากประชาชนถึงขั้นเกิดการจลาจลดังที่เกิดในประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้มาตรการจูงใจกลุ่มแรงงานสูงอายุซึ่งมีปัญหาปัจเจกบุคคลและทัศนคติที่แตกต่างกัน บางคนเลิกงานหรือหากทำงานมีการเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการที่ไม่ให้ต่ำกว่าเดิม

ตัวอย่าง : มาตรการของรัฐซึ่งยืดหยุ่นและผ่อนปรน

- (๑) การทยอยเพิ่มอายุเกษียณบางประเทศเพิ่มขึ้น ๑ ปีในทุก ๒ - ๓ ปี
- (๒) กำหนดปีล่วงหน้า ๕ - ๑๐ ปี ในการเพิ่มอายุเกษียณเพื่อให้มีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีการเตรียมพร้อมและปรับตัว
- (๓) กำหนดอายุเกษียณแตกต่างกันในแต่ละคลัสเตอร์อุตสาหกรรม
- (๔) ความยืดหยุ่นด้านชั่วโมงการทำงานและค่าจ้างเพื่อจูงใจนายจ้าง
- (๕) กำหนดมาตรการเสริม เช่น เงินอุดหนุนชดเชยให้กับลูกจ้างและนายจ้าง

๓) การตอบสนองทางลบทั้งนายจ้างและลูกจ้าง จากข้อมูลที่ได้รับจากสำนักงานการค้ำในต่างประเทศ (ทูตพาณิชย์) พบว่าในประเทศที่มีนโยบายขยายเกษียณอายุทั้งบุคลากรภาครัฐและแรงงานเอกชนตลอดจนนายจ้าง ส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงลบมีการเพิกเฉยไม่ยอมรับและเลือกปฏิบัติ ขณะเดียวกันแรงงานสูงอายุขาดความสามารถในการปรับตัวและการมีปฏิสัมพันธ์เชิงลบกับคนต่างวัย ส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับงานและรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่ต่างไปจากเดิม นายจ้างส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการใช้แรงงานสูงอายุเป็นทางเลือกสุดท้ายเพราะเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าที่ต้องมาฝึกงานเนื่องจากการทำงานอาจเป็นช่วงระยะสั้นๆ ไม่เหมือนกับการลงทุนพัฒนาทักษะแรงงานวัยทำงานที่มีโอกาสสร้างผลกำไรหรือทำงานได้ยาวกว่าผู้สูงอายุ

๔) ทักษะและประสบการณ์ไม่ตรงกับงานใหม่ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD) ส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานกับนายจ้างเดิมเป็นปัญหาค่อนข้างมากในการหางานที่สอดคล้องกับทักษะและประสบการณ์ที่มีอยู่ส่งผลต่อการปรับตัวในลักษณะ “Change Skill” ค่อนข้างยุ่งยากทำให้ได้งานและรายได้ที่ต่ำกว่าศักยภาพ อีกทั้งลักษณะของงานไม่สอดคล้องกับทักษะและประสบการณ์ที่มีอยู่ส่งผลทางลบทั้งด้านประสิทธิภาพและผลิตภาพแรงงาน นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการปรับตัวจากที่เคยเป็นระดับหัวหน้างาน (Senior) แต่ต้องไปทำงานปฏิบัติการระดับล่าง (Worker)

๕) ขาดการเตรียมการและเตรียมพร้อมก่อนเกษียณจากงาน กรณีนี้คล้ายกันในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยที่แรงงานสูงอายุขาดการเตรียมพร้อมก่อนการเกษียณ เกี่ยวข้องกับการมีหน่วยงานแนะแนวทั้งในสถานประกอบการและหน่วยงานรัฐในการให้คำปรึกษาซึ่งจะต้องเตรียมการว่าหลังจากเกษียณจากงานแล้วจะไปทำอะไรเพื่อที่จะได้พัฒนาทักษะล่วงหน้าอย่างน้อย ๓ - ๕ ปี ในประเทศที่พัฒนาทั้งในสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป อังกฤษรวมถึงญี่ปุ่นยังไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวส่งผลทำให้ขาดทักษะและความเตรียมพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเองและทักษะ

๖) การจ้างผู้สูงอายุเป็นทางเลือกสุดท้ายของนายจ้าง จากการศึกษาเปรียบเทียบการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศรวมทั้งประเทศไทยส่วนใหญ่หากเปลี่ยนนายจ้างทักษะและประสบการณ์ไม่ตรงกับงาน ส่งผลให้นายจ้างใหม่อาจไม่รับเข้าทำงานและ/หรือโอกาสที่จะเลือกนายจ้างจึงมีไม่มากนัก ทำให้ได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าศักยภาพ ขณะที่สถานประกอบการการจ้างแรงงานสูงอายุเป็นทางเลือกสุดท้ายเนื่องจากมีศักยภาพและผลิตภาพต่ำกว่าค่าจ้างทำให้อาจถูกกดค่าจ้างหรือให้งานที่ต่ำกว่าความสามารถจริงรวมไปถึงทำงานไม่เต็มเวลา แม้แต่การทำงานกับนายจ้างเดิมหลังต่อสัญญาหลังเกษียณส่วนใหญ่จะเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ไปทำงานในระดับที่ต่ำกว่าและมีรายได้น้อยกว่า

๗) ปัญหาด้านผลิตภาพแรงงาน จากการศึกษาเอกสารทฤษฎีภูมิและข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการสำรวจและข้อมูลจากต่างประเทศโดยความร่วมมือของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศจำนวน ๒๒ ประเทศ พบว่ามีความคล้ายกันกล่าวคือความกังวลของนายจ้างเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานและผลิตภาพแรงงาน/ค่าจ้างของผู้สูงอายุอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำไม่สามารถปรับตัวเข้ากับรูปแบบงานรวมถึงปัญหาการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ ขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วประชากรหลังเกษียณส่วนใหญ่ด้วยอุปนิสัยไม่ชอบทำงานและมีอาการหมดไฟ (Burnout) หากจะทำงานต้องการค่าจ้างสูงและสวัสดิการอย่างน้อยต้องเท่าเดิม เหตุผลที่ต้องการทำงานเพราะรายได้ไม่เพียงพอส่งผลต่อประสิทธิภาพและผลิตภาพแรงงานเมื่อเทียบกับรายได้หรือชิ้นงาน แม้แต่ประเทศญี่ปุ่นที่มีความเป็นเลิศด้านพัฒนาทักษะก็ประสบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน

๘) การถูกเลือกปฏิบัติ จากการศึกษาปัญหาการทำงานของแรงงานสูงอายุในประเทศต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว พบว่าแรงงานสูงอายุส่วนใหญ่ล้วนมีปัญหาจากการถูกเลือกปฏิบัติในหน้าที่การทำงานทั้งด้านสวัสดิการ รายได้ โบนัสรวมถึงความก้าวหน้า เช่น ในประเทศจีน ได้หวันและอินเดีย ประเทศสหรัฐอเมริกามีการสำรวจพบว่าแรงงานสูงอายุจะมีโอกาสในการได้รับการสัมภาษณ์งานและบรรจุงานน้อยกว่าผู้สมัครงานที่อยู่ในวัยทำงานเนื่องจากนายจ้างต้องการให้ทำงานเต็มเวลาและมีระยะเวลาทำงานยาวต่อเนื่องแม้แต่ปัญหาการเข้ากับแรงงานต่างวัยอาจไม่เป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของสถานประกอบการที่มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาแทนแรงงานมนุษย์ เช่น เอไอโรบอทและระบบอัตโนมัติทำให้มีการใช้แรงงานคนน้อยลงส่งผลต่อการเลิกจ้างโดยเฉพาะแรงงานในช่วงอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะในสหภาพยุโรป

๙) การขยายอายุเกษียณทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นแนวโน้มทั่วโลก เพื่อรับมือกับสังคมสูงวัยและภาวะขาดแคลนแรงงาน หลายประเทศปรับเปลี่ยนเป็น ๖๕-๗๐ ปีส่วนใหญ่บุคลากรภาครัฐและแรงงานเอกชนไม่เต็มใจและไม่พอใจเนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีระบบสวัสดิการหลังเกษียณที่ดีและรายได้ที่พอเพียงทำให้คนสูงวัยไม่ต้องการทำงาน ความกังวลเรื่องโอกาสคนรุ่นใหม่และการขาดสวัสดิการรองรับภาระงบประมาณภาครัฐ ความเหลื่อมล้ำและคุณภาพการจ้างงาน ผู้สูงอายุอาจถูกจ้างด้วยรูปแบบสัญญาจ้างชั่วคราวที่ไม่มีสวัสดิการเท่าพนักงานประจำและอาจได้รับค่าตอบแทนที่ลดลงขณะที่นายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่าไม่คุ้มค่าจ้างเพราะผลิตภาพแรงงานต่ำเน้นการจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทน

๔.๖ เปรียบเทียบนโยบายขยายอายุเกษียณในต่างประเทศ

ประเทศ	สัดส่วนประชากร สูงอายุ (ร้อยละ)	GDP ขยายตัว พ.ศ.๒๕๖๘ (ร้อยละ)	บุคลากรของรัฐ		บุคลากรเอกชน		มาตรการของ รัฐ
			อายุเกษียณ (ปัจจุบัน)	อนาคต	อายุ เกษียณ (ปัจจุบัน)	อนาคต	
ไทย	๒๑.๕๒	๒.๔ ปี ๒๕๖๙ ประมาณ ๒.๐	๖๐ ปี	-	๕๕-๖๐ ปี	-	กำลังศึกษา ขยายเกษียณ
สิงคโปร์	๒๒.๙๖	๒.๓	-	-	๖๓ ปี	๖๕-๖๘ ปี	ส่งเสริมทาง การเงินและ ฝึกอบรม
เวียดนาม	๑๓.๘๔	๘.๐ ปี ๒๕๖๙ ประมาณ ๖.๕ - ๗.๖	-	-	ช. ๖๐.๓ ปี ญ. ๕๕.๔ ปี (พ.ศ.๒๕๗๘)	ช. ๖๒ ปี ญ. ๖๐ ปี (พ.ศ.๒๕๗๘)	-
อินโดนีเซีย	๑๐.๘๖	๕.๐	๕๘-๖๐ ปี	-	๕๙ ปี	ทยอยเพิ่มขึ้น ๑ ปี ทุก ๓ ปี จนถึง ๖๕ ปี	-
ญี่ปุ่น	อายุ ๖๐ ปี สัดส่วน ๓๓.๐๐ อายุ ๖๕ ปี สัดส่วน ๒๙.๑๐	๐.๙ ปี ๒๕๖๙ ขยายตัว ๑.๐ - ๑.๓	๖๑ ปี	๖๕ ปี ขยาย ๑ ปี ในทุก ๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๗๔)	๖๕-๗๐ ปี	-	เงินอุดหนุน- ชดเชย นำเข้าแรงงาน ต่างชาติเข้ามา ทดแทน
เกาหลีใต้	อายุ ๖๐ ปี สัดส่วน ๒๘.๐๐ อายุ ๖๕ ปี สัดส่วน ๒๐.๓๐	๒.๓ ปี ๒๕๖๙ ขยายตัว ๒.๐	-	-	๖๐-๖๕ ปี	-	เงินอุดหนุน- ชดเชย
จีน	๑๕.๔๐	๔.๖	-	-	ญ. ๕๕ ปี ช. ๖๐ ปี	อยู่ระหว่าง พิจารณาขยาย ๖๕ ปี	-
สวีเดน	> ๒๘.๐๐	๐.๗	-	-	๖๖ ปี	๖๙ ปี	ปรับภาษีสูง
ฝรั่งเศส	อายุ ๖๐ ปี สัดส่วน > ๒๘.๐๐ อายุ ๖๕ ปี สัดส่วน ๒๐.๔๖	๑.๐	-	-	๖๓ ปีพิเศษ	๖๔ ปี (พ.ศ.๒๕๗๓)	ขยายเกษียณ แบบผ่อนปรน
สหรัฐอเมริกา	๑๗.๓๐	๒.๗	-	-	๖๓.๘ ปี (แต่ละรัฐ แตกต่างกัน)	-	-

หมายเหตุ : (-) หมายถึงไม่มีข้อมูล

ที่มา : สำนักงานการค้ำในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๗

บทที่ ๕

โอกาสและความเป็นไปได้ นโยบายขยายอายุเกษียณ
กรณีศึกษา : บุคลากร-แรงงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

๕.๑ ความหมายและอัตรากำลังคนภาครัฐ

๕.๑.๑ นิยาม แบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ดังนี้

๑) บุคลากรภาครัฐ คือข้าราชการ-พนักงาน-ลูกจ้าง-ผู้ปฏิบัติงานทั้งส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่ทำงานและปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับค่าตอบแทน/ค่าจ้างจากงบประมาณของประเทศซึ่งจัดสรรให้แต่ละส่วนราชการและหน่วยงานรัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พันธกิจหลักเป็นกลไกขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ และบริการสาธารณะของประเทศครอบคลุมทุกองค์การทั้งด้านการบริหารและพัฒนาประเทศตลอดจนด้านเศรษฐกิจสังคม-ชุมชนและด้านความมั่นคง ในอีกนัยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหมายถึงบุคลากรซึ่งปฏิบัติงานตามส่วนงานราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาคได้รับการบรรจุงานตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมถึงข้าราชการการเมืองและข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นๆ จากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง^(๑๒)

๒) พนักงานรัฐวิสาหกิจ คือบุคลากรที่ทำงานในองค์กรที่รัฐเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นใหญ่เกินร้อยละ ๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจควบคู่กับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมีลักษณะงานและความมั่นคงสูงคล้ายพนักงานเอกชน สถานภาพเป็นลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐแต่บริหารจัดการเป็นอิสระจากระบบราชการโดยมีกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์รองรับเฉพาะ

๕.๑.๒ อัตรากำลังคนหรือแรงงาน-บุคลากรภาครัฐ

ข้อมูลปีพ.ศ. ๒๕๖๘ ประเทศไทยมีอัตรากำลังคนในภาครัฐ จำนวน ๒.๙๑ – ๓.๐ ล้านคน ประกอบด้วยข้าราชการ จำนวน ๑.๖๘ ล้านคน ทั้งดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) บุคลากรด้านการศึกษา ที่ดูแลโดยคณะกรรมการครู (ก.ค.) และที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการสังกัดกลาโหม สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการศาลตุลาการ/อัยการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับบุคลากรของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการมี จำนวน ๑.๒๓ ล้านคน เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานจ้าง-ลูกจ้างชั่วคราว นักการมหาวิทยาลัย ลูกจ้างประจำ บุคคลเหล่านี้มีงานที่มั่นคง ส่วนใหญ่มีบำนาญใกล้เคียงหรือประมาณ ๒ ใน ๓ ของรายได้เดิมทำให้ส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายระยะเวลาเกษียณ อีกทั้งบุคลากรของรัฐไม่ขาดแคลน เห็นได้จากอัตรารับข้าราชการใหม่เทียบกับจำนวนคนสมัครสอบของ ก.พ. (พ.ศ. ๒๕๖๗) มีอัตรา ๑ : ๑๗.๘ ข้าราชการวัยหลังเกษียณจากจำนวนสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ณ ม.ค. ๒๕๖๙ มีมากกว่า ๑.๒๗๙ ล้านคน งบประมาณ ๓๖๔,๒๘๘ ล้านบาท^(๑๓)

(๑๒) ที่มา : คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ocsc.go.th

(๑๓) ที่มา : กบข. www.gpf.or.th

จำนวนข้าราชการและบุคลากรของรัฐ มีจำนวนประมาณ ๒.๙๑ ล้านคน

ข้าราชการ	จำนวน	ร้อยละ	บุคลากรของรัฐ	จำนวน	ร้อยละ
ครูและบุคลากรทางการศึกษา	๔๒๗,๕๒๕	๒๕.๓๙	พนักงานจ้าง	๒๕๘,๒๗๖	๒๐.๘๙
พลเรือนสามัญ	๔๒๑,๒๒๘	๒๔.๙๗	ลูกจ้างชั่วคราว	๒๒๘,๕๔๓	๑๘.๔๘
ทหาร	๓๒๕,๐๕๓	๑๙.๒๗	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	๒๔๑,๘๖๐	๑๗.๓๘
ส่วนท้องถิ่น	๒๕๐,๖๗๐	๑๔.๘๖	พนักงานราชการ	๑๔๙,๕๓๗	๑๒.๐๙
ตำรวจ	๒๑๓,๒๐๘	๑๒.๖๔	พนักงานมหาวิทยาลัย	๑๒๙,๔๖๙	๑๐.๔๗
องค์กรอิสระ	๒๒,๘๓๘	๑.๓๖	พนักงานกระทรวงสาธารณสุข	๑๒๓,๘๓๐	๑๐.๐๑
พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	๑๓,๔๒๒	๐.๘	ลูกจ้างประจำ	๑๑๙,๐๐๐	๙.๖๒
ตุลาการ	๕,๔๒๙	๐.๓๒	พนักงานองค์กรเอกชน	๑๓,๐๙๐	๑.๐๖
อัยการ	๔,๓๒๖	๐.๒๕			
รัฐสภา	๓,๑๐๖	๐.๑๘			
รวม	๑.๖๘ ล้านคน		รวม	๑.๒๓ ล้านคน	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ปี ๒๕๖๘
ครูและบุคลากรทางการศึกษาข้อมูล สารสนเทศศึกษาแห่งชาติ ศธ.
ระบุจำนวน ๗๑๖,๒๙๑ คน

๕.๒ เหตุผลและความจำเป็น

๕.๒.๑ บุคลากรภาครัฐวัยหลังเกษียณเพิ่มขึ้นอย่างเป็นนัย ข้าราชการและบุคลากรของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานของประเทศ การเข้าสู่สังคมสูงวัยของไทยกำลังยกระดับไปสู่ระดับสุดยอด (Super-Aged Society) เกี่ยวข้องกับเงินบำนาญหลังอายุ ๖๐ ปีที่ต้องจ่ายหลังเกษียณทั้งที่ส่วนใหญ่อายุระดับนี้ยังมีศักยภาพสามารถทำงานได้ พลวัตการดูแลสุขภาพและความก้าวหน้าทางการแพทย์จะทำให้อายุไขของข้าราชการ-บุคลากรของรัฐวัยหลังเกษียณอายุจะยืนยาวจากปีพ.ศ. ๒๕๕๘ อายุไขเฉลี่ย ๗๓.๕ ปี เปรียบเทียบกับปีพ.ศ. ๒๕๖๘ อายุไขเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้นเป็น ๗๘.๑ ปี คาดว่าในอีก ๑๐ ปี ข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๗๘) อายุไขประชากร (Life Expectancy) ค่าเฉลี่ย ๘๒.๕ ปี หากไม่ดำเนินการอะไรในช่วงเวลานั้นประชาชนคนสูงอายุจะล้นประเทศ^(๑๔)

๕.๒.๒ งบประมาณดูแลข้าราชการวัยหลังเกษียณจะสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด แนวโน้มการเพิ่มขึ้นข้าราชการบำนาญและบุคลากรของรัฐเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๑๑,๗๖๕ คน เฉพาะกองทุน กบข.ต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๙ มีจำนวน ๑.๒๗๙ ล้านคน ใช้งบประมาณปีละมากกว่า ๓.๖๔๒ แสนล้านบาท ในทศวรรษหน้าจากอายุไขที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณ ๒.๗๙ ปี จะทำให้บุคลากรของรัฐวัยหลังเกษียณจะเพิ่มเป็น ๑.๓๘๘ ล้านคนหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๙.๒๕ เป็นเรื่องที่ดี^(๑๕) ภาระของรัฐที่ตามมาคืองบประมาณที่เพิ่มขึ้นทั้งบำนาญ-ด้านสวัสดิการและค่ารักษาพยาบาล ความจำเป็นการขยายอายุเกษียณจะทำให้สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนโดยเฉพาะบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง การขยายระยะเวลาเกษียณออกไปจะทำให้บุคลากรอายุ ๖๐ - ๖๕ ปี ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีศักยภาพและสามารถทำงานได้ตามปกติและยังอยู่ในกำลังแรงงานของประเทศ อีกทั้งยังส่งเสริมต่อคุณภาพชีวิตทำให้อายุยืนนานแต่ใน

(๑๔) ที่มา : กรมกิจการผู้สูงอายุ

(๑๕) ที่มา : thaipublica และ www.gpf.or.th

อีกนัยการขยายเกษียณอาจปิดกั้นโอกาสและการเลื่อนตำแหน่งงานและความก้าวหน้าของข้าราชการที่รอ ขยับตำแหน่ง อย่างไรก็ตามจากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ตอบสนองทางเชิงลบ เนื่องจากพอใจรายได้หลังเกษียณเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๗๐ ของรายได้ ทำให้ไม่ต้องการทำงานและส่วน หนึ่งอาจมีปัญหาด้านสุขภาพไม่อำนวย ความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องปฏิรูปครั้งใหญ่เพื่อก้าวพ้นวิกฤต ประชากรและการขาดดุลงบประมาณจากสังคมสูงวัยซึ่งจะเป็นปัญหาของประเทศในอนาคต

๕.๒.๓ การขยายอายุเกษียณต้องควบคู่กับปฏิรูประบบราชการ รายงานการศึกษาของ TDRI (ฐานเศรษฐกิจ ๔ พ.ย. ๖๘) ระบุว่ามีความจำเป็นในการขยายอายุเกษียณเป็น ๖๕ ปี เกี่ยวข้องกับการ ปฏิรูประบบราชการควบคู่ไปกับการทบทวนเงินบำนาญที่จะต้องมีการจูงใจให้บุคลากรของรัฐวัยหลัง เกษียณกลับเข้ามาตลาดแรงงาน เช่น การเพิ่มรายได้ให้เท่าเดิม การปรับเปลี่ยนตำแหน่งงานที่ไม่ปิดกั้น ความก้าวหน้าของระดับรองหรือคนรุ่นใหม่อาจประยุกต์การขยายอายุเกษียณของอัยการและผู้พิพากษา จนถึงอายุ ๖๕ - ๗๐ ปี สำหรับส่วนราชการต่างๆ ปัจจุบันการขยายเกษียณทำได้เฉพาะสายงานผู้เชี่ยวชาญ ขึ้นไป สายงานวิชาการที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือสายงานที่ขาดแคลนกำลังคนซึ่งต้องผ่าน ขั้นตอนประเมินผลงานและสมรรถภาพร่างกาย ระยะเวลาการขยายเกษียณไม่เกิน ๔ ปีและอาจขยาย ต่อเนื่องครั้งละไม่เกิน ๓ ปีแต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน ๑๐ ปี

๕.๒.๔ นโยบายขยายอายุเกษียณเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนจิตสำนึก ปฏิเสธไม่ได้ว่าก้าวสำคัญ ของไทยที่จะรับมือกับสังคมสูงวัยเข้มข้นที่กำลังก้าวไปสู่ระดับสังคมสูงวัยสุดยอด (Super-Aged Society) ความจำเป็นคือการเปลี่ยนกระบวนทัศน์และจิตสำนึกไม่ได้อยู่เพียงภาคเอกชนหรือภาคแรงงานแต่ต้อง ปรับเปลี่ยนทั้งองค์ภาพ โดยเฉพาะข้าราชการ-บุคลากรของรัฐรวมกันประมาณ ๒.๙๑ ล้านคน ความจำเป็น เร่งด่วนคือการทบทวนบทบาทหน้าที่และลดขั้นตอนที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือค่านิยมองค์กรโดยตัดหรือ ลดกระบวนการทำงานที่ไม่มีคุณค่าเป็นคอขวด “Bottle Neck” ที่ต้องสิ้นเปลืองกำลังคนจำนวนมากหลาย ตำแหน่งงานไม่มีความจำเป็นหรือทำงานซ้อนกัน

๕.๒.๕ ปฏิรูประบบราชการ แนวคิดการขยายเกษียณจำเป็นต้องควบคู่กับการปฏิรูประบบ ราชการเกี่ยวข้องกับการปรับลดอัตราคนที่ไม่จำเป็น แนวทางการขยายเกณฑ์อายุเกษียณของระบบราชการ ไทย กิจกรรมบางอย่างควรเอ้าท์ซอร์สให้เอกชนรับไปดำเนินการหรือใช้เทคโนโลยีหรือเอไอเข้ามาช่วย หลายหน่วยงานรัฐได้มีการขับเคลื่อนและเห็นผลที่ชัดเจนขอยกตัวอย่างเช่น การทำพาสปอร์ต การทำบัตร ประชาชนของกรมการปกครอง การออกใบอนุญาตขับขี่ของกรมการขนส่งทางบกซึ่งโอนการสอบไปให้ เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแต่รัฐเป็นผู้ออกใบขับขี่ การตัดบัญชีวัตถุอันตรายของ BOI โอนให้เป็นภารกิจของ ภาคเอกชนตลอดจนการดำเนินพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารของกรมศุลกากร

ดังที่กล่าวการขยายอายุเกษียณต้องทำพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการโดยลดอัตรา กำลังคนส่วนเกิน การดำเนินการจะต้องประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย ๕ - ๑๐ ปี เพื่อที่จะให้มีการเตรียมการ บางคนหรือบางตำแหน่งอาจจะเกษียณเมื่ออายุ ๖๐ ปีแต่บางตำแหน่งควรจะขยายออกไปถึง ๖๕ ปี ความสำเร็จไม่ได้เห็นในระยะสั้นแต่ในระยะยาวจะสามารถลดระบบของราชการและบุคลากรของรัฐให้มี

ความกระตือรือร้นประสิทธิภาพพึ่งพาเทคโนโลยีเข้มข้นของยุค ๔.๐ การขับเคลื่อนต้องทำไปพร้อมกับการประกาศขยายอายุเกษียณให้ยาวออกไป หากไม่ทำควบคู่กันจะเกิดปัญหาด้านงบประมาณและระบบโครงสร้างเป็นทางเดินของประเทศไทยสอดคล้องกับโลกาภิวัตน์ของโลก

๕.๓ สังเคราะห์แนวคิดการขยายอายุเกษียณ

จากผู้แทนหน่วยงานรัฐซึ่งใช้เป็นตัวอย่างในการศึกษา

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในหัวข้อนี้ส่วนหนึ่งได้มาจากการประชุมเชิงปฏิบัติการวันที่ ๑๔ พฤษภาคม, ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ และวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๘ เป็นการประชุมร่วมกับผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐมากกว่า ๒๕ หน่วยงานซึ่งมีส่วนร่วมในชี้แจงการแลกเปลี่ยน-เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณและส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุโดยเลือกที่จะนำบางข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๕.๓.๑ ผู้แทนกระทรวงแรงงาน

๑) **แนวคิด** กระทรวงแรงงานในระดับผู้บริหารเชิงนโยบายรับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของการขาดแคลนแรงงานของชาติที่จะตามมาจากสังคมสูงอายุเข้มข้น ความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมการทำงานของแรงงานสูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมที่ผ่านมา เคยมีการทำข้อตกลง (MOU) กับภาคเอกชน-หน่วยงานรัฐ เพื่อให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุแบบยืดหยุ่นทั้งด้านระยะเวลาการทำงานส่งเสริมการจ้างงานรายชั่วโมงตั้งเป้าหมายจ้างงาน ๑.๐ แสนตำแหน่งแต่โครงการขาดความต่อเนื่องไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ หลังจากนั้นมีการผลักดันขยายอาชีพให้กับแรงงานสูงอายุแต่โครงการเหล่านี้ขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบายขาดเจ้าภาพหลักและขาดงบประมาณทำให้ไม่มีความคืบหน้า

สถานภาพของสถานประกอบการกำหนดอายุเกษียณที่แตกต่างกัน กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดสถานประกอบการมีลูกจ้าง ๑๐ คนขึ้นไปต้องมีข้อบังคับการทำงานและกำหนดอายุเกษียณแต่หากไม่มีข้อตกลงที่ชัดเจนให้ถือว่ากำหนดอายุ ๖๐ ปี อย่างไรก็ตามปัญหาการขยายอายุเกษียณมีความสัมพันธ์กับการรับเงินชดเชยของลูกจ้างตามขึ้นบันไดตั้งแต่ ๓๐ – ๔๐๐ วัน รวมถึงเงินบำเหน็จและบำนาญชราภาพจากประกันสังคม ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งต้องการรับเงินก้อนเหล่านี้มากกว่าที่จะทำงานต่อเนื่อง

การขยายอายุเกษียณกระทรวงแรงงานเห็นด้วยโดยสำนักงานประกันสังคมอยู่ระหว่างทบทวนกฎหมายในการขยายระยะเวลาจาก ๖๐ ปี เป็น ๖๕ ปี การขยายอายุเกษียณของภาคเอกชนที่เป็นไปได้ระยะเร่งด่วนคือแรงงานในสำนักงานหรือแรงงานที่ไม่ต้องใช้สรีระร่างกายเป็นองค์ประกอบหลักสามารถทำงานหลังเกษียณทั้งจากนายจ้างเดิมหรือนายจ้างใหม่ได้เต็มเวลา **ขณะที่การจ้างรายชั่วโมงสำหรับแรงงานสูงวัยต้องดูผลกระทบข้างเคียงกับรูปแบบการจ้างแรงงานวัยทำงาน** ความจำเป็นที่จะต้องมีการส่งเสริมการพัฒนาทักษะให้กับแรงงานสูงอายุทั้งก่อนเกษียณจากงานหรือหลังเกษียณ โดยเฉพาะในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมตกยุค (Sunset Industry) เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์และโซ่อุปทานรถยนต์สันดาปที่กำลังจะถูกแทนที่ด้วยรถยนต์ไฟฟ้า การขับเคลื่อนขยายอายุเกษียณจำเป็นต้องทำไปพร้อมกับการจับคู่กับนายจ้างเพื่อให้การพัฒนาทักษะตรงกับอุปสงค์ความต้องการ (Demand & Supply Matching)

๒) ข้อเสนอแนะ

(๑) สนับสนุนงบประมาณโครงการพัฒนาทักษะผู้สูงอายุ เพื่อให้มีทักษะที่จำเป็นสามารถกลับไปทำงานในตลาดแรงงานหรืออาชีพอิสระ ที่ผ่านมางบประมาณไม่เพียงพอ เช่น ปีพ.ศ. ๒๕๖๓ ได้รับงบประมาณเพียง ๑๔.๑ ล้านบาทซึ่งไม่ใช่เฉพาะแรงงานสูงอายุแต่ใช้สำหรับการอบรมอาชีพอิสระและทักษะให้กับทุกกลุ่มวัย สำหรับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป้าหมายอบรมทักษะประมาณ ๒,๒๘๐ คน ทั้งนี้กระทรวงแรงงานมีนโยบายส่งเสริมผู้สูงอายุให้พึ่งพาตัวเองได้แต่การดำเนินการยังอยู่ในจุดเริ่มต้นโดยเห็นด้วยที่จะต้องทำเป็นวาระแห่งชาติมีเจ้าภาพและมีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอและมีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการทำงานของแรงงานสูงอายุเห็นได้จากงบประมาณที่จำกัดและการขยับตัวที่ค่อนข้างน้อยมาก

(๒) กระทรวงแรงงานจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและพันธกิจ ในอดีตเกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานวัยทำงานแต่บริบทของสังคมสูงวัยทำให้มีแรงงานสูงอายุเป็นส่วนเกินและเป็นภาระของประเทศทางด้านการเงิน-การคลัง-ด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นกระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบทรัพยากรแรงงานของประเทศควรเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง จำเป็นที่จะต้องเข้ามาเป็นเจ้าภาพทั้งด้านพัฒนาทักษะและการจัดหางานซึ่งต้องทำอย่างเป็นระบบมีศูนย์ทดสอบสมรรถนะและแพลตฟอร์ม “Big Data” ของแรงงานหลังเกษียณทั้งในระบบและนอกระบบโดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ-ทักษะและประสบการณ์ด้านการฝึกอบรม-การทดสอบสมรรถนะ โดยเฉพาะด้านสุขภาพกระทรวงแรงงานควรจะมีการระดมสมองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำเป็นวาระแห่งชาติการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุอาจร่างกฎหมายเพื่อเป็นตัวอย่างในการขับเคลื่อน

(๓) การแก้ไขหรือทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ของตลาดแรงงานที่ขาดกำลังคน การขยายเกษียณและส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็นทางเลือกที่ตอบโจทย์รวมถึงกฎเกณฑ์ของการรับบำนาญ/บำนาญของประกันสังคมที่ไม่เอื้อและเป็นข้อจำกัดของการขยายอายุเกษียณหรือให้เกิดการจ้างงานต่อเนื่อง

(๔) ควรมีข้อกำหนดให้นายจ้างมีการอบรมทักษะที่จำเป็นก่อนเกษียณ สถานประกอบการบางแห่งกำหนดอายุเกษียณเพียง ๔๕ ปีหรือ ๕๐ ปี ทำให้แรงงานเหล่านี้โอกาสที่จะหางานใหม่ค่อนข้างลำบากขณะที่ยังมีศักยภาพและมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลครอบครัวควรกำหนดให้สถานประกอบการมีการอบรมทักษะที่จำเป็นในการประกอบอาชีพหลังเกษียณโดยต้องทำล่วงหน้าก่อนเกษียณอย่างน้อยสองปีอาจต้องทำเป็นภาคบังคับ

(๕) ศูนย์บ่มเพาะพัฒนาทักษะแรงงานสูงอายุ เพื่อให้การพัฒนาทักษะผู้สูงอายุมีการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม กระทรวงแรงงานโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรมีการตั้งศูนย์บ่มเพาะพัฒนาแรงงานสูงอายุจะต้องบูรณาการทำงานแบบ “One Stop Service” ทั้งด้านแนะแนวการเตรียมพร้อมของแรงงานทั้งก่อนและหลังเกษียณ การพัฒนาทักษะ การทดสอบสมรรถนะและออกใบรับรองรวมถึงการจัดหางานด้วยการสร้างแพลตฟอร์มหางานสำหรับผู้สูงอายุ “Elder Worker Job Platform” เนื่องจากแพลตฟอร์มของ

กรมการจัดหางานทางานที่มีอยู่ออกแบบรองรับแรงงานวัยทำงาน โดยอาจเทียบเคียงกับธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางาน หลักศูตรนอกเหนือจากพื้นฐาน จะต้องเป็นหลักศูตร “Future Skill และ Digital Skill” ควรเชื่อมโยงกับการพัฒนาอาชีพใหม่ “โครงการซอฟต์แวร์” เกี่ยวข้องกับทักษะ “New S-Curve Industry” ที่รัฐบาลกำลังขับเคลื่อนจำเป็นจะต้องออกแบบหลักศูตรรองรับทั้งเพื่อการทำงานกับนายจ้างหรือทำงานอิสระเพื่อไปสร้างอาชีพและสร้างรายได้ให้กับตัวเองและครอบครัว

(๖) การปรับหรือสร้างทัศนคติใหม่ ควรมีการจัดทำโครงการเชิงสังคมในการปรับหรือสร้างทัศนคติใหม่ (New Attitude) เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่มีงานทำเป็นผู้มีคุณค่าแก่สังคมซึ่งจะเป็นทัศนคติทางบวกและใช้มาตรการเชิงสังคมเนื่องจากยังมีแรงงานสูงอายุจำนวนมากที่มีศักยภาพแต่ไม่ต้องการทำงานพึ่งพาแต่สวัสดิการของรัฐและยอมที่จะเป็นกลุ่มเปราะบางของสังคมควรมีรางวัล “Elder Best Practice Award” เพื่อสร้างเป็นโมเดลตัวอย่างให้กับแรงงานสูงอายุไม่ใช่เฉพาะแรงงานภาคเอกชนแต่รวมถึงบุคลากรของรัฐซึ่งส่วนใหญ่รับบำเหน็จ/บำนาญไม่พอใช้เป็นหนี้ครัวเรือนระดับสูง

๕.๓.๒ ผู้แทน ก.การพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ (พ.ม.)

๑) แนวคิด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบจากสังคมสูงวัยโดยได้ยกระดับขึ้นวิกฤตประชากร “Human Crisis” ด้วยอัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการเสียชีวิตที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะทำให้ไม่เกิต้นทดพรชนหน้าไทยจะก้าวสู่สังคมสูงอายุระดับสุดยอดการขับเคลื่อนที่ผ่านมาได้มีการจัดทำแผนแม่บท ๓ ฉบับได้แก่ แผนยุทธศาสตร์กรมกิจการผู้สูงอายุ (พ.ศ.๒๕๖๑ – ๒๕๗๐) แผนปฏิบัติการผู้สูงอายุระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๘๐) แผนปฏิบัติราชการกรมกิจการผู้สูงอายุฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐) แผนฉบับนี้มีการระบุถึงแนวทางการขยายเกษียณอายุไปถึง ๖๕ ปีทั้งของภาครัฐและเอกชน

๒) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

(๑) ความจำเป็นจะต้องทบทวนการขยายอายุเกษียณ ทั้งของภาครัฐและเอกชนออกไปจนถึง ๖๕ ปีเหมือนกับหลายประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว ปัจจุบันข้าราชการของรัฐมีเฉพาะฝ่ายตุลาการที่เกษียณอายุ ๗๐ ปี ส่วนข้าราชการในหน่วยงานรัฐอื่นๆ แม้แต่สถาบันการศึกษาการขยายเกษียณเกิน ๖๐ ปีได้เฉพาะบางตำแหน่งที่มีความจำเป็นและมีตำแหน่งตั้งแต่ผู้เชี่ยวชาญขึ้นไปโดยสามารถต่ออายุเป็นรายปีหากเป็นสายวิชาการต้องเป็นระดับรองศาสตราจารย์และการศึกษาระดับปริญญาเอก

(๒) มาตรการทางสังคมเพื่อขับเคลื่อนการทำงานหลังเกษียณ จากการสอบถามข้าราชการส่วนมากไม่ต้องการให้มีการขยายเพิ่มอายุเกษียณ เนื่องจากรายได้จากบำนาญรายเดือนและสวัสดิการต่างๆ และค่ารักษาพยาบาลหลังเกษียณพอเพียงที่จะดำรงชีวิต อีกทั้งหากขยายเกณฑ์เกษียณออกไปเงินเดือนและรายได้อื่นๆ ต้องไม่น้อยกว่าเดิมเกี่ยวข้องกับการปรับทัศนคติข้าราชการสูงวัยว่าการทำงานคือคุณค่าของชีวิตทางด้านสุขภาพและอายุที่ยืนยาวมากขึ้น การดำเนินการต้องเป็นระบบด้วยการมีสโลแกนสร้างค่านิยมเชิงบวกเผยแพร่ในสื่อต่างๆ ว่าแรงงานสูงอายุเป็นบุคคลที่มีคุณค่าต่อสังคม

(๓) **มาตรการเตรียมพร้อมก่อนเกษียณ** จำเป็นจะต้องปลูกฝังค่านิยมทางสังคมและมาตรการจูงใจให้แรงงานสูงอายุรวมทั้งบุคลากรของรัฐวัยหลังเกษียณจำเป็นต้องทำงานนอกจากนี้ในสถานประกอบการอาจมีมาตรการเชิงบังคับ เช่น หากมีลูกจ้างตามจำนวนที่กำหนดจะต้องมีการจัดอบรมทักษะที่จำเป็นรวมถึงหน่วยงานแนะแนวสำหรับแรงงานสูงอายุที่ต้องเกษียณออกจากการจัดตั้งหน่วยงานรัฐทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเชื่อมโยงกับภาคเอกชนและภาควิชาการทักษะควรเน้นทักษะทั้งที่เป็น Future Skill และ Digital Skill เพื่อลดช่องว่างระหว่างวัย

(๔) **ควรจัดตั้งคณะกรรมการร่วมส่งเสริมการทำงานของแรงงานสูงอายุ** เหตุผลสำคัญที่ทำให้การส่งเสริมการทำงานหลังเกษียณไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการขาดการเชื่อมโยงและบูรณาการกับหลายหน่วยงานทั้งของรัฐ ภาคเอกชน ภาคแรงงานและสถาบันการศึกษาแต่ละหน่วยงานต่างขาดการประสานงานทั้งเป้าหมาย พันธกิจและงบประมาณ เช่น กระทรวงพม.ดูแลผู้สูงอายุในภาพกว้างในเชิงสังคมมากกว่าการสร้างรายได้ให้กับแรงงานสูงวัย ขณะที่กระทรวงแรงงานรับผิดชอบตั้งแต่พัฒนาทักษะไปจนถึงการจัดหางานโดยเน้นด้านสวัสดิการคุ้มครองแรงงานเป็นประการสำคัญ การขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมควรมีการตั้งคณะกรรมการร่วมในลักษณะภาครัฐ เอกชนและวิชาการ โดยอย่างน้อยระดับรองนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นประธาน ในอดีตมีกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติแต่ขาดการสนับสนุนเชิงนโยบายและขาดความต่อเนื่องทำให้ไม่สามารถมีบทบาทในการขับเคลื่อน

๕.๓.๓ ผู้แทนจากสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

๑) **แนวคิด “ก.พ.”** เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่เป็นองค์กรเลขานุการและบริหารงานของข้าราชการพลเรือน หน้าที่หลักคือการกำกับงานบริหารบุคลากรของรัฐซึ่งก็คือข้าราชการพลเรือนสามัญ จากข้อมูล (พ.ศ. ๒๕๖๓) มีจำนวน ๔๒๑,๒๒๘ คน แต่หากรวมบุคลากรของรัฐทั้งหมดรวมกันมีจำนวนประมาณ ๑.๖๘ ล้านคน (ข้อมูลของสง. สถิติแห่งชาติ ๑.๗๑ ล้านคน) ในอดีตข้าราชการไทยเกษียณและได้รับบำเหน็จ/บำนาญอายุไม่เกิน ๕๕ ปีบริบูรณ์ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกณฑ์เกษียณเป็น ๖๐ ปีและสามารถต่อได้ครั้งละ ๑ ปี แต่ไม่เกินอายุ ๖๕ ปียกเว้นข้าราชการตุลาการได้ถึง ๗๐ ปี

นโยบายการขับเคลื่อนเพื่อขยายอายุเกษียณข้าราชการอย่างเป็นทางการไม่ใช่เรื่องใหม่ ในปี ๒๕๕๙ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเคยเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติเพิ่มอายุเกษียณราชการจาก ๖๐ ปีเป็น ๖๕ ปี โดยให้เหตุผลว่าสังคมสูงอายุจะทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรของรัฐแต่รัฐบาลในสมัยนั้น (คสช.) ไม่ผ่านยังคงเกษียณอายุหกสิบปี ทางก.พ.ในปี ๒๕๖๓ มีการศึกษาทบทวนประเด็นขยายเกษียณราชการจาก ๖๐ ปีเป็น ๖๓ ปี เหตุผลที่ควรขยายเกษียณจากราชการเกี่ยวข้องกับกำลังคนในอนาคตโดยจะต้องพิจารณาประมาณค่าใช้จ่ายในการขยายอายุเกษียณ ในหลายประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัยมีการขยายเกษียณออกไปแตกต่างกันโดยช่วงอายุเกณฑ์เกษียณจะอยู่ระหว่าง ๖๔ – ๖๖ ปี

๒) ข้อเสนอแนะ

(๑) ให้มีการทบทวนขยายอายุเกษียณข้าราชการ ปรับเกณฑ์อายุเกษียณราชการ จาก ๖๐ ปี เป็น ๖๕ ปี สำนักงานคณะกรรมการพลเรือนได้เคยนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้มีการทบทวน (พ.ศ. ๒๕๖๓) แต่เป็นช่วงการแพร่ระบาดของช่วงวิกฤตโควิด-๑๙ สถานะปัจจุบันยังไม่คืบหน้า กระทรวงแรงงานควรมีการศึกษารายละเอียดและนำเสนอเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) การขยายเกษียณบุคลากรของรัฐจะต้องมีการแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย ๕ ปี การขยายเวลาการเกษียณจะต้องทำล่วงหน้าเพื่อให้ข้าราชการมีการเตรียมตัวและตัดสินใจทางเลือกกรณีของประเทศญี่ปุ่นจากเดิมกำหนดไว้ที่ ๖๐ ปี ตั้งเป้าหมายภายในปี ๒๕๗๔ บุคลากรของรัฐจะเกษียณอายุ ๖๕ ปี โดยขยายอายุเกษียณ ๑ ปี ในทุก ๒ ปี

(๓) การขยายเกษียณของข้าราชการไม่ใช่เชิงบังคับ ไม่ควรประกาศใช้พร้อมกันทั้งหมด เป็นลักษณะสมัครใจแต่ละบุคคล การขยายเวลาการเกษียณจะต้องทำล่วงหน้าเพื่อให้ข้าราชการมีการเตรียมตัวและตัดสินใจทางเลือก การขยายอายุเกษียณอาจเลือกเฉพาะบางตำแหน่งที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญ และ/หรือไม่มีคนที่จะมาทดแทน

(๔) ควรคำนึงถึงการเลื่อนขั้นและตำแหน่ง การขยายอายุราชการเกี่ยวข้องกับการปรับเลื่อนขั้นในระดับที่รองลงมาเกี่ยวข้องกับระบบการจัดการทรัพยากรบุคคล-ขวัญกำลังใจการพิจารณาจำเป็นจะต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ซึ่งต้องทำพร้อมไปกับการปรับแก้กลไกกระบวนการทำงานของระบบราชการ เน้นประสิทธิภาพและผลิตภาพ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นที่เรียกว่า “Bottle Neck” การขยายอายุเกษียณจะต้องทำไปพร้อมกับการลดขนาดกำลังคนของระบบราชการให้กระชับรัดกุมเกี่ยวข้องกับการนำระบบเทคโนโลยีและพัฒนาทักษะ

(๕) คำนึงถึงงบประมาณแผ่นดินที่ต้องใช้ การขยายอายุเกษียณของข้าราชการเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินแต่ละปีที่น่าจะเพิ่มขึ้นจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินว่าจะต้องใช้งบประมาณเพิ่มเติมต่อปีเท่าไร

(๖) การขยายอายุเกษียณราชการจะต้องทำควบคู่กับการลดขนาดอัตรากำลังคน ซึ่งจะต้องทำเป็นเชิงนโยบาย “Downsizing Policy” อาจเลือกบางตำแหน่งบางหน้าที่ซึ่งไม่ต้องขยายอายุเกณฑ์เกษียณ เนื่องจากการนำเทคโนโลยีและเอไอเข้ามามีใช้ในการทำงานซึ่งจะทำให้บางตำแหน่งงานลดลงรวมทั้งสนับสนุนการจ้างเข้าที่ซอร์สงานให้กับภาคเอกชน ข้าราชการนอกเหนือจากที่กพ.ดูแลยังมีหน่วยงานอื่นๆ อีกจำนวนมากต่างมีกฎหมายของตัวเองจำเป็นที่จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการเชิงบูรณาการเข้ามาพิจารณาเป็นการเฉพาะ

(๗) บริบทข้าราชการในอนาคต การขยายเกณฑ์เกษียณข้าราชการต้องทำพร้อมกับการลดขนาดกำลังคนเพื่อไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมากขึ้น เกี่ยวข้องกับการปรับระบบราชการให้มีความทันสมัยด้วยการนำสมรรถนะเทคโนโลยีเข้ามาเสริมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพข้าราชการในอนาคตจะต้องเป็น

มีอาชีพในแต่ละสาขา สามารถมีกระบวนการถ่ายทอดทักษะจากรุ่นไปสู่รุ่นโดยเฉพาะการสร้างทัศนคติใหม่ ประเด็นเหล่านี้ทางสำนักงานกพ.ต้องนำมาเป็นส่วนควบของการขยายอายุเกษียณ

๕.๓.๔ ผู้แทนจากสำนักงานประกันสังคม (สปส.)

“สปส.” จัดตั้งตามพ.ร.บ. ประกันสังคม เมื่อพ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อมูลผู้ที่ประกันตน ณ เดือน ธันวาคม ๒๕๖๘ ประกอบด้วย มาตรา ๓๓ แรงงานซึ่งมีนายจ้างในสถานประกอบการต่างๆ จำนวน ๕๒๕,๓๓๗ แห่ง มีผู้ประกันตนรวมกัน ๑๒.๑๘๓ ล้านคน ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ จำนวน ๑.๖๔๔ ล้านคน เป็นแรงงานที่เคยเป็นผู้ประกันตนมาตรา ๓๓ มาก่อน นำส่งเงินสมทบแล้วไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือนและออกจากงานไม่เกิน ๖ เดือนจะยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ยกเว้นการว่างงานและมาตรา ๔๐ จำนวน ๑๑.๐๒๗ ล้านคน หมายถึงบุคคลทั่วไปอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์และไม่เกิน ๖๕ ปีบริบูรณ์ ทำงานแบบไม่มีนายจ้างหรือประกอบอาชีพอิสระสิทธิประโยชน์อยู่กับทางเลือกของผู้ประกันตน จำนวนผู้ประกัน ๑.๐๘๙ ล้านคน

สปส.เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนขยายอายุเกษียณการจ้างงานอย่างค่อยเป็นค่อยไปจาก ๕๕ ปีเป็น ๖๕ ปี และปรับเพิ่มเงินสมทบเข้ากองทุนชราภาพซึ่งปัจจุบันอัตราร้อยละ ๔ ประเด็นนี้สอดคล้องงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ระบุถึงปัญหาที่ตามมาจากการปรากฏการณ์สังคมสูงวัยของไทยส่งผลช่องว่างรายรับและรายจ่ายของกองทุนประกันสังคมใน ๒๐ ปีข้างหน้าอาจติดลบโดยเสนอให้มีการเพิ่มอายุเกษียณของแรงงานภาคเอกชน

ในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.๒๕๖๔ – ๒๕๖๖) แต่ละปีมีผู้อยู่ในระบบประกันสังคมมาตรา ๓๓ เกษียณออกจากงานเฉลี่ยประมาณปีละ ๑.๘๐๒ แสนคน ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๓.๐๓ เลือกที่จะได้เบี้ยชราภาพและกลุ่มที่เลือกที่จะรับบำเหน็จชราภาพเป็นเงินก้อนมีสัดส่วนร้อยละ ๑๖.๙๗ คาดว่าปี ๒๕๗๕ จำนวนผู้รับบำนาญชราภาพจะมีมากกว่า ๒.๓ ล้านคน (ปัจจุบันมีประมาณ ๘.๕ แสนคน) สถานะการเข้าสู่สังคมสูงวัยแบบสมบูรณ์ส่งผลต่อปัญหาวิกฤตขาดแคลนกำลังแรงงานในระดับชาติ ภาครัฐและเอกชนต่างมีแผนและเตรียมขยายเกณฑ์ให้เป็น ๖๕ ปี ทางสปส. ได้มีการแก้ไขจัดทำร่างพ.ร.บ.ประกันสังคม (ฉบับที่ ๕) อาจขยายระยะเวลาส่งเงินสมทบและสิทธิรับบำเหน็จ-บำนาญไปจนถึงอายุ ๖๕ ปี (ช่วงการจัดทำรายงานอยู่ระหว่างรอการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี) ^(๑๖)

สถานะกองทุนประกันสังคม ณ ปลายปี ๒๕๖๘ มีเงินทุนสะสม ๒.๙ ล้านล้านบาทและกองทุนเงินทดแทน ๘๐,๔๑๓ ล้านบาท การเข้าสู่สังคมสูงวัยให้แรงงานสูงอายุ ๕๕ – ๖๐ ปี ซึ่งเกษียณออกจากตลาดแรงงานแต่ละปีมีจำนวนมากขึ้น (เฉลี่ยปีละประมาณ ๑.๘๐๒ แสน คน) ส่งผลต่อสัดส่วนรายจ่ายต่อรายรับเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๗๓.๔ ทำให้มีการใช้สิทธิประโยชน์จากกองทุนเพิ่มขึ้น เช่น สิทธิการรักษาพยาบาลที่ครอบคลุมมากขึ้น รายจ่ายบำเหน็จ/บำนาญชราภาพ พลวัตสังคมสูงวัยเข้มข้นส่งผลทำให้รายรับและรายจ่ายจะไม่สมดุล คาดการณ์ว่าเงินกองทุนประกันสังคมในปี ๒๕๙๗ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขกองทุนจะล้มละลายตัวเลขเป็น “ศูนย์”

(๑๖) ที่มา : นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ อธิบดีเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (สปส.) และอดีตอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๕.๓.๕ ผู้แทนกรมสรรพากร

ภารกิจของกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานรัฐในการเก็บภาษีแต่เดิมเรียกว่า “จังกอบ” กฎหมายภาษีเป็นสากลฉบับแรกของไทยคือ พ.ร.บ. ภาษีเงินได้ พ.ศ. ๒๔๗๕ รายได้ของรัฐในรูปภาษีตามประมวลรัษฎากรที่กรมสรรพากรเรียกเก็บในปีพ.ศ. ๒๕๖๘ มีจำนวน ๒.๓๓๕ ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๘.๘ ของรายได้แผ่นดิน ภาษีหลักคือภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เรียกเก็บจากสถานประกอบการและผู้บริโภคคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๒.๖๑ ของภาษีที่สรรพากรเรียกเก็บ รองลงมาคือภาษีนิติบุคคล สัดส่วนร้อยละ ๓๕.๗๘ และภาษีรายได้บุคคลธรรมดาสัดส่วนร้อยละ ๑๘.๔๖ และภาษีอื่นๆ สัดส่วนร้อยละ ๓.๑๕ ภาษีบุคคลธรรมดาจากผู้ยื่นแบบเสียภาษี ๑๔.๑ ล้านคนแต่มีผู้มีรายได้อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีเพียง ๑ ใน ๓ เป็นจำนวนผู้เสียภาษีจริง ๔.๕๗๔ ล้านคน (บางข้อมูลระบุ ๓.๙๙๕ ล้านคน) ในอนาคตวิกฤตประชากรจะทำให้แรงงานวัยทำงานลดน้อยถอยลงซึ่งจะมีผลต่อรายได้ของรัฐที่ลดลง ขณะที่จำนวนผู้สูงวัยที่ไม่ได้ทำงานช่วยเหลือตัวเองไม่ได้จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจะเป็นปัญหาทางโครงสร้างของไทยในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียง มาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับการจ้างแรงงานสูงอายุ ปัจจุบัน มาตรการลดหย่อนทางกรมสรรพากรให้ ๒ เท่าสำหรับสถานประกอบการที่จ้างงานแรงงานไทยอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปโดย ต้องขึ้นทะเบียนกับกรมจัดหางาน (ก.แรงงาน) เป็นนิติกรรมเห็นชอบตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๕๙ และมีการออกพระราชกฤษฎีกาในพ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตามการได้สิทธิลดหย่อนภาษี ๒ เท่า เงื่อนไขค่าจ้างต้องต่อเดือนไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท หากเกินไปกว่านี้แค่หนึ่งบาทจะไม่สามารถนำค่าจ้างทั้งหมดมาหักลดหย่อนได้ตามสิทธิ โดยแรงงานสูงอายุที่จ้างต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของลูกจ้างทั้งหมดรวมไปถึงนิติบุคคลในเครือเดียวกัน เงื่อนไขดังกล่าวภาคเอกชนเห็นว่าเป็นอุปสรรคไม่ได้จูงใจส่งเสริมให้มีการจ้างงานในสัดส่วนที่สูงขึ้น

กรมสรรพากรยังไม่มีนโยบายขยายฐานเพดานเงินเดือน การใช้เพดานเงินเดือน ๑๕,๐๐๐ บาท อ้างอิงจากเงินเดือนปริญญาตรีตามเงินเดือนข้าราชการระดับปริญญาตรีซึ่งไม่สอดคล้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุที่ทำงานมานานมีทักษะและเชี่ยวชาญทำให้ค่าจ้างสูงกว่าเพดาน โดยทั่วไป ๓๐,๐๐๐ – ๕๐,๐๐๐ บาท ทำให้สถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้สิทธิประโยชน์ในการลดหย่อนภาษี ผู้แทนกรมสรรพากรแจ้งว่าปัจจุบันยังไม่ได้มีแนวคิดการขยายฐานเงินเดือนแรงงาน ทั้งนี้ทางกระทรวงพม.เคยทำหนังสือไปหาหรือแต่กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการมีหน้าที่เรียกเก็บภาษีตามอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ดำเนินการ

ประเด็นนี้กระทรวงแรงงานควรเข้ามาทำหน้าที่ประสานงานกับกระทรวงการคลังโดยนำเสนอให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพดานรายได้ต่อเดือนของการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อที่จะจูงใจให้ภาคเอกชนมีการจ้างงาน รวมถึงการผลักดันให้กระทรวงการคลังมีการปรับแก้เกณฑ์หากรายได้เกินกว่าเพดานค่าจ้างไม่ต้องตัดสิทธิการลดหย่อนสองเท่าทั้งหมด จากการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเสนอเพดานค่าจ้าง ๕๐,๐๐๐ บาท

๕.๓.๖ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย พันธกิจส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมีศักยภาพและมีคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกช่วงวัย กรมการปกครองได้วางกรอบแนวทางการขับเคลื่อนรองรับสังคมสูงวัยในทุกจังหวัดโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักมีการเชื่อมโยงกับกรมกิจการผู้สูงอายุโดยใช้โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นเครื่องมือขับเคลื่อน

กรมการปกครองท้องถิ่นมีการร่วมมือกับกรมกิจการผู้สูงอายุในการส่งเสริมโรงเรียนผู้สูงอายุโดยพัฒนาทักษะในท้องถิ่นให้ผู้สูงวัยสามารถประกอบอาชีพมีรายได้ดำรงชีวิตด้วยตัวเองส่วนใหญ่จะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับเกษตรหรือแปรรูปสินค้าเกษตรหรือผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่นมีการเชื่อมโยงกรมส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (ก.เกษตรและสหกรณ์) เพื่อสร้างอาชีพให้กับแรงงานสูงอายุซึ่งร้อยละ ๖๐ หลังเกษียณกลับไปภูมิลำเนา นอกเหนือจากอบรมทักษะที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพยังเกี่ยวกับการทำแผนธุรกิจและวิเคราะห์การตลาดและการจัดทำบัญชี

ปัญหาการดำเนินการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นคือขาดบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทักษะเพื่อรองรับการจ้างงานในสถานประกอบการหรืออาชีพฟรีแลนซ์ ขณะที่กิจกรรมของโรงเรียนผู้สูงอายุส่วนใหญ่เน้นด้านสันตนาการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงวัยทำให้การดำเนินการยังอยู่ในระดับสังคมมากกว่าการส่งเสริมให้ประชากรสูงวัยซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบทกลับมาเป็นแรงงานของชาติ จำเป็นต้องแยกให้ชัดเจนว่ากิจกรรมใดควรเป็นด้านสันตนาการ-สังคมและคุณภาพชีวิตและกิจกรรมใดที่ต้องการทักษะที่จะนำไปสร้างอาชีพและรายได้ที่แน่นอน จำเป็นที่จะต้องมีการเชื่อมโยงกับภาคเอกชนในพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพ เช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งมีอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศรวมถึงสถาบันการศึกษา

๕.๓.๗ การขยายเกษียณแรงงานบุคลากรรัฐวิสาหกิจ^(๑๗)

โครงสร้างสวัสดิการหลังเกษียณอายุพนักงานรัฐวิสาหกิจ

นโยบายการขยายอายุเกษียณแรงงานและบุคลากรซึ่งทำงานในรัฐวิสาหกิจจำเป็นที่จะต้องเข้าใจโครงสร้างสวัสดิการหลังเกษียณซึ่งปัจจุบันแบ่งออกเป็น ๓ ระบบหลัก คือระบบบำนาญ ปัจจุบันมีเฉพาะพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เข้าทำงานก่อนพฤษภาคม ๒๕๔๒ เท่านั้นที่ได้รับบำนาญ รัฐวิสาหกิจอื่นๆ จะได้รับเป็นบำเหน็จจากระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือ PVD : Provident Fund เป็นรูปแบบที่รัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ผลักดันให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งใช้เพื่อความยั่งยืนด้วยการทยอยจ่ายเงินสมทบทุกปีทำให้เกิดภาระก้อนใหญ่ในอนาคต

กรณีศึกษา : สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย

๑) แรงงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่ต้องการทำงานหลังเกษียณ เนื่องจากรายได้จากค่าบำนาญประมาณร้อยละ ๗๐ ของเงินเดือนที่เคยได้รับไม่คุ้มค่าที่จะต้องไปทำงานวันแต่อาจต้องมีค่าจ้างพิเศษ กรณีศึกษา รฟท. อายุเกษียณกำหนดไว้ที่ ๖๐ ปี สามารถขอยกออกจากงานฐานทำงานนานเมื่ออายุ ๕๐ ปี และอายุการทำงานครบ ๓๐ ปี โดยได้รับเงินบำนาญและเกษียณอายุตามเกณฑ์คล้ายกับบุคลากรของรัฐ

(๑๗) ที่มา : นายสรารัฐ สราญวงศ์ ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟ ๒ เม.ย. ๒๕๖๙

๒) รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีกฎหมายเป็นของตัวเอง การเกษียณอายุรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปคือเมื่ออายุ ๖๐ ปี หากเกินอายุจ้าง (รัฐวิสาหกิจ) และลูกจ้างสามารถตกลงจ้างต่อไปได้ การแก้ไขอายุเกษียณมากกว่าหกสิบปีขึ้นอยู่กับกระทรวงที่สังกัดซึ่งมีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นผู้กำกับโดยมีข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ กำหนดไว้ชัดเจน เช่น การทำอากาศยาน ขยายได้ถึง ๗๐ ปี โดยมีโครงการบริหารแรงงานสูงอายุให้มีศักยภาพทำงานต่อเนื่อง

๓) รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เสนอทางเลือกเกษียณก่อนอายุ ๕๐ ปี โดยถ้าจะขอเกษียณต้องแสดงเจตนาและจะได้รับ “เงินเพื่อตอบแทนความชอบในการทำงาน” ไม่ใช่ค่าชดเชยตามกฎหมายแรงงาน ปกติซึ่งรัฐวิสาหกิจต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนพิเศษตามข้อบังคับของแต่ละแห่ง

๔) แนวทางการเกษียณแต่ละรัฐวิสาหกิจมีกฎหมายของตัวเองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้พ.ร.บ. และ/หรือให้บอร์ดพิจารณาในการขยายเกษียณขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละวิสาหกิจ

๕) การคำนวณเงินบำเหน็จ/บำนาญของรัฐวิสาหกิจ

➤ บำนาญ : ผู้มีสิทธิได้รับบำนาญต้องบรรจุก่อนวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้รับเงินสงเคราะห์รายเดือนตลอดชีพ สูตรคำนวณบำนาญ (สงเคราะห์รายเดือน) = เงินเดือนสุดท้าย x อายุงาน (ปี) ÷ ๕๐ และบำเหน็จตกทอดให้ทายาท ๓๐ เท่าด้วย (ขอรับบำเหน็จดำรงชีพ ๑๕ เท่าของบำเหน็จตกทอดได้)

➤ บำเหน็จ : กรณีพนักงานบรรจุตั้งแต่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ สูตรคำนวณบำเหน็จ = เงินเดือนสุดท้าย x อายุงาน (ปี)

➤ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ : เป็นพนักงานบรรจุตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ สิทธิประโยชน์หลังเกษียณจะได้เงินก่อนจากการสะสมและการสมทบขององค์กรพร้อมผลตอบแทนจากการลงทุนขององค์กรที่ใช้เป็นรูปแบบเช่น ปตท. กฟผ. กฟน. กฟภ. ธนาคารออมสิน ธกส. และรฟท. (อยู่ระหว่างการผสมผสานบำเหน็จ/บำนาญ)

๕.๔ ผลการศึกษาความเป็นไปได้

นโยบายการขยายอายุเกษียณบุคลากรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

๕.๔.๑ บุคลากรของรัฐไม่ขาดแคลน ข้อมูลที่ได้จากการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพบว่ามีปัจจุบันและในอนาคต ๑๐ ปีข้างหน้าไม่ขาดแคลน สะท้อนจากอัตราการสอบของ ก.พ. (พ.ศ. ๒๕๖๗) จำนวนที่รับจริงเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สมัครสอบอยู่ที่อัตรา ๑ : ๑๗.๘ ประเด็นการขยายเกษียณของข้าราชการจึงต้องพิจารณาว่าขาดแคลนกำลังคนหรือไม่เพราะเป็นงานที่มีความมั่นคงอัตราการลาออกต่ำ ขณะที่คนใหม่ต้องการเข้ามาในสัดส่วนที่มากกว่า เนื่องจากงานราชการ-รัฐวิสาหกิจบุคลากรของรัฐมีความมั่นคงทำให้คนยุคเจน Z บางกลุ่มต้องการทำงาน สะท้อนจากการสมัครสอบของ ก.พ. ในปี ๒๕๖๗ มีการบรรจุข้าราชการใหม่รวม ๒๑,๒๕๔ คน โดยมีผู้สมัครสอบ ก.พ. (ภาค ก.) จำนวนมากกว่า ๓.๘ แสนคน หรือเท่ากับ ๑ : ๑๗.๘ เปรียบเทียบกับปีพ.ศ. ๒๕๖๘ จำนวนผู้สมัคร ๔.๕ แสนคน ขณะที่รับจริงใกล้เคียงกับปีก่อนหน้านี้ ตัวเลขข้างต้นไม่รวมข้าราชการและบุคลากรภาครัฐส่วนท้องถิ่นและกระทรวงกลาโหม/สตช.

เหตุผลสำคัญที่ทำให้อุปสงค์ความต้องการทำงานภาครัฐค่อนข้างสูง เนื่องจากเป็นงานที่มีความมั่นคงไม่ต้องแข่งขันและกดดันเป็นงานที่มีเกียรติมีสวัสดิการที่ดีและมีบำนาญหลังเกษียณตลอดชีวิตแม้แต่้วยทำงานตอนต้นยังต้องการที่จะทำงานบางรายได้จากงานเอกชนทั้งที่รายได้ดีกว่า

๕.๔.๒ ข้าราชการและบุคลากรของรัฐส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายอายุเกษียณ ส่วนใหญ่พอใจกับรายได้และสวัสดิการหลังเกษียณซึ่งได้รับประมาณร้อยละ ๗๐ ของรายได้เดิมทำให้ไม่คุ้มค่าที่จะทำงานต่อ อีกทั้งขาดแรงจูงใจและความไม่คุ้มค่าที่จะต้องไปทำงานทั้งที่รายได้ไม่เพิ่ม แต่กลับมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง กรณีศึกษาอาชีพครูและอาจารย์ซึ่งเป็น ๑ ใน ๕ ของกำลังแรงงานภาครัฐส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายระยะเวลาเกษียณเพราะเบื่องานเดิมๆ ซึ่งเครียดกับการสอน สำหรับระดับอุดมศึกษาอาจารย์ส่วนใหญ่ไม่ต้องการต่ออายุเกษียณ ขณะที่ระเบียบปัจจุบันมีอาจารย์ระดับรองศาสตราจารย์เท่านั้นที่สามารถทำงานต่อเนื่องจากอาจารย์ส่วนใหญ่ถึงจะเป็นระดับรองศาสตราจารย์ก็ไม่ต่อเกษียณเช่นกัน นอกจากนี้การเกษียณของข้าราชการอยู่ภายใต้กองทุนบำเหน็จ-บำนาญข้าราชการเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันและส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณของข้าราชการ

รายได้และสวัสดิการหลังเกษียณของข้าราชการและบุคลากรของรัฐ :

- ๑) เงินบำนาญรายเดือน: คำนวณจาก (เงินเดือนเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้าย x จำนวนปีที่รับราชการ)หารด้วย ๕๐ เพดานสูงสุด ๗๐%: เงินบำนาญที่คำนวณได้จะต้องถูกปรับลดลงมาไม่ให้เกิน ๗๐% ของเงินเดือนเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้าย
- ๒) เงินช่วยค่าครองชีพ (ช.ค.บ.): หากคำนวณเงินบำนาญแล้ว (ปรับตามเพดาน ๗๐%) ได้น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท จะได้รับเงิน ช.ค.บ. เพิ่มเติมเพื่อให้รวมแล้วได้ขั้นต่ำ ๑๐,๐๐๐ บาท
- ๓) สวัสดิการรักษายาบาล: ข้าราชการผู้รับบำนาญ คู่สมรส บุตร และบิดามารดา ยังคงมีสิทธิได้รับเลือกรับ

๕.๔.๓ การขยายอายุเกษียณบุคลากรของรัฐต้องเป็นวาระแห่งชาติ

นโยบายการขยายอายุเกษียณราชการหากต้องการขับเคลื่อนจริงไม่สามารถใช้วิธีสมัครใจเนื่องจากข้าราชการ-บุคลากรของรัฐและรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่พอใจกับรายได้และสวัสดิการต่างๆ หลังเกษียณ อีกทั้งมีความเบื่อหน่ายงานที่อยู่ในกรอบเป็นเวลาค่อนข้างชีวิตเป็นเหตุผลว่าทำไมส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการทำงานหลังเกษียณการขับเคลื่อนนโยบายใช้วิธีด้วยความสมัครใจจะไม่ประสบความสำเร็จหากต้องการขับเคลื่อนนโยบายจำเป็นต้องเป็นนโยบายระดับวาระแห่งชาติด้วยการออกเป็นกฎหมายการขับเคลื่อนต้องมีความยืดหยุ่นเพราะแต่ละหน่วยราชการและองค์กรรัฐมีปัญหาที่แตกต่างกันและต้องมีมาตรการจูงใจบุคลากรหลังเกษียณให้กลับมาทำงานเนื่องจากบุคลากรของรัฐมีรายได้หลังเกษียณไม่จำเป็นต้องทำงาน การกำหนดระยะเวลา เช่น ๖๓ ปี หรือ ๖๕ ปีซึ่งจะต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย ๕ - ๑๐ ปี ปัจจุบันสามารถขยายอายุเกษียณได้ในบางหน่วย เช่น บุคลากรด้านตุลาการอายุ ๖๕ - ๗๐ ปี โดยอยู่ในตำแหน่งที่ปรึกษาไม่ใช่ฝ่ายบริหารจึงไม่ปิดโอกาสคนรุ่นถัดไปควรนำมาประยุกต์ใช้

ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการ-บุคลากรของรัฐส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายระยะเวลาการเกษียณด้วยการสมัครใจ จำเป็นต้องมีมาตรการจูงใจด้วยการมีเงินเพิ่มนอกเหนือจากรายได้ค่าบำนาญซึ่งต้องมากพอคุ้มค่าที่จะทำงานต่อเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนค่า-จูงใจให้ทำงานต่อ การเกษียณอายุราชการไม่ควรใช้แบบเหวี่ยงแห เกี่ยวข้องกับงบประมาณและประสิทธิภาพรวมถึงผลิตภาพของบุคลากรซึ่งเป็นบุคคลสูงวัย จากการสังเคราะห์ข้อมูลกองบำเหน็จ-บำนาญข้าราชการ (กบข.) ปีพ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๙ พบว่าสังคมสูงวัยทำให้จำนวนข้าราชการบำนาญมีแนวโน้มสูงขึ้น ต้นปีพ.ศ.๒๕๖๙ มีจำนวนประมาณ ๑.๒๗๙ ล้านคนอัตราการขยายตัวต่อปีร้อยละ ๒.๖๑ โดยในสิบปีข้างหน้าจะเพิ่มขึ้น ๑.๓๘๘ ล้านคน ปัจจุบันงบประมาณด้านบำเหน็จ-บำนาญประมาณปีละ ๓๖๔,๒๘๘.๗ ล้านบาท อัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปีร้อยละ ๓.๔๖ และในอนาคตจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นเหตุผลสำคัญถึงความจำเป็นถึงการขยายอายุเกษียณ (ดูรายละเอียดจากตารางหน้า ๑๒)



บทที่ ๖

แนวคิดการขยายอายุเกษียณของสถาบันการศึกษา

กรณีศึกษา : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

๖.๑ นิยาม/ความหมาย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือบุคลากรภาครัฐที่ทำหน้าที่หลักในการสอน-อบรมและส่งเสริมการเรียนรู้ในสถานศึกษาของรัฐ โดยแบ่งเป็น “ข้าราชการครู” (สอนระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา) และ “คณาจารย์” (สอนระดับอุดมศึกษา) ซึ่งต้องมีวิทยฐานะตามมาตรฐานวิชาชีพ มีบทบาททางวิชาการและวิจัยทางวิชาการ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลบุคลากรด้านการศึกษา ประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ เน้นการจัดการศึกษาภาคบังคับและพื้นฐานไปจนถึงอาชีวศึกษา (สายอาชีพ) รวมถึงการศึกษาพิเศษและการศึกษานอกโรงเรียน ขณะที่กระทรวง อว. เน้นการอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัย) การวิจัยและนวัตกรรม

๖.๒ อัตรากำลัง ข้าราชการและบุคลากรของรัฐข้อมูลแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน แบ่งเป็น กระทรวงศึกษาธิการ มีข้าราชการ ๔๒๗,๕๒๕ คน สำหรับกระทรวง อว. มีข้าราชการ ๑๓,๔๒๒ คน และ พนักงาน-อาจารย์มหาวิทยาลัย ๑๒๙,๔๖๙ คน (ที่มา : สำนักงาน ก.พ.)

๖.๓ เหตุผลที่เลือกเป็นโมเดลในการศึกษา

ข้อมูลที่ปรากฏในหัวข้อนี้ได้มาจากการประชุมร่วมกับผู้แทนสถาบันการศึกษา ๗ แห่ง โดยเฉพาะอธิการบดีและคณาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี (๑๓ พ.ค. ๖๗) เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วย ๑๒ คณะ รวมทั้งวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีฉะเชิงเทรา (๒๕ ก.พ. ๖๙) บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการทางการศึกษา มหาวิทยาลัยฯ มีการปรับตัวรองรับสังคมสูงอายุโดยแนวโน้มนักศึกษาเชิงปริมาณลดลงส่งผลให้แต่ละคณะสาขาวิชาจำเป็นต้องมีการปรับตัวและปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับเยาวชนรุ่นใหม่และตลาดแรงงานซึ่งขับเคลื่อนด้วยดิจิทัล ด้านคณาจารย์มีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาและทักษะมีโครงการสร้างหลักสูตรระยะสั้น (Pre Learning Course) สำหรับพัฒนาทักษะให้กับแรงงานสูงอายุและแรงงานหลังวัยเกษียณที่กล่าวเป็นเหตุผลที่เลือกมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นโมเดล

หมายเหตุ : ผู้แทนมหาวิทยาลัยที่มีส่วนร่วมให้ข้อมูล ได้แก่ ม.เทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, ม.รังสิต, ม.ธรรมศาสตร์, ม.เอเชียอาคเนย์, ม.รามคำแหง, ม.เกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน และวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีฉะเชิงเทรา

๖.๔ แนวคิดการขยายอายุเกษียณราชการของสถาบันการศึกษา

๑) ข้าราชการสายการวิชาการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการขยายระยะเวลาเกษียณ แนวคิดนี้มีมาตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมหรือ “กระทรวง อว.” แต่เดิมให้การสนับสนุนเพราะบุคลากรสายวิชาการในมหาวิทยาลัยต่างๆ ส่วนใหญ่มีอายุมากแต่ยังมีศักยภาพและทักษะสูง ขณะที่ข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการขยายอายุ

เกษียณ เนื่องจากข้าราชการครูมีรายได้ต่ำและมีข้อจำกัดด้านทักษะในการหารายได้พิเศษทำให้มีภาระหนี้สูงเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ

๒) การขยายเกษียณไม่ควรเป็นแบบ “เลื่อนไหล” คือทุกคนสามารถขยายเกษียณได้หมด จำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกหรือทดสอบสมรรถนะความพร้อมเนื่องจากข้าราชการบางคน อาจหมดไฟในการทำงานการขยายอายุเกษียณเพียงต้องการยืดเวลาทำงานเพื่อมีรายได้ต่อเนื่อง อีกทั้งเกี่ยวข้องกับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งการขยายเกษียณควรเป็นกรณีๆ แต่ก็ไม่ควรมากเกินไปจนกลายเป็นเงื่อนไขและอุปสรรค

๓) การปรับแก้เงื่อนไขขยายอายุเกษียณ ปัจจุบันข้าราชการสายวิชาการสามารถขยายเกษียณจาก ๖๐ ปีจนไปถึง ๖๕ ปี แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นระดับรองศาสตราจารย์และวุฒิปริญญาเอกโดยจะต้องเป็นตำแหน่งที่มีความจำเป็นซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นต้องส่งเรื่องไปเห็นชอบจากกระทรวง อว. และสำนักงบประมาณ คณาจารย์ส่วนใหญ่ต้องการขยายอายุเกษียณเนื่องจากต้องการรายได้ต่อเนื่องแต่ติดด้วยเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการทำงานหลังเกษียณ ปัจจุบันมหาวิทยาลัยมีอัตราอาจารย์ที่ต่ออายุเกษียณอยู่เพียง ๒ ตำแหน่งจากจำนวนรองศาสตราจารย์เกือบ ๒๐๐ คน ข้อมูลนี้คงไม่ต้องการคำอธิบายแสดงให้เห็นถึงปัญหาการขยายระยะเวลาเกษียณของราชการทั้งระบบที่ไม่เอื้อและตอบโจทย์สังคมสูงวัยเข้มข้น ดังนั้นนโยบายการขยายระยะเวลาการเกษียณเพื่อรองรับวิกฤตประชากรภาครัฐจะต้องปฏิรูปตัวเองเป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลง

๖.๕ การปรับตัวของมหาวิทยาลัยฯ ภายใต้สังคมสูงวัย

๑) มหาวิทยาลัยฯ มีความตระหนักถึงผลกระทบที่จะตามมาจากสังคมสูงวัย ผลข้างเคียงที่กำลังเผชิญอยู่ในมหาวิทยาลัยต่างๆ เกี่ยวข้องกับจำนวนนักศึกษาเชิงปริมาณที่ลดลงจากอัตราเกิดของไทยที่ลดลงต่อเนื่องมาเป็นทศวรรษ ทิศทางทางการศึกษาเกี่ยวข้องกับช่องว่างของ อายุ (Age Gap) มีผลต่อการเรียนรู้แบบในห้องเรียนน้อยลงและหลักสูตรปริญญาตรีอาจไม่จำเป็นต้องยาวถึง ๔ ปี ในลักษณะการเรียนรู้ต่อเนื่องจนจบ ปัจจุบันเนื้อหาไม่ตอบโจทย์ผู้เรียนวัย “New Gen” และไม่ตอบสนองของตลาดแรงงาน พลวัตดังกล่าวมหาวิทยาลัยฯ ได้ปรับหลักสูตร อาจเลือกเรียนเป็นช่วงๆ นักศึกษาสามารถพักการเรียนหรือ “Drop” เพื่อไปทำงานแล้วระยะหนึ่งสามารถกลับมาเรียนต่อในสาขาเดิมหรือเทียบโอนเปลี่ยนสาขาอื่นโดยมีธนาคารเครดิต (Credit Bank) ในการเก็บหน่วยกิตการศึกษาในอนาคตจะเป็นการผสมผสานเชื่อมโยงระหว่างการเรียนในห้องเรียนกับการเรียนแบบออนไลน์ควบคู่ไปกับการทำงาน

๒) หลักสูตรเพิ่มทักษะสำหรับแรงงานสูงวัย มหาวิทยาลัยฯ โดยคณะสาขาวิชาต่างๆ ได้จัดทำหลักสูตรสำหรับพัฒนาทักษะระยะสั้นให้กับแรงงานทั้งก่อนและหลังเกษียณจากงานเป็นลักษณะหลักสูตรแบบ Non-degree ซึ่งเป็นไฮไลท์จุดเด่นของมหาวิทยาลัยฯ โดยหลักสูตรประมาณ ๗๐ ชั่วโมง เน้นทักษะที่สามารถใช้เพื่อการสัมภาษณ์งานในสถานประกอบการและหลักสูตรสำหรับประกอบอาชีพอิสระ โดยเฉพาะแรงงานสูงวัยในพื้นที่ชนบท เช่น สอนทำผ้ามัดย้อมนำมาดัดแปลงเป็นเสื้อผ้า กระเป๋า

งานประดิษฐ์ต่างๆ ทำให้แรงงานวัยหลังเกษียณซึ่งส่วนใหญ่กลับภูมิลำเนาสามารถสร้างอาชีพมีรายได้เสริม การดำเนินการเชื่อมโยงกับหน่วยงานรัฐ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและวิสาหกิจชุมชน

๓) การพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสมสำหรับแรงงานสูงอายุ หลักสูตรสำหรับผู้สูงวัยโดยเฉพาะที่อยู่ในชนบทควรจะเป็นหลักสูตรที่สามารถทำงานอาชีพอิสระเนื่องจากแหล่งจ้างงานในพื้นที่ต่างจังหวัดที่ห่างไกลมีแหล่งงานจำกัดและส่วนใหญ่ไม่จ้างแรงงานสูงอายุเพราะแรงงานในพื้นที่มีเพียงพอ หลักสูตรจึงควรเป็นระยะสั้นห้องเรียนไม่เกิน ๓๐ - ๔๐ คน ประการสำคัญต้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องรวมถึงโรงเรียนผู้สูงอายุ (กรมการปกครอง) ตลอดจนการเชื่อมโยงกับสถานประกอบการในพื้นที่และองค์กรเอกชน เช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดและ/หรือหอการค้าจังหวัด หลักสูตร เช่น การทำอาหาร งานศิลปะ งานประดิษฐ์ การแปรรูปสินค้าเกษตร นอกจากนี้จะต้องพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับโครงการ “ซอฟต์แวร์” ซึ่งเป็นโครงการที่กำลังผลักดันอาชีพในด้านต่างๆ ซึ่งจะสามารถทำให้แรงงานสูงอายุสามารถสร้างรายได้ให้กับตัวเองและครอบครัว

ผลการศึกษาของก.พ.และ สศช. แนวทางขยายอายุเกษียณราชการและสถาบันการศึกษา

มุ่งปรับจากอายุ ๖๐ ปี เป็น ๖๓-๖๕ ปี เพื่อรองรับสังคมสูงวัยและใช้ศักยภาพบุคลากร ประสพการณ์สูง โดยทยอยปรับเพิ่มขึ้นรายปี (เช่น เพิ่มปีละ ๑ ปี ทุก ๒ ปี) พร้อมปรับโครงสร้างตำแหน่ง, ใช้ฐานเงินเดือนที่อายุ ๖๐ ปีคำนวณบำนาญ, และคงการรับคนรุ่นใหม่ระยะเวลาก่อนการปรับให้ทยอยปรับขึ้นเพื่อลดผลกระทบอาจเริ่มจาก ๖๐ เป็น ๖๓ ปี ในเบื้องต้นภายในกรอบ ๑๐ ปี หรือแนวคิดขยายสูงสุดถึง ๖๕ ปี สำหรับบางสายงานที่จำเป็น

การแบ่งกลุ่มงาน: ไม่ได้ขยายทั้งหมดแต่จะคัดเลือกเฉพาะตำแหน่งที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญสูงหรือสาขาที่ขาดแคลน เช่น ช่างฝีมือ, บุคลากรทางการแพทย์, หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย

การคำนวณบำนาญ: เพื่อไม่ให้เป็นการงบประมาณระยะยาวจะยึดฐานเงินเดือนสุดท้ายที่อายุ ๖๐ ปี เป็นเกณฑ์ในการคำนวณบำนาญไม่ใช่ฐานเงินเดือนสุดท้ายเมื่อเกษียณจริง

การบริหารจัดการกำลังคน:

คนเก่า: ปรับทักษะ (Reskill) ให้เข้ากับเทคโนโลยีดิจิทัลและเน้นบทบาทเป็นที่เลี้ยง (Mentor)

คนใหม่: ยังคงนโยบายรับบรรจุข้าราชการใหม่ปีละประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน เพื่อทดแทนผู้ลาออกและรักษาสมดุลโครงสร้างอายุ ไม่ให้เกิดปัญหา “หัวโต” (คนแก่เยอะ คนหนุ่มสาวน้อย)

สถานะปัจจุบัน:

ปัจจุบันบางตำแหน่ง เช่น ตุลาการ อัยการ และอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้มีการขยายอายุราชการเกิน ๖๐ ปีไปแล้ว สำนักงาน ก.พ. อยู่ระหว่างการศึกษาผลกระทบด้านงบประมาณและรับฟังความคิดเห็นรอบด้านร่วมกับกรมบัญชีกลางและสภาพัฒนาฯ โดยจะนำผลเสนอรัฐบาลต่อไป

ที่มา : THE STATES TIMES



บทที่ ๗

โอกาสและความเป็นไปได้นโยบายขยายอายุเกษียณ

กรณีศึกษา : แรงงานภาคเอกชน

๗.๑ นิยามและอัตรากำลัง

๗.๑.๑ นิยาม แรงงาน (Labour/Worker) หมายถึงผู้ที่ทำงานหรือพร้อมและต้องการจะทำงานกับนายจ้างหรือเจ้าของกิจการซึ่งไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ โดยได้รับค่าจ้างอาจเป็นรายชั่วโมงรายวันและ/หรือรายเดือนตลอดจนได้รับค่าตอบแทนตามที่ตกลงกับผู้ว่าจ้างแต่ต้องไม่น้อยกว่าค่าจ้าง/ค่าแรงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดโดยต้องทำงานตามที่นายจ้างมอบหมายในสถานประกอบการหรือสถานที่อื่นใด

แรงงานหรือผู้ทำงานทางเศรษฐศาสตร์ นิยามว่าลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทน แลกเปลี่ยนกับการทำงานให้กับนายจ้างโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อได้รับค่าจ้างและ/หรือค่าตอบแทนตามที่ตกลงกัน แรงงานถือเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิต (Factor of Production) เป็นองค์ประกอบสำคัญทำให้เศรษฐกิจมีการขับเคลื่อน ผู้ใช้แรงงานเป็นทั้งปัจจัยการผลิตขณะเดียวกันเป็นผู้บริโภค (Consumer) ส่งผลทำให้มีการลงทุนและขยายการลงทุน การบริโภคและค่าจ้างของแรงงานเป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ของรัฐในรูปของภาษีส่งผลทำให้เศรษฐกิจมีการขยายตัว

๗.๑.๒ ตลาดแรงงานและกำลังแรงงานภาคเอกชน

ประชากรแรงงานซึ่งมีงานทำเฉลี่ยประมาณ ๓๙.๗๔ - ๔๐.๑๘ ล้านคนเป็นแรงงานที่ทำงานอยู่ในกิจกรรมเอกชนและแรงงานรับจ้างประเภทต่างๆ ประมาณ ๒๐.๐๖๗ ล้านคน ในจำนวนนี้ไม่รวมผู้ที่ทำงานด้านการศึกษา-สาธารณสุขและครัวเรือน แรงงานในระบบเกี่ยวข้องกับแรงงานที่มีนายจ้างในระบบประกันสังคมมาตรา ๓๓ จำนวนประมาณ ๑๒.๑๑๐ ล้านคน ทำงานตามสถานประกอบการนิติบุคคลประเภทต่างๆ จำนวน ๕.๒๕๔ แสนกิจการ^(๑๘) แรงงานที่เหลือเป็นอาชีพอิสระต่างๆ และแรงงานนอกระบบ ตลาดแรงงานเกี่ยวข้องกับสถานประกอบการที่เป็นนายจ้างทั่วประเทศ ข้อมูลกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ณ วันที่ ๓๑ ม.ค. ๒๕๖๙ มีนิติบุคคลดำเนินกิจการและ/หรือส่งบบัญชีประจำปีอยู่ทั่วประเทศรวม ๙๗๔,๒๕๕ ราย ทุนจดทะเบียนกว่า ๒๓.๔๗ ล้านล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นธุรกิจประเภท “MSME” คือธุรกิจขนาดย่อย-เล็กและขนาดกลาง มีจำนวน ๓.๒๕๖ ล้านกิจการส่วนใหญ่ร้อยละ ๗๐.๑ ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคล^(๑๙) แบ่งเป็นบริษัทจำกัดร้อยละ ๗๙.๖๕ ห้างหุ้นส่วนจำกัด/สามัญร้อยละ ๒๐.๒๐ และบริษัทมหาชนร้อยละ ๐.๑๕ สถานประกอบการที่เป็นนายจ้างส่วนใหญ่ ได้แก่ ประเภทบริการ จำนวน ๕๒๙,๓๙๒ ราย, ประเภทค้าส่ง/ค้าปลีก จำนวน ๓๑๙,๑๕๔ ราย และโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งจดทะเบียนถูกต้องประมาณ ๗๓,๙๙๖ แห่ง ข้อมูลของกระทรวงอุตสาหกรรมระบุว่ามีจำนวนแรงงาน ๔.๐๖๗ คน

(๑๘) ที่มา : สปส./ กรมประชาสัมพันธ์ Prd.go.th ก.พ. ๖๘

(๑๙) ที่มา : สสว www.sec.or.th

การกระจายตัวของแรงงานภาคเอกชน

จำนวน ๒๐.๐๖๗ ล้านคน

หน่วย : ล้านคน

การมีงานทำ	จำนวน	การมีงานทำ	จำนวน
การขายส่ง-ขายปลีก	๖.๔๗๐	กิจกรรมบริการด้านอื่นๆ	๑.๒๔๐
การผลิต (ก.อุตสาหกรรม)	๔.๐๖๗	กิจกรรมทางการเงิน	๐.๔๒๐
ที่พักแรมและการบริการด้านอาหาร	๓.๓๐๐	ศิลปะ ความบันเทิง	๐.๒๗๐
การก่อสร้าง	๒.๑๕๐	กิจกรรมอสังหาริมทรัพย์	๐.๓๑๐
การขนส่งและสถานที่เก็บสินค้า	๑.๖๘๐	ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร	๐.๑๖๐

หมายเหตุ : ภาคการผลิต สนง.สถิติแห่งชาติระบุ ๖.๖๑ ล้านคน

ที่มา : สนง.สถิติแห่งชาติ ธ.ค.๖๘

๗.๒ สังเคราะห์แนวคิดภาคเอกชน

จากการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

เพื่อให้ได้ข้อมูลจากสถานประกอบการซึ่งเป็นนายจ้างทางสภาที่ปรึกษาฯ ได้มีการประชุมร่วมกับองค์กรเอกชนทั้งที่กระทรวงแรงงานและไปประชุมร่วมกับองค์กรเอกชนต่างๆ พบว่านายจ้างผู้ประกอบการให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเชิงลึกโดยได้นำมาสังเคราะห์มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๗.๒.๑ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย^(๒๐)

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรเอกชนที่มีสมาชิกทั่วประเทศส่วนใหญ่จากภาคบริการมีสัดส่วนอยู่ใน GDP ร้อยละ ๖๐ เช่น ค้าส่ง ค้าปลีก ท่องเที่ยว ก่อสร้างและร้านค้าย่อยต่างๆ ทั่วประเทศ นายจ้างที่มาจากภาคบริการระบุว่าเคยมีการสำรวจพบว่าสมาชิกให้ความสำคัญต่อการจ้างแรงงานสูงอายุมีสัดส่วนสูงขึ้นอย่างเป็นนัย โดยมีแนวโน้มการจ้างงานหลังเกษียณมากขึ้น จากการประชุมรับฟังความคิดเห็นร่วมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (๑๘ มี.ค.๖๙) ภาพรวมเห็นด้วยกับแนวคิดขยายเกณฑ์อายุเกษียณและการจ้างงานต่อเนื่องเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนและลดภาระงบประมาณของประเทศ

ข้อเสนอแนะ :

๑) เห็นด้วยกับแนวคิดการขยายเกณฑ์เกษียณไปถึง ๖๕ ปีแต่ไม่ควรเป็นภาคบังคับ ไม่ควรออกเป็นกฎหมายบังคับเหมือนจ้างคนพิการซึ่งหาคนทำงานไม่ได้และให้เอกชนต้องส่งเงินเข้ากองทุนการขยายเกณฑ์เกษียณควรต้องเปิดกว้างเป็นความสมัครใจของนายจ้างเพราะแต่ละคลัสเตอร์ธุรกิจและสถานประกอบการมีความแตกต่างกันและ/หรือมีข้อจำกัดในการใช้แรงงานสูงอายุ

๒) มาตรการจูงใจทางภาษีต้องมีการแก้ไขเกณฑ์ลดหย่อนภาษี ปัจจุบันได้ ๒ เท่าแต่เพดานฐานเงินเดือนไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท หากเกินจะไม่ได้รับสิทธิทั้งหมด (ได้ ๑ เท่าปกติ) ควรปรับปรุงเพราะอัตรานี้เป็นฐานเงินเดือนระดับปริญญาตรีใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ อัตราจ้างแรงงานสูงอายุมีประสบการณ์และทักษะอัตราจ้างมากกว่าเดือนละ ๔ - ๕ หมื่นบาท จึงควรมีการปรับมาตรการจูงใจให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง

(๒๐) ที่มา : การประชุมร่วมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (๑๘ มี.ค.๖๙)

๓) การปรับแก้เงื่อนไขประกันสังคม เกี่ยวกับเกณฑ์อายุที่จะได้รับบำนาญตั้งแต่อายุ ๕๕ ปี และไม่เกิน ๖๐ ปี หากครบเกณฑ์เกษียณและนายจ้างมีการจ้างงานต่อเนื่องลูกจ้างไม่สามารถรับเงินบำนาญได้จนกว่าจะออกจากการจ้างงานควรปรับเกณฑ์ให้สามารถได้รับเงินบำนาญพร้อมกับการทำงานและควรขยายระยะเวลาไปจนถึง ๖๕ ปี โดยยังได้รับสิทธิคุ้มครองประกันสังคมมาตรา ๓๓ การส่งเสริมการจ้างงานหลังเกษียณและจ้างแรงงานสูงอายุจะต้องเปิดกว้างไปถึงการจ้างงานผู้ที่ไม่เคยเป็นลูกจ้างมาก่อนหรือการเปลี่ยนนายจ้างใหม่ อีกทั้งหากอายุเกิน ๖๐ ปีหากทำงานต่อไม่ควรจ่ายเงินสมทบเฉพาะกรณีชราภาพและว่างงาน ทั้งนี้แรงงานที่เกษียณอายุ ๕๕ ปีหรือน้อยกว่าเป็นกลุ่มที่ยังมีศักยภาพ หากมีมาตรการที่เหมาะสมจะทำให้สามารถกลับมาเป็นกำลังแรงงานของประเทศด้วยการมีมาตรการต่างๆ รวมถึงการจูงใจทั้งลูกจ้างและนายจ้างให้ต่อสัญญาหลังเกษียณโดยเฉพาะภาคบริการ โรงแรม ที่พักอาศัย ร้านอาหารรวมถึงค้าส่ง-ค้าปลีก งานเหล่านี้ผู้สูงอายุยังสามารถทำงานได้ดี

๔) ส่งเสริมการจ้างงานแบบยืดหยุ่นและรายชั่วโมง ให้สถานประกอบการกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมกับการจ้างแรงงานสูงวัย ไม่ควรใช้หลักเกณฑ์กฎหมายสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ใช้กับแรงงานวัยทำงาน เช่น การทำงานรายชั่วโมง ซึ่งหนึ่งวันอาจทำแค่ ๔ ชั่วโมงแต่กฎหมายยังอิงกับการคำนวณรายได้รวมแล้วต้องไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเหตุผลสำคัญที่มีการจ้างแรงงานสูงอายุในสัดส่วนค่อนข้างต่ำ

๕) มาตรการภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ควรกำหนดให้ผู้สูงอายุที่มีงานทำในช่วง ๖๐ - ๖๔ ปี ยังคงต้องเสียภาษีบุคคลธรรมดาแต่เป็นอัตราภาษีแบบขั้นบันได สำหรับแรงงานสูงอายุ ๖๕ ปี ไม่ต้องยื่นแบบผู้เสียภาษีและไม่ต้องหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายร้อยละ ๓ แต่ควรมีการกำหนดรายได้ขั้นต่ำหากรายได้เกินกว่าที่กำหนดต้องเสียภาษีเต็ม เนื่องจากคนสูงวัยส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ฐานะดีควรจะได้เสียภาษีให้กับรัฐ

๖) หน่วยงานรัฐต้องเป็นตัวอย่างของการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงวัย หลายหน่วยงานของรัฐมีการจ้างเอ้าท์ซอร์ส เช่น รพภ. แม่บ้าน พนักงานทำความสะอาดอาคาร แรงงานอื่นๆ โดยระบุเงื่อนไขใน TOR อายุต้องไม่เกิน ๕๕ ปีเป็นการกีดกันผู้สูงวัยควรจะต้องทบทวนและยกเลิกไม่ควรกำหนดอายุเป็นตัวตั้งในต่างประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ คนอายุ ๗๐ ปี ยังสามารถเป็นเอ้าท์ซอร์สให้กับหน่วยงานรัฐแม้แต่ในสนามบิน

๗) ส่งเสริมการพัฒนาทักษะให้กับผู้สูงอายุ การพัฒนาทักษะให้กับแรงงานสูงอายุควรจะพัฒนาตั้งแต่ช่วงก่อนเกษียณโดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มคือ กลุ่มที่มีแนวโน้มนายจ้างเดิมจะรับกลับเข้าทำงานส่วนใหญ่มีทักษะและประสบการณ์ตรงกับงานอยู่แล้ว อีกกลุ่มหนึ่งคือแรงงานที่เกษียณออกจากงานแล้วต้องหานายจ้างใหม่จำเป็นที่จะต้องพัฒนาทักษะทั้งประเภท Reskill และ Change Skill คือการยกระดับทักษะไปจนถึงขั้นเปลี่ยนทักษะใหม่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจำเป็นจะต้องมีการเชื่อมโยงกับสถานประกอบการให้มีรายงานสถานะลูกจ้างก่อนเกษียณอย่างน้อย ๓ ปี เพื่อที่จะรับรู้หรือนายจ้างมีนโยบายอย่างไร ประเด็นนี้มีความสำคัญเพราะส่วนใหญ่การทำงานหลังเกษียณการเปลี่ยนนายจ้างใหม่เป็นเรื่องที่ยากยิ่งยากทั้งจากเงื่อนไขของประกันสังคมและทักษะ-ประสบการณ์ไม่ตรงกับความต้องการของ

ตลาดแรงงาน การพัฒนาทักษะจะต้องเป็นสหวิทยาการสามารถให้ไปสัมภาษณ์งานที่หลากหลายรวมไปถึง อาชีพอิสระประเภทต่างๆ

๗.๒.๒. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.)

สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรเอกชนเกี่ยวข้องกับการผลิตซึ่งภาคอุตสาหกรรมมีส่วนอยู่ใน GDP ของประเทศร้อยละ ๓๐ – ๓๕ ประกอบด้วยกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ มากกว่า ๔๖ คลัสเตอร์ จากข้อมูลกระทรวงอุตสาหกรรม (ณ ๓๑ ธ.ค.๖๘) จำนวนโรงงาน ๗๓,๙๙๖ กิจการ มีแรงงานประมาณ ๔.๐๖๗ ล้านคน ขณะที่ข้อมูลของสนง.สถิติแห่งชาติ ระบุจำนวน ๖.๖๑ ล้านคน ส่วนใหญ่มากกว่าครึ่งเป็นอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้นซึ่งเป็นอุตสาหกรรมเก่าใช้เทคโนโลยีต่ำ (Mature Industry) การกระจายตัวของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่ที่กทม.และปริมณฑลรวมทั้งกลุ่มจังหวัด EEC รวมกันสัดส่วนร้อยละ ๖๕.๒ (รายละเอียดดูได้จากตารางหน้า ๔๕) การเผชิญกับวิกฤตประชากรทำให้มีการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างรุนแรงโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น การจ้างงานต่อเนื่องหลังเกษียณมีส่วนสำคัญ เนื่องจากส่วนใหญ่ภาคอุตสาหกรรมเกษียณที่อายุ ๕๐ – ๕๕ ปีและ/หรือต่ำกว่าเกี่ยวข้องกับลักษณะของงานซึ่งต้องใช้สรีระร่างกายเป็นสำคัญ การส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องมีส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดกำลังแรงงานและปัญหาทางสังคมการผลักดันและส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุต้องมีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับภาคเอกชน

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของ ส.อ.ท.

๑) เห็นด้วยกับแนวคิดโดยต้องเป็นทางเลือก ทาง ส.อ.ท. เห็นด้วยกับนโยบายการส่งเสริมการขยายเกณฑ์เกษียณและทำงานต่อเนื่องโดยต้องเป็นทางเลือกของนายจ้างไม่ใช่เป็นกฎหมายเชิงบังคับ เหมือนกับการจ้างผู้พิการตามสัดส่วนลูกจ้าง ๑๐๐ : ๑ ทำให้เป็นภาระค่าใช้จ่าย

๒) ไม่ควรออกเป็นกฎหมายขยายระยะเวลาเกษียณ เนื่องจากลักษณะงานของภาคอุตสาหกรรมแต่ละคลัสเตอร์มีความแตกต่างกันบางอุตสาหกรรมมีความอ่อนไหวด้านสรีระร่างกายควรให้เป็นไปตามข้อกำหนดของแต่ละสถานประกอบการโดยรวมเห็นด้วยกับการสนับสนุนนายจ้างให้มีการจ้างงานหลังเกษียณให้ยาวที่สุดให้คงรายได้กับแรงงานและเป็นการแก้ปัญหาขาดแคลนกำลังคนที่ต้องการทั้งทักษะและความเชี่ยวชาญอาจเป็นการจ้างรายบุคคลเฉพาะที่ต้องการ

๓) หลักเกณฑ์การจ้างแรงงานสูงอายุ ทั้งที่เกษียณและทำงานต่อเนื่องกับนายจ้างเดิมและ/หรือเปลี่ยนนายจ้างใหม่ควรจะต้องมีการหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงพม. กรมสรรพากร สนง.ประกันสังคม ฯลฯ เพื่อกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้ตรงกัน รวมถึงการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนายจ้างเป็นการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

๔) การจ้างงานต้องมีความยืดหยุ่น สถานประกอบการเอกชนลักษณะงานมีความแตกต่างกันทำให้มีการกำหนดอายุเกณฑ์เกษียณที่แตกต่างกันเพื่อให้สอดคล้องกับสรีระร่างกาย ผลิตภาพแรงงานและความปลอดภัยของผู้ที่ทำงาน การจ้างงานต่อเนื่องหลังเกษียณอาจจ้างเป็นรายบุคคลในลักษณะที่มี

สัญญาชัดเจน รูปแบบการทำงานต้องมีความยืดหยุ่นทั้งด้านเวลาและวัน ทำงานไม่สามารถใช้มาตรการคุ้มครองแรงงานวัยทำงานเป็นบรรทัดฐานขึ้นอยู่กับข้อตกลงการจ้างงาน เช่น ชั่วโมงการทำงานต่อวัน ค่าจ้างที่เหมาะสมซึ่งการจ้างงานต้องไม่เอาเปรียบแรงงานและควรส่งเสริมให้การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการทางสังคม (CSR)

๕) ค่าจ้างรายชั่วโมง ความสำเร็จของมาตรการส่งเสริมการจ้างงานหลังเกษียณหรือแรงงานสูงอายุเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจ้างแรงงานรายชั่วโมง เนื่องจากอายุและศักยภาพของแต่ละบุคคลอาจไม่สามารถทำงานเต็มเวลาเหมือนแรงงานวัยทำงาน การจ้างงานรายชั่วโมงจึงเป็นทางเลือก เช่น งานเดียวกันในหนึ่งวันอาจใช้คนสองผลัด ปัญหาคือการจ้างรายชั่วโมงสำหรับแรงงาน สูงอายุยังขาดหลักเกณฑ์โดยอิงอยู่กับว่าทำงานวันละกี่ชั่วโมงก็ได้แต่ค่าจ้างต้องได้รับอย่างน้อยเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ

๖) ขอให้ทบทุนเงื่อนไขเกณฑ์ลดหย่อนภาษี ๒ เท่า จากปัจจุบันเพิ่มเป็นไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท การจ้างแรงงานสูงอายุที่จะได้ลดหย่อน ๒ เท่าโดยจะต้องเป็นนายจ้างเดิมหากรับแรงงานสูงอายุภายนอกจะไม่ได้รับค่าลดหย่อนตามสิทธิ อีกทั้งปัจจุบันใช้เพดาน ๑๕,๐๐๐ บาท หากจ้างเกินกว่าจะไม่สามารถลดหย่อนได้ ๒ เท่า เกณฑ์นี้ใช้อย่างน้อย ๑๐ ปี ค่าจ้างสูงขึ้นและแรงงานสูงอายุมียกยะและประสบการณ์ทำให้นายจ้างไม่ได้รับสิทธิลดหย่อนข้อเสนอควรเพิ่มเพดาน เงินเดือนไม่เกินห้าหมื่นบาท โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการจ้างงานต่อเนื่องสามารถจ้างแรงงานสูงอายุ จากภายนอกก็ได้

๗) ขอให้ทบทุนเงินสมทบประกันสังคม การจ้างแรงงานสูงอายุต่อเนื่องกรณีเกษียณอายุ ๕๕ ปีและส่งเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถเลือกรับบำนาญจากประกันสังคมได้เต็มจำนวนหรือบางส่วน ปัจจุบันแรงงานที่เกษียณอายุ ๕๕ ปีและมีการจ้างงานต่อเนื่องจะไม่สามารถรับเงินบำนาญชราภาพจะได้รับต่อเมื่อออกจากการงานโดยจะได้รับดอกเบี้ยร้อยละ ๑.๕ ต่อปี ในช่วงที่หยุดจ่ายเงินบำนาญเป็นการทดแทน แม้แต่กรณีเมื่อออกจากการงานแล้วและส่งเงินครบตามเกณฑ์ได้รับเงินบำนาญชราภาพไปแล้วแต่หากกลับมาทำงานเงินบำนาญรายเดือนจะหยุดจ่ายจนกว่าจะออกจากการงาน ข้อกำหนดของ “สปส.” เป็นอุปสรรคสำคัญของการส่งเสริมการจ้างงานหลังเกษียณเนื่องจากแรงงานต้องการรับบำนาญชราภาพเป็นสำคัญ

๘) การพัฒนาทักษะแรงงานสูงอายุต้องเชื่อมโยงกับตลาดแรงงาน การพัฒนาจะต้องเตรียมตัวก่อนเกษียณไม่ใช่มาพัฒนาเมื่อออกจากการงานแล้วโดยหลักสูตรจะต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับอุปสงค์ของตลาดแรงงาน เกี่ยวข้องกับทักษะใหม่ที่ต่างไปจากอาชีพและประสบการณ์เดิมโดยเฉพาะทักษะดิจิทัล กรมพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานอาจมีคนและเครื่องมือรวมถึงงบประมาณที่ไม่ตอบโจทย์ ทักษะเหล่านี้ควรมีการเอ้าท์ซอร์สที่เชื่อมโยงกับเอกชนที่มีศักยภาพรับไปดำเนินการโดยเฉพาะต้องเชื่อมโยงกับสถานประกอบการทั้งด้านการเป็น Mentor & Coach และมีฐานข้อมูลบิ๊กดาต้าบนแพลตฟอร์มเชื่อมโยงแรงงานสูงอายุที่ผ่านเกณฑ์ทดสอบสมรรถนะเพื่อให้นายจ้างสามารถเลือกเรียกตัวมาสัมภาษณ์คล้ายกับแพลตฟอร์มหางานของภาคเอกชน

จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมและการกระจายตัวของแรงงาน

จำนวนโรงงาน ๗๓,๙๙๖ กิจการ แรงงาน ๔.๐๖๗ ล้านคน
การจ้างงานร้อยละ ๗๑ กระจุกอยู่ใน ๑๐ จังหวัดที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรม

ลำดับ	จังหวัด	จำนวนโรงงาน (กิจการ)	จำนวนแรงงาน (คน)
๑	สมุทรปราการ	๗,๑๖๔	๕๐๒,๓๖๗
๒	สมุทรสาคร	๖,๘๓๒	๔๑๑,๒๐๑
๓	กรุงเทพมหานคร	๕,๙๑๗	๓๗๐,๗๙๑
๔	ชลบุรี	๕,๔๒๕	๓๓๓,๐๔๗
๕	นครปฐม	๓,๔๑๐	๑๗๙,๗๖๙
๖	ปทุมธานี	๓,๖๐๑	๒๕๐,๒๗๖
๗	อยุธยา	๑,๙๘๔	๒๒๙,๖๒๑
๘	ระยอง	๓,๒๕๓	๒๑๗,๗๘๗
๙	ฉะเชิงเทรา	๒,๑๐๔	๑๕๖,๓๙๘
๑๐	นครราชสีมา	๑,๘๙๙	๑๒๒,๒๘๕
๑๑	ปราจีนบุรี	๑,๐๓๒	๑๑๖,๓๑๖
๑๒	สระบุรี	๑,๖๐๐	๑๐๗,๕๔๒
๑๓	อื่นๆ	๒๙,๗๗๕	๑,๐๗๐,๕๙๔
รวม		๗๓,๙๙๖	๔,๐๖๗,๙๙๔

ที่มา : สังเคราะห์จากข้อมูลกรมโรงงานอุตสาหกรรม ๓๑ ธ.ค. ๖๘

๗.๒.๓. แนวคิดของภาคเอกชนอื่นๆ

๑) ECONTHAI สภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย เป็นองค์กรนายจ้างตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์พ.ศ. ๒๕๑๘ สนับสนุนแนวคิดการขยายเกษียณและการจ้างงานผู้สูงอายุ จำเป็นที่จะต้องผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐต่างๆ รวมถึงภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาควรมีการตั้งคณะกรรมการร่วมโดยกระทรวงแรงงานจะต้องเป็นเจ้าภาพเชื่อมโยงเป้าหมายและพันธกิจการขยายเกณฑ์เกษียณออกไปมากกว่า ๖๐ ปีขอให้เป็นการมาตรการสมัครใจของนายจ้างไม่ใช่เชิงบังคับตามกฎหมายเหมือนกับการจ้างคนพิการซึ่งมีปัญหาทางปฏิบัติค่อนข้างมาก

๒) สมาพันธ์เอสเอ็มอีไทย เป็นองค์กรเกี่ยวกับสถานประกอบการที่เป็น SMEs เห็นด้วยกับแนวคิดการขยายเกณฑ์เกษียณและส่งเสริมการทำงานของแรงงานสูงอายุ เพราะยังสามารถเป็นกำลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งระดับครัวเรือนและระดับประเทศ จำเป็นที่จะต้องมีการจูงใจด้านการเงินให้นายจ้างโดยเฉพาะที่เป็นขนาดเล็กและกลางอาจต้องมีมาตรการทางการเงินเข้ามาอุดหนุนเหมือนในต่างประเทศ ด้านแรงงานหญิงส่วนใหญ่เกษียณอายุ ๕๐ – ๕๕ ปี ควรมีมาตรการขยายเกณฑ์เกษียณให้เท่ากับแรงงานชาย บางประเทศแรงงานหญิงทำงานถึงอายุ ๖๗ ปี ลักษณะการจ้างคนสูงวัยจะต้องมีความยืดหยุ่นด้านเวลาและประเภทงาน ควรส่งเสริมงานประเภทฟรีแลนซ์และ/หรือพาร์ทไทม์ เช่น เลี้ยงเด็ก ดูแลคนชรา ทำความสะอาดอาคารบ้านเรือน เป็นแม่บ้านหรือเมดทั้งในครัวเรือนและสำนักงาน

๓) แมนพาวเวอร์กรุ๊ป เป็นธุรกิจบริษัทจัดหาบุคลากรและที่ปรึกษาแรงงานระดับโลกโดยมีบทความที่เกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ในสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ไทยเป็นประเทศที่เผชิญหน้าวิกฤตแรงงานเป็นผลข้างเคียงจากอัตราการเกิดต่ำและน้อยกว่าอัตราการเสียชีวิต ข้อเสนอแนะให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีการพัฒนาทักษะที่เป็น Future Skill ให้กับแรงงานทั้งวัยก่อนเกษียณและแรงงานสูงอายุหลังเกษียณ ทักษะจะต้องสอดคล้องกับอุปสงค์ของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนไปจากอดีต จากที่ผ่านมาผู้สมัครเข้ามาโพสต์ในแพลตฟอร์มของแมนพาวเวอร์กรุ๊ปส่วนใหญ่เป็นวัยรุ่นไปจนถึงอายุ ๓๐ ปี

ขณะที่ผู้สมัครงานอายุ ๕๐ – ๕๕ ปีมีสมัครน้อยมาก เนื่องจากคนที่ออกจากการงานระดับนี้เลือกที่จะไม่หางานส่วนใหญ่กลับภูมิลำเนาหรือทำกิจกรรมในครัวเรือน การพัฒนาทักษะจึงต้องทำล่วงหน้าก่อนวัยเกษียณอย่างน้อย ๕ ปีจึงจะประสบความสำเร็จเพื่อเป็นการเตรียมตัวและวางแผนเส้นทางชีวิตรวมถึงวางแผนโครงสร้างทรัพยากรมนุษย์ให้กับนายจ้าง

๔) สมาคมการจัดการบุคคลแห่งประเทศไทย (PMAT) เป็นองค์กรเอกชนเกี่ยวกับด้านบริหารทรัพยากรมนุษย์เคยมีการสำรวจแนวคิดการขยายเกษียณของสถานประกอบการมีกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๕๒๐ ราย ผลสำรวจพบว่านายจ้างส่วนใหญ่ไม่มีแนวคิดในเรื่อง ดังกล่าวร้อยละ ๕๓ และร้อยละ ๓๗ ระบุว่าอยู่ระหว่างการศึกษาร้อยละ ๑๐ ระบุว่าได้ ดำเนินการขยายอายุเกษียณไปก่อนแล้ว เหตุผลที่สถานประกอบการสนใจพิจารณาขยายอายุเกษียณเนื่องจากการขาดแคลนคนทำงานโดยเฉพาะตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะด้านรวมถึงไม่สามารถสรรหาบุคคลอื่นทดแทนตำแหน่งเดิมได้ทันเกี่ยวข้องกับขาดการวางแผนเตรียมการล่วงหน้าเพื่อพัฒนาทักษะกำลังคน

๗.๓ การจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นนายจ้าง

นโยบายขยายอายุเกษียณแรงงานภาคเอกชน

๗.๓.๑ ที่มาของการจัดทำแบบสำรวจ สภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้มีการจัดทำสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายขยายอายุเกษียณ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ได้มีการจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นไปยังสถานประกอบการทั่วประเทศ ระหว่างเดือนพฤษภาคม – มิถุนายน ๒๕๖๗ มีกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นนิติบุคคลจำนวน ๒๗๐ กิจการ แบ่งเป็นภาคการผลิต ๑๗๔ กิจการและภาคบริการ ๙๖ กิจการ เชิงพื้นที่ครอบคลุม ๔๑ จังหวัดทั่วประเทศทั้งกทม.และ ๕ ภาค

การทำโพลครอบคลุม ๔๑ จังหวัด

กรุงเทพฯ	นครราชสีมา	เพชรบูรณ์	สมุทรสาคร
ขอนแก่น	นครศรีธรรมราช	ภูเก็ต	สระบุรี
ฉะเชิงเทรา	นครสวรรค์	มหาสารคาม	สุพรรณบุรี
ชลบุรี	นนทบุรี	ระยอง	หนองคาย
ชัยนาท	นครราชสีมา	ลพบุรี	พระนครศรีอยุธยา
ชุมพร	บึงกาฬ	ลำปาง	อ่างทอง
เชียงราย	ปทุมธานี	ลำพูน	อุดรดิตถ์
เชียงใหม่	ประจวบคีรีขันธ์	สงขลา	อุบลราชธานี
ตรัง	ปราจีนบุรี	สตูล	
ตาก	ปัตตานี	สมุทรปราการ	
นครปฐม	เพชรบุรี	สมุทรสงคราม	

**คลังเตอร์บริการ/กลุ่มอุตสาหกรรม
ที่ได้จากการสำรวจ ๒๗๐ ตัวอย่าง**

คลังเตอร์ภาคบริการ	จำนวน (n)	ร้อยละ
ค้าปลีก-ค้าส่ง	๒๖	๒๗.๐๘
โลจิสติกส์	๑๙	๑๙.๗๙
รับเหมาก่อสร้าง	๑๓	๑๓.๕๔
โรงแรม	๙	๙.๓๘
สถานพยาบาล	๗	๗.๒๙
เทคโนโลยีสารสนเทศ (IT)	๕	๕.๒๑
อสังหาริมทรัพย์	๔	๔.๑๗
การเงินและตรวจสอบ	๓	๓.๑๓
ธุรกิจอาหาร	๒	๒.๐๘
ซ่อมบำรุง	๒	๒.๐๘
ภาคบริการอื่นๆ	๖	๖.๒๕
รวม	๙๖	๑๐๐.๐

คลังเตอร์อุตสาหกรรม	จำนวน (n)	ร้อยละ
อาหาร	๕๓	๓๐.๕๖
ยางและไม้ยาง	๑๘	๑๐.๓๔
พลาสติกและบรรจุภัณฑ์	๑๘	๑๐.๓๔
อิเล็กทรอนิกส์	๑๖	๙.๒๐
เส้นใยและเครื่องนุ่งห่ม	๑๐	๕.๗๕
วัสดุก่อสร้าง	๙	๕.๑๗
จักรกลและโลหะ	๙	๕.๑๗
เครื่องประดับ	๗	๔.๐๒
ยานยนต์ชิ้นส่วน	๖	๓.๔๕
เคมี	๖	๓.๔๕
ภาคเกษตรแปรรูป	๖	๓.๔๕
พลังงานและเหมืองแร่	๕	๒.๘๗
อื่นๆ	๑๑	๖.๓๒
รวม	๑๗๔	๑๐๐.๐

๗.๓.๒ สารสำคัญที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นนายจ้าง

๑) เกณฑ์อายุเกษียณการทำงาน สถานประกอบการซึ่งเป็นนายจ้าง ๔๑ จังหวัดทั่วประเทศ จากภาคการผลิตและบริการ ส่วนใหญ่กำหนดไว้ที่ ๖๐ ปี สัดส่วนร้อยละ ๖๐.๗ รองลงมากำหนดเกณฑ์อายุ ๕๕ ปี สัดส่วนร้อยละ ๑๙.๘ และไม่กำหนดอายุเกษียณสัดส่วนร้อยละ ๑๘.๗ กลุ่มสหภาพแรงงานทั้งหมดมาจากภาคการผลิตระบุว่ากำหนดเกณฑ์อายุ ๕๕ ปี สัดส่วนร้อยละ ๕๘.๘ รองลงมาเกณฑ์อายุ ๖๐ ปี สัดส่วนร้อยละ ๒๓.๕ และไม่กำหนดเกณฑ์สัดส่วนร้อยละ ๑๗.๗ ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าภาคการผลิตส่วนใหญ่กำหนดอายุเกษียณ ± ๕๕ ปี มีสัดส่วนที่สูงประมาณร้อยละ ๖๐ - ๗๐ หากเป็นอุตสาหกรรมเบาหรือใช้เทคโนโลยีสามารถขยายอายุเกษียณออกไปได้ออย่างน้อย ๖๐ - ๖๕ ปี ซึ่งจะทำให้แรงงานสูงอายุยังสามารถมีอาชีพและมีรายได้ไม่เป็นการระของประเทศไทย

๒) สถานประกอบการซึ่งเป็นนายจ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยร้อยละ ๗๗.๙ โดยแบ่งเป็น เห็นด้วยสัดส่วนร้อยละ ๗๐.๕ และเห็นด้วยเฉพาะบางตำแหน่ง ๗.๔ สำหรับนายจ้างซึ่งไม่เห็นด้วยสัดส่วนร้อยละ ๒๐.๒ จากการสอบถามลูกจ้างทั้งที่เป็นกลุ่มและรายบุคคลอนุมานได้ว่าเห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยกึ่งๆ กัน

๔) อายุของแรงงานสูงอายุ (เฉพาะสถานประกอบการที่มีการจ้าง) ส่วนใหญ่เกณฑ์อายุ ๖๐ - ๖๕ ปี สัดส่วนร้อยละ ๕๙.๓ เกณฑ์อายุ ๖๖ - ๗๐ สัดส่วนร้อยละ ๒๔.๒ และเกณฑ์อายุ ๗๑ ปีขึ้นไป สัดส่วนร้อยละ ๑๖.๕ จากข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าการจ้างงานแรงงานสูงอายุกระจุกตัวอยู่ที่อายุช่วง ๖๐ - ๖๕ ปี ซึ่งการทำงานทั้งด้านประสิทธิภาพและผลิตภาพแรงงานใกล้เคียงหรือไม่ต่างกับแรงงานวัยทำงาน การขยายอายุเกษียณงานจึงไม่น่าจะเป็นปัญหาด้านสุขภาพและ/หรือความคุ้มค่าจ้าง

๕) รูปแบบการจ้างงานแรงงานสูงอายุ ส่วนใหญ่จ้างเป็นรายเดือนสัดส่วนร้อยละ ๖๕.๓ ราย ชั่วโมงสัดส่วนร้อยละ ๓๐.๑ และจ้างรายวันสัดส่วนร้อยละ ๔.๖ จากข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่า ๑ ใน ๓ ของ การจ้างแรงงานสูงอายุค่าจ้างจ่ายเป็นรายชั่วโมง ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่ต้องใช้ฐานค่าจ้างขั้นต่ำจำเป็นที่ จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

๕) ผลิตภาพแรงงาน สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงอายุจากแบบสำรวจส่วนใหญ่ ร้อยละ ๗๘.๕ เห็นว่ามีประสิทธิภาพคุ้มค่าจ้างและสัดส่วนร้อยละ ๕.๙ ขึ้นอยู่กับตำแหน่งและหน้าที่การ งาน ที่เหลือระบุว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่าจ้างสัดส่วนร้อยละ ๑๕.๖ จากแบบสำรวจกลุ่มสหภาพ แรงงานพบว่ามีประสิทธิภาพคุ้มค่าจ้างสัดส่วนร้อยละ ๖๖.๗ และขึ้นอยู่กับตำแหน่งและหน้าที่การงาน สัดส่วนร้อยละ ๘.๓ จากข้อมูลนี้สถานประกอบการมากกว่า ๓ ใน ๔ ที่เป็นนายจ้างเห็นว่าการทำงานของ แรงงานสูงอายุมีประสิทธิภาพและผลิตภาพแรงงานคุ้มค่าจ้างซึ่งเป็นกลุ่มการจ้างงานส่วนใหญ่อายุไม่เกิน ๖๕ ปี ข้อมูลนี้มีความสำคัญแสดงให้เห็นว่าแรงงานสูงอายุส่วนใหญ่หากมีการสนับสนุนส่งเสริมอย่างเป็น รูปธรรมควบคู่ไปกับมาตรการจูงใจทั้งด้านการเงินการคลังจะสามารถเพิ่มสัดส่วนได้มากกว่าที่เป็นอยู่

๗.๔ การจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นภาคแรงงาน

นโยบายขยายอายุเกษียณแรงงานเอกชน

๗.๔.๑ ที่มาของการจัดทำแบบสำรวจ การศึกษาความคิดเห็นการขยายอายุเกษียณ ครอบคลุมไปถึงภาคแรงงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้จัดทำโพลสำรวจ ระหว่างเดือน พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๖๗ ไปยังกลุ่มแรงงานโดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่ ๑ การสำรวจไปยัง สหภาพแรงงานจำนวน ๑๗ แห่ง และกลุ่มที่ ๒ สำรวจแรงงานรายบุคคลจำนวน ๙๓ ราย ส่วนใหญ่มาจาก ฝ่ายการผลิตร้อยละ ๕๘.๑ รองลงมาฝ่ายเทคนิคร้อยละ ๑๕.๑ และผู้บริหาร-หน่วยงานสนับสนุนและอื่นๆ สัดส่วนร้อยละ ๒๖.๘ การแยกสำรวจเฉพาะกลุ่มแรงงาน แยกออกต่างหากจากการสำรวจนายจ้าง ทำให้ได้ ข้อมูลจากผู้ใช้งานโดยตรงโดยได้รับความร่วมมือจากสหภาพแรงงานและแรงงานส่วนบุคคลจำนวนมาก พอที่จะใช้เป็นตัวอย่าง

สหภาพแรงงานจำนวน ๑๗ แห่ง ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณ

สภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย	สหภาพแรงงานบริษัทไพรม์บ็อกซ์ เอ็มเอฟจี
สหภาพแรงงาน ชัมมิทอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์	สหภาพแรงงานอีโตรีแมคคอนสตรัคชั่นประเทศไทย
สหภาพแรงงานลัคกี้เทคซ์ (ไทย) โรงงานที่ ๒	สหภาพแรงงานไทยเอ็นโอ
สหภาพแรงงานโออีซี นวนคร	สหภาพแรงงานแมกเนคอมพ์ริชชีชั่น
สหภาพแรงงานนิเค็ค โคปาล	สหภาพแรงงานนิชชินเบรค
สหภาพแรงงานลูกจ้างอาซาฮี อินเท็ค	สหภาพแรงงานอีเอสเบตเตอร์
สหภาพแรงงานลูกจ้างไทยเอ็นโอเค	สหภาพแรงงาน Aapico
สหภาพไทยเมทัลเทค จำกัด	สหภาพแรงงานไทยซัมมิท โอโตพาร์ท
สหภาพแรงงานไทยเอ็นโอเค พานทอง	

๗.๔.๒ สารสำคัญที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นภาคแรงงาน

๑) กลุ่มสหภาพแรงงาน พบว่าความเห็นก้ำกึ่งทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการขยายอายุเกษียณตัวอย่างทั้งหมดมาจากภาคอุตสาหกรรมการผลิต ผลสำรวจพบว่ากลุ่มที่เห็นด้วยสัดส่วนร้อยละ ๔๗.๐ เห็นด้วยเฉพาะบางตำแหน่งร้อยละ ๕.๙ และไม่เห็นด้วยสัดส่วนร้อยละ ๔๑.๒ เหตุผลระบุว่าแรงงานในภาคการผลิตส่วนใหญ่กำหนดอายุเกษียณไว้ที่ ๕๕ ปี โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๘.๘ รองลงมาเกณฑ์อายุเกษียณ ๖๐ ปี สัดส่วนร้อยละ ๒๓.๕ และสถานประกอบการซึ่งไม่ได้กำหนดเกณฑ์อายุเกษียณไว้ในการทำงาน สัดส่วนร้อยละ ๑๗.๗ กลุ่มแรงงานที่ระบุว่าไม่ต้องการขยายอายุเกษียณออกไปเนื่องจากงานที่ทำเป็นงานหนักหรือต้องใช้สรีระร่างกายเป็นสำคัญตลอดจนอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ไม่อำนวยไม่เอื้อต่อคนสูงวัย หากเป็นอุตสาหกรรมเบาหรือใช้เทคโนโลยีสามารถขยายอายุเกษียณออกไปได้ถึง ๖๕ ปี ซึ่งจะทำให้แรงงานสูงวัยยังสามารถมีอาชีพและมีรายได้ไม่เป็นภาระต่อประเทศ

๒) กลุ่มแรงงานลูกจ้างรายบุคคล ความเห็นเกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณส่วนใหญ่เห็นด้วยจากแบบสำรวจพบว่าเห็นด้วยกับการขยายอายุเกษียณสัดส่วนร้อยละ ๕๔.๘ เห็นด้วยแบบมีเงื่อนไขเฉพาะบางตำแหน่งสัดส่วนร้อยละ ๖.๕ ไม่เห็นด้วย/ไม่ต้องการต่ออายุเกษียณสัดส่วนร้อยละ ๓๘.๗

๓) ภาคแรงงานส่วนที่เห็นด้วยกับนโยบาย จำเป็นที่จะต้องมีการจูงใจทางด้านตัวเงิน การจ้างงานที่ยืดหยุ่นด้านเวลา-รายได้-สวัสดิการและสิทธิประโยชน์จากประกันสังคม โดยเฉพาะการได้รับเงินเกษียณชราภาพเมื่อเกษียณจากงานและทำงานต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามแรงงานมากกว่าครึ่งหนึ่งเมื่อเกษียณต้องการกลับสู่ภูมิลำเนาเนื่องจากหากส่งเงินสมทบประกันสังคมต่อเนื่อง ๑๕ ปี หากมีอายุ ๕๕ – ๖๐ ปีจะได้บำนาญเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท หากอายุ ๓๐ ปีได้เงิน ๖,๗๕๐ บาทและยังมีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากรัฐบาลอีกเดือนละ ๖๐๐ บาท อีกทั้งยังได้ค่าชดเชยจากการเกษียณอายุ เช่น หากทำงาน ๒๐ ปีขึ้นไป เงินเดือน ๓๐,๐๐๐ – ๔๕,๐๐๐ บาท จะได้ค่าชดเชยเป็นเงินก้อนสี่แสนบาทถึงหกแสนบาท

๔) บางกิจการนายจ้างกำหนดอายุเกษียณไม่เกิน ๔๕ – ๕๕ ปี ซึ่งอายุระดับนี้ยังมีศักยภาพในการทำงานรวมถึงภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลครอบครัวรวมถึงภาระหนี้สินแรงงานในกลุ่มนี้ร้อยละ ๗๘.๕ ต้องการทำงาน นอกจากนี้แรงงานกลุ่มอายุ ๔๐ ปีขึ้นไปที่ถูกเลิกจ้างหรือสถานประกอบการปิดกิจการรวมถึงได้รับอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยทั้งจากงานหรือนอกงาน การว่างงานในอายุขนาดนี้เป็นปัญหาเพราะยากที่จะหางานได้ อีกทั้งไม่ได้รับบำเหน็จจากประกันสังคมเป็นปัญหาที่จำเป็นจะต้องมีการแก้ไข

๕) ด้านอุปสงค์การทำงานของแรงงานสูงอายุหลังเกษียณ จากการประชุมร่วมกับผู้นำองค์กรสหภาพแรงงานชี้แจงว่าโดยภาพรวมแรงงานครั้งต่อครั้งหลังเกษียณต้องการทำงาน เหตุผลเพราะว่าลูกจ้างส่วนใหญ่ที่เกษียณจากงานทั้งที่อยู่ในเมืองและกลับไปภูมิลำเนาหลังเงินชดเชยออกจากงานหมดไปรายได้จากบำนาญชราภาพและเบี้ยคนชราไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิต เงินชดเชยและบำเหน็จที่ออกจากงานต้องไปใช้หนี้และค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยจะหมดไปอย่างรวดเร็วสำหรับแรงงานหลังเกษียณที่มีบำนาญบวกกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่พอใช้มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีและไม่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพชีวิตที่ไม่มีงานทำ

๗.๔.๓ การขยายเกณฑ์เกษียณหรือต่อสัญญาการทำงานเกี่ยวข้องกับ

๑. ลักษณะงานที่ต้องใช้สรีระร่างกาย เช่น งานก่อสร้าง งานกลางแจ้งและงานหนักหรือทำงานภายใต้สภาวะที่ไม่เอื้อต่อสุขภาพ ส่วนใหญ่จะหมดสภาพต้องการกลับภูมิลำเนาแต่ระยะหนึ่งเมื่อเงินหมดและรายได้ไม่พอใช้ก็ต้องการกลับทำงานแต่ด้วยทักษะและประสบการณ์ที่มีไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานจึงไม่สามารถหางานได้
๒. แรงงานที่มีคุณสมบัติซึ่งนายจ้างต้องการ เป็นแรงงานประเภทระดับบริหารอำนวยการ แรงงานมีทักษะพิเศษหรือเชี่ยวชาญเฉพาะด้านรวมถึงแรงงานที่นายจ้างสรรหามากรมาทดแทนไม่ได้ กลุ่มคนเหล่านี้ยังมีความสำคัญ ส่วนใหญ่จะได้รับการเสนอให้มีการต่ออายุเกษียณโดยได้รับเงินเดือน-รายได้และสวัสดิการต่างๆ ไม่แตกต่างจากเดิม
๓. บริษัทที่มีสภาพแรงงานเข้มแข็ง บางกิจการมีการกีดกันเรียกร้องให้นายจ้างมีการจ้างงานต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามจากที่มีข้อตกลงหรือข้อบังคับการทำงานที่กำหนดเกณฑ์เกษียณชัดเจน การเรียกร้องส่วนใหญ่จะไม่ได้ผลโดยนายจ้างจะเลือกต่อสัญญาจ้างงานเฉพาะบางตำแหน่งที่มีความจำเป็นและยังหาแรงงานทดแทนไม่ได้

๗.๕ ผลการศึกษาความเป็นไปได้

นโยบายการขยายอายุเกษียณแรงงานภาคเอกชน

๗.๕.๑ ภาคเอกชนซึ่งเป็นนายจ้างส่วนใหญ่ต้องการขยายอายุเกษียณแต่ไม่ต้องการให้ภาครัฐกำหนดเป็นกฎหมาย จากแบบสำรวจของสปรช.นายจ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยร้อยละ ๗๐.๕ และเห็นด้วยเฉพาะบางตำแหน่งหน้าที่ร้อยละ ๗.๔ นโยบายขยายอายุเกษียณควรมีความยืดหยุ่นเพราะแต่ละสถานประกอบการลักษณะการทำงานมีความแตกต่างกันออกไปทั้งภาคค้าส่ง-ค้าปลีก ภาคโลจิสติกส์ ก่อสร้าง โรงแรม ภัตตาคาร-ร้านอาหาร ภาคบริการต่างๆ แม้แต่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตยังแบ่งออกเป็น ๔๖ คลัสเตอร์ มีทั้งอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมที่ต้องใช้สรีระร่างกายเป็นสำคัญ หากเป็นอุตสาหกรรมเบาและ/หรือใช้เทคโนโลยีสามารถใช้ทำงานต่อเนื่องได้ถึงอายุ ๖๕ ปี

๗.๕.๒ ภาคผู้ใช้แรงงานความเห็นยังกำกวม จากการสำรวจพบว่าส่วนใหญ่สอดคล้องไปในทำนองเห็นด้วยกับการขยายอายุการทำงานสัดส่วนร้อยละ ๕๑ และเห็นด้วยแบบมีเงื่อนไขร้อยละ ๖.๒ ส่วนที่เหลือระบุว่าไม่เห็นด้วยร้อยละ ๔๓.๑ นอกจากนี้ยังระบุว่าสถานที่ทำงานมีการต่ออายุเกษียณและจ้างแรงงานสูงอายุสัดส่วนร้อยละ ๕๖.๓ ยังไม่มีการจ้างแต่มีแผนในอนาคตสัดส่วนร้อยละ ๑๕.๓ ไม่มีการต่ออายุเกษียณและจ้างงานต่อเนื่องสัดส่วนร้อยละ ๓๒.๙ และไม่มีต่ออายุเกษียณสัดส่วนร้อยละ ๖.๓

๗.๕.๓ สถานประกอบการเกินกว่าครึ่งมีการต่ออายุเกษียณและจ้างแรงงานสูงอายุอยู่ก่อนแล้ว หากภาครัฐมีนโยบายจูงใจทั้งมาตรการการเงินและการคลังรวมถึงแก้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์การจ้างงานให้มีความยืดหยุ่น เช่น ระยะเวลาทำงาน-ค่าจ้างรายชั่วโมงและด้านคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมกับการจ้างแรงงานสูงอายุจะทำให้สัดส่วนการจ้างแรงงานสูงอายุสูงขึ้น

๗.๕.๔ การผลักดันนโยบายต้องเป็นวาระแห่งชาติ เกี่ยวข้องกับทุกองคาพยพทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคแรงงาน จำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบโดยกำหนดเงื่อนไขแต่ละช่วงจะขยาย เกษียณเท่าใด เช่น ทุก ๒ ปีขยายอายุเกษียณ ๑ ปี การขับเคลื่อนนโยบายจำเป็นต้องทบทวนและ/หรือ แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ้างแรงงานสูงอายุยังอิงกับค่าจ้างขั้นต่ำและใช้กฎหมายเดียวกันกับ แรงงานทั่วไป ตลอดจนมาตรการจูงใจนายจ้าง เช่น ลดหย่อนทางภาษีและ/หรืออื่นๆ เพื่อให้มีการจ้าง แรงงานสูงอายุทั้งต่อระยะเวลาเกษียณหรือรับกลับเข้ามาใหม่ การขยายระยะเวลาเกษียณของแรงงาน ภาคเอกชนขาดเจ้าภาพเกี่ยวข้องกับการผลักดันการแก้กฎหมายที่ไม่เอื้อรวมถึงการพัฒนาทักษะจะต้อง แตกต่างจากแรงงานทั่วไป ขณะที่กระทรวงแรงงานยังเน้นสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานการพัฒนา ทักษะยังย่ำอยู่กับ Reskill/Upskill

๗.๕.๕ นโยบายขยายเกษียณภาคเอกชนไม่ควรเป็นกฎหมายบังคับ เนื่องจากสถาน ประกอบการมีความแตกต่าง มีคลัสเตอร์ธุรกิจแยกออกไปเป็นหลายร้อยสาขา เฉพาะภาคอุตสาหกรรม การผลิตมีถึง ๔๖ คลัสเตอร์และยังแยกย่อยออกเป็น ๑๖๖ กลุ่มอุตสาหกรรมส่งออก

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เช่น

๑) ภาคเอกชนเห็นด้วยกับการขยายเกษียณไปถึง ๖๕ ปี แต่ไม่ควรเป็นภาคบังคับ ควรเปิดกว้างเป็นความสมัครใจของนายจ้างเพราะแต่ละคลัสเตอร์ธุรกิจและสถานประกอบการมีความ แตกต่างกันและ/หรือมีข้อจำกัดในการใช้แรงงานสูงอายุ ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับการขยาย เกษียณอายุเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนกำลังคน

๒) ข้อจำกัดในการใช้แรงงานสูงอายุ การขยายอายุเกษียณลักษณะงานบางประเภท อาจไม่เอื้อ เช่น ธุรกิจบางประเภทเป็นงานที่ต้องใช้สรีระร่างกายในการทำงานเป็นสาระสำคัญ เช่น งาน ก่อสร้าง อุตสาหกรรมยานยนต์ งานขับรถบรรทุก การทำงานในอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรม เครื่องนุ่งห่ม ผลิตเส้นใย อุตสาหกรรมที่ทำงานใต้อุณหภูมิต่ำหรือสูง อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร- ปศุสัตว์และประมงหรืองานที่ต้องยืนทำงานตลอดเวลา งานเหล่านี้แม้แต่ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ไม่ต้องการ ขยายเกษียณเพราะร่างกายไม่สามารถทำได้

๓) ภาครัฐต้องมีการปรับแก้กฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับลักษณะงานและรูปแบบ การจ้างแรงงานสูงอายุ กฎหมายแรงงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นลักษณะเน้นการคุ้มครองแรงงานไม่เอื้อต่อ บริบทการเปลี่ยนแปลง เช่น การจ้างแบบรายชั่วโมง การเลิกจ้างโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยและอื่นๆ ไม่ควร ใช้รูปแบบเดียวกับการจ้างงานวัยทำงาน

๔) ต้องมีมาตรการจูงใจทางภาษี ปัจจุบันลดหย่อนได้ ๒ เท่าแต่ฐานเงินเดือนไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท หากเกินจะได้รับสิทธิ ๑ เท่าตามปกติ เหตุผลเนื่องจากแรงงานสูงอายุผลิตภาพต่ำอาจไม่ คู้มค่าจ้างและมีข้อจำกัดในการทำงาน หากจ่ายค่าจ้างเท่ากับแรงงานปกติจะทำให้มีต้นทุนสูงภาครัฐควร จะมีการสนับสนุนมาตรการทางภาษีและขยายเพดานเงินเดือนไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท

บทที่ ๘

สรุปผลการศึกษา

ความเป็นไปได้นโยบายขยายอายุเกษียณ

บุคลากรภาครัฐและแรงงานภาคเอกชน

ภาพรวมที่ได้จากการศึกษา

พลวัตสังคมสูงวัยของไทยกำลังก้าวผ่านไปสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ประชากรในสิบปีข้างหน้า ๑ ใน ๔ จะมีอายุมากกว่า ๖๐ ปี เป็นผลจากอัตราการเกิดและมีชีวิตลดลงอย่างเป็นนัยสำคัญสวนทางกับคนสูงวัยที่มีอายุไขเพิ่มมากขึ้น จากปัจจุบันเฉลี่ย ๗๘.๗๑ ปี จะเป็น ๘๒.๕ ปี หรือ คาดว่าในทศวรรษหน้าอายุไขเพิ่มขึ้น ๓.๗๙ ปี เป็นเรื่องที่ดีเป็นผลจากการเข้าถึงระบบสาธารณสุขและการดูแลสุขภาพของคนไทยแต่ในทางกลับกันเป็นภาระด้านงบประมาณทั้งด้านเงินบำเหน็จ-บำนาญและเบี้ยชราภาพที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพและรักษาพยาบาลรวมทั้งสวัสดิการตลอดจนเบี้ยยังชีพผู้สูงวัยที่เพิ่มขึ้น ขณะที่รายได้รัฐจากภาษีที่เก็บได้จำนวนลดน้อยถอยลงจากกำลังแรงงานรุ่นใหม่และจำนวนผู้เสียภาษีลดลง หากไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคตจะทำให้เกิดวิกฤตการเงิน-การคลังของประเทศตามด้วยวิกฤตหนี้สาธารณะในช่วง ๖ ปีเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๕๘ ต่อ GDP ไปสู่เพดานร้อยละ ๗๐ ต่อ GDP ต่อยอดไปสู่วิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ไม่สามารถหลุดจากกับดักอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจขยายตัวต่ำสุดในภูมิภาค

แนวคิดการขยายเกษียณบุคลากรของภาครัฐและแรงงานภาคเอกชนไปถึง ๖๕ ปี คล้ายกับหลายประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD) ซึ่งเข้าสู่สังคมสูงวัยก่อนไทยได้ดำเนินการมาก่อนแล้ว สังคมสูงวัยของไทยกำลังก้าวอย่างรวดเร็วในอาเซียนเป็นอันดับ ๒ รองจากสิงคโปร์และอยู่อันดับที่ ๔๐ ของโลกจากทั้งหมด ๑๙๖ ประเทศที่มีการสำรวจโดยมีค่ามัธยฐานอายุ ๔๑.๕ ปี เป็นอัตราสูงกว่าบางประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น จีนและสหรัฐฯ แนวคิดการขยายเกษียณการทำงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้ยาวออกไปเป็นทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหาสังคมสูงวัยระดับเข้มข้นที่ไทยกำลังเผชิญอยู่และจะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เคยนำเสนอผู้บริหารประเทศตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อมาปลายปีพ.ศ. ๒๕๖๘ รัฐบาลนายอนุทิน ชาญวีรกูล ได้ตระหนักถึงความสำคัญได้มีการศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการขยายอายุเกษียณ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.) ได้มีการศึกษาประเด็นดังกล่าวมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๖๗ ต่อเนื่องมาจนถึงต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๙ มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชนตลอดจนสหภาพแรงงาน อีกทั้งมีการจัดทำโพลสำรวจความคิดเห็นทั้งในประเทศและต่างประเทศ จำนวนตัวอย่างมากพอที่จะใช้ในการวิเคราะห์ จากการศึกษาบ่งบอกว่าสังคมสูงวัยของไทยเมื่อไปถึงระดับสุดยอดในสิบปีข้างหน้าซึ่งเป็นระดับที่ใกล้เคียงกับประเทศญี่ปุ่นจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ ข้อมูลที่ได้บ่งบอกว่าไทยจำเป็นต้องมีนโยบายขยายเกษียณไปจนถึงอายุ ๖๕ ปี เหมือนที่หลายประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัยได้ดำเนินการมาก่อนหน้านี้ กรณีประเทศไทยการผลักดันนโยบายต้องเป็นวาระแห่งชาติทั้งด้าน

การปฏิรูประบบราชการและการแก้กฎหมายหลายฉบับที่ไม่สอดคล้องกับยุคสมัย ผลการศึกษาเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขอแยกออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ซึ่งแนวทางและวิธีการจะแตกต่างกัน กล่าวคือ

นโยบายขยายเกษียณข้าราชการ บุคลากรของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

บุคลากรของรัฐเกี่ยวข้องกับข้าราชการ-พนักงานจ้างและลูกจ้างทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสาธารณสุขตลอดจนด้านความมั่นคงมีจำนวนรวมกัน ๒.๙๑ – ๓.๐ ล้านคน จำนวนข้าราชการบำนาญสถานะล่าสุดปีพ.ศ. ๒๕๖๙ มีจำนวน ๑.๒๗๙ ล้านคน สัดส่วนร้อยละ ๙.๐๔ ของประชากรสูงอายุ ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาจำนวนข้าราชการและบุคลากรของรัฐเกษียณจากงานและรับบำเหน็จบำนาญเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ ๒๕,๐๐๓ คน หรือเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๖๑ ต่อปี เกี่ยวข้องกับงบประมาณเงินบำนาญหลังเกษียณปีละประมาณ ๓๖๔,๒๘๘ ล้านบาทและงบประมาณด้านค่าสวัสดิการรักษายาบาล ๗.๖ หมื่นล้านบาท ในทศวรรษหน้าการเพิ่มขึ้นของข้าราชการบำนาญทั้งเชิงปริมาณและงบประมาณที่เกี่ยวข้องจะเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดจนส่งผลกระทบต่อภาวะการเงินการคลังของประเทศ

คำถามไม่ได้อยู่ที่ควรจะมีผลกีดกันนโยบายขยายอายุเกษียณบุคลากรของรัฐจาก ๖๐ ปีเป็น ๖๕ ปีหรือไม่แต่เป็นเรื่องที่จำเป็นและต้องทำด้วยการยกระดับเป็นวาระแห่งชาติ จากการศึกษาพบว่าข้าราชการตลอดจนบุคลากรของรัฐรวมถึงรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ไม่ต้องการที่จะขยายอายุเกษียณให้นานออกไปเนื่องจากพอใจกับรายได้เงินบำนาญประมาณร้อยละ ๗๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ **นโยบายขยายเกษียณบุคลากรภาครัฐจึงไม่สามารถใช้แบบสมัครใจหรือเลือกเฉพาะบางตำแหน่งหรือบางหน่วยงานของรัฐ** แม้แต่บุคลากรภาคการศึกษาหากสังกัดกระทรวง อว. ซึ่งเป็นอาจารย์ตามมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายเกษียณเพราะอาชีพอาจารย์สามารถเป็นอาจารย์พิเศษหรืออาจารย์อิสระตามหลักสูตรต่างๆ ทั้งระดับปริญญาโทและปริญญาเอกทั้งในสังกัดเดิมและสถาบันการศึกษาเอกชนซึ่งได้รายได้ดี กรณีข้าราชการครูสอนหนังสือตามโรงเรียนของรัฐส่วนใหญ่ต้องการขยายเกษียณเนื่องจากมีปัญหาหนี้

ประเด็นดังกล่าวเป็นความท้าทายในการขับเคลื่อนนโยบายซึ่งผู้บริหารประเทศจะต้องตระหนักรู้ถึงปัญหาที่จะเกิดในอนาคตและจะต้องมีความกล้าในการเดินหน้านโยบายการขยายเกษียณเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากที่พอใจกับเงินหลังเกษียณและจำนวนหนึ่งเปื้อน-หมดไฟในการทำงานเกี่ยวข้องกับจิตสำนึกและทัศนคติตลอดจนค่านิยมของสังคม การขับเคลื่อนนโยบายต้องแบบค่อยเป็นค่อยไปควรกำหนดเป็นนโยบายล่วงหน้า เช่น นโยบายสิบปีข้างหน้าโดยทยอยขยายอายุเกษียณ เช่น เพิ่ม ๑ ปีในทุก ๒ – ๓ ปี อีกทั้งจะต้องมีมาตรการเสริมต่างๆ เช่น เพิ่มเงินช่วยค่าครองชีพและเงินอื่นๆ หรือทางเลือกทำงานสัปดาห์ละ ๔ วันเพื่อแลกกับการต่ออายุเกษียณยาวออกไป

สำหรับข้ออ้างหรือเหตุผลถึงความจำเป็นในการขยายอายุเกษียณบุคลากรของรัฐโดยยกประเด็นในอนาคตบุคลากรอาจไม่เพียงพอจากจำนวนที่เกษียณจากงานในแต่ละปี การศึกษาพบว่าบุคลากรของรัฐอย่างน้อยในสิบปีข้างหน้าไม่ขาดแคลน ปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคืออุปทานหรือความต้องการทำงานรัฐและ/หรือรัฐวิสาหกิจมีมากกว่าตำแหน่งงานที่บรรจุมีสัดส่วน ๑ ต่อ ๑.๗ ส่วนหนึ่งงานรัฐมีเกียรติและมีความมั่นคงทำให้เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานแม้แต่คนรุ่นใหม่

นโยบายขยายเกษียณแรงงานภาคเอกชน

การขับเคลื่อนนโยบายแรงงานภาคเอกชนอาจมีความซับซ้อนกว่าบุคลากรของรัฐ เนื่องจากในเชิงปริมาณสถานประกอบการมีจำนวนมากตัวเลขไม่ชัดเจนเกี่ยวข้องกับธุรกิจ “MSME” คือรายย่อย-ขนาดเล็ก และขนาดกลาง มีจำนวนประมาณ ๓.๒๕ ล้านราย ส่วนใหญ่ไม่จดทะเบียนการค้าและเป็นประเภทรายย่อย (Micro Business) มีการจ้างงานรวมกันประมาณ ๑๓.๔ ล้านตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบและอาชีพอิสระต่างๆ ซึ่งไม่มีนายจ้างหรือนายจ้างไม่มีความชัดเจน การขยายเกษียณแรงงานภาคเอกชนจึงเกี่ยวข้องเฉพาะแรงงานในระบบประกันสังคมมาตรา ๓๓ จำนวนแรงงานประมาณ ๑๒.๑๘๐ ล้านคน จำนวนประชากรเหล่านี้กระจายไปตามสถานประกอบการต่างๆ เฉพาะที่จดทะเบียนนิติบุคคลและยังส่งงบบัญชีจำนวนประมาณ ๙.๗๔๒ แสนกิจการหรือ ๑ ใน ๒ ของที่จดทะเบียนทั้งหมด คาดว่าสถานประกอบการที่ยังดำเนินกิจการจริง (Active Status) ไม่ใช่เพียงแค่ส่งงบบัญชีอาจใกล้เคียง ๕.๒๕๔ แสนกิจการ

แรงงานเกษียณอายุภาคเอกชนเกี่ยวข้องกับผู้รับบำนาญชราภาพในระบบประกันสังคมมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๙ จำนวนประมาณ ๘.๕ แสนคนเป็นเงินที่ต้องจ่ายประมาณปีละ ๗.๖๕ หมื่นล้านบาท สังคมสูงวัยของไทยกำลังก้าวสู่ระดับสุดยอดจะทำให้ในอนาคตจำนวนเงินที่ต้องดูแลผู้สูงอายุล่วงหลังเกษียณทั้งด้านค่ารักษาพยาบาลและเบี้ยชราภาพจะมีแนวโน้มสูงขึ้น สวนทางกับรายรับเงินประกันสังคมที่จะลดน้อยถอยลงจากแรงงานรุ่นใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในเชิงปริมาณจะทยอยลดลงส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพกองทุนประกันสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

ภาพรวมภาคเอกชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการขยายเกษียณออกไปจนถึง ๖๕ ปีเนื่องจากประสบปัญหาขาดแคลนกำลังคนแต่รัฐไม่ควรออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ เนื่องจากสถานประกอบการเอกชนมีความหลากหลายเกี่ยวข้องกับลักษณะของงานที่แตกต่างกัน เช่น ภาคอุตสาหกรรม ค่าปลีก-ค้าส่ง เกษตรแปรรูป แม้แต่ภาคการผลิตของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแยกย่อยออกไปเป็น ๔๘ คลัสเตอร์ ขณะที่กลุ่มอุตสาหกรรมส่งออกของกระทรวงพาณิชย์มีจำนวน ๑๖๖ คลัสเตอร์ การทำงานในอุตสาหกรรมเหล่านี้มีความแตกต่างกันแนวทางการขยายอายุเกษียณไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้เหมือนกันหมด เริ่มต้นอาจทำได้เฉพาะแรงงานหรือลูกจ้างซึ่งทำงานในสำนักงาน งานบริหาร ค้าส่ง - ค้าปลีกหรือทำงานตามโมเดิร์นเทรด และร้านค้าย่อย ร้านอาหารและ/หรือบริการประเภทต่างๆ

สำหรับโรงงานหรือภาคอุตสาหกรรมที่สามารถขยายอายุเกษียณอาจใช้ได้กับประเภทอุตสาหกรรมเบา (Light Industry) ที่กระบวนการผลิตเหมาะสมกับคนสูงวัยหรือมีการนำเทคโนโลยี-เครื่องทุ่นแรงประเภทต่างๆ ขณะที่อุตสาหกรรมหรืองานที่ต้องใช้สรีระร่างกายเป็นองค์ประกอบสำคัญ เช่น งานยก-ย้ายสินค้าหรืออุปกรณ์ที่มีน้ำหนักมาก งานที่ต้องตื่นตัวตลอดเวลา เช่น ขับรถบรรทุก งานที่ต้องทำร่วมกับเครื่องจักร หรือไลน์การผลิตแบบต่อเนื่อง สภาพแวดล้อมการทำงานที่มีอุณหภูมิสูงหรือต่ำร้อนหรือชื้น งานที่ต้องยืนทำงานหรือใช้สายตาดูตลอดเวลา งานอันตรายหรือมีความเสี่ยงประเภทต่างๆ งานประเภทเหล่านี้บางธุรกิจอาจเกษียณอายุ ๕๐ - ๕๕ ปี เพราะไม่สามารถทำงานได้การขยายอายุเกษียณอาจทำได้จำกัด

สอดคล้องกับผลการศึกษาพบว่านายจ้างและลูกจ้างซึ่งทำงานอยู่ในงานลักษณะดังกล่าวไม่ต้องการขยายอายุเกษียณ

จากที่กล่าวลักษณะการทำงานของแรงงานภาคเอกชนมีความหลากหลายและซับซ้อนทั้งตัวสถานประกอบการและรูปแบบการทำงาน การขยายเกษียณอายุแรงงานภาคเอกชนไม่สามารถออกเป็นกฎหมายบังคับใช้เหมือนกันหมด การศึกษาพบว่าแม้แต่ลูกจ้างและสหภาพแรงงานมีความเห็นก้ำกึ่งกันทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย การนำร่องอาจเลือกงานที่ทำในสำนักงานและ/หรือสถานประกอบการบางประเภทที่เหมาะสมที่สามารถขยายอายุเกษียณ สำหรับสถานประกอบการที่มีความแตกต่างกันด้านความคิดเห็นอาจใช้วิธีสมัครใจทั้งนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเอง

ภายใต้การเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ประเทศไทยจะต้องมีการทบทวนและขับเคลื่อนนโยบายขยายเกษียณบุคลากรของรัฐและแรงงานภาคเอกชนซึ่งควรประกาศใช้ในช่วงเวลาเดียวกัน หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรศึกษาแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายอาจประยุกต์ใช้รูปแบบและวิธีการของประเทศที่ดำเนินการไปก่อนแล้วว่ามีผลกระทบอย่างไร **นโยบายขยายอายุเกษียณมีความสำคัญหากไม่ทำจะมีผลต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและเสถียรภาพการเงินการคลังในอนาคต** เนื่องจากแต่ละปีจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการและงบประมาณดูแลคนสูงวัยสูงขึ้นสัมพันธ์กัน ขณะที่แต่ละปีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานลดน้อยถอยลงกระทบฐานภาษีซึ่งเป็นรายได้หลักของรัฐ ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ทั้งด้านหนี้ครัวเรือนทำให้ลดทอนการบริโภคลดลงและกระทบต่อการลงทุนที่เป็นแหล่งจ้างงาน

การขับเคลื่อนนโยบายต้องมีความชัดเจนและต่อเนื่องจำเป็นที่จัดทำเป็นวาระแห่งชาติทั้งด้านการปฏิรูประบบราชการในทุกมิติ ภาคเอกชนเกี่ยวข้องกับสถานประกอบการและแรงงานจำนวนมากควรมีการกำหนดหน่วยงานรัฐเป็นเจ้าภาพหลัก เช่น กระทรวงแรงงานเพราะเกี่ยวข้องกับนายจ้างและลูกจ้างโดยตรง นอกจากนี้ควรมีการตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐ-เอกชนและภาคแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น การแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ส่งเสริมและเอื้อต่อการทำงานของผู้สูงวัย มาตรการทั้งด้านการเงินและการคลังเพื่อจูงใจทั้งนายจ้างและผู้สูงวัยให้มีความตระหนักรู้ถึงความสำคัญและความจำเป็นของการขยายเกษียณไปจนถึงอายุ ๖๕ ปี โดยเฉพาะการรณรงค์สร้างจิตสำนึกและสร้างค่านิยมทางสังคมให้เห็นถึงคุณค่าของบุคลากรที่ทำงานหลังเกษียณ **นโยบายการขยายอายุเกษียณเกี่ยวข้องกับประชากรจำนวนมากและหลากหลายความเห็นอาจได้รับการต่อต้านหรือไม่เห็นด้วย** จำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องช่วยกันผลักดันเกี่ยวข้องกับอนาคตของประเทศหากไม่ทำอะไรอาจเกิดวิกฤตทั้งด้านประชากร สังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงด้านการคลังเป็นความท้าทายของผู้บริหารนโยบาย

๙.๑ ข้อเสนอแนะบุคลากรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

๑) ความจำเป็นขยายอายุเกษียณออกไปถึง ๖๕ ปี บุคลากรภาครัฐส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายเกษียณ เหตุผลเพราะพอใจบำนาญที่ได้รับการผลักดันนโยบายไม่สามารถใช้วิธีสมัครใจหรือเลือกบางสายงานต้องตราเป็นกฎหมายและกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ หากไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคตจะมีผลต่อวิกฤตการเงิน-การคลังของประเทศ

๒) ควรกำหนดระยะเวลาล่วงหน้าและดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป อาจเป็นมติครม.หรือออกเป็นกฎหมายระบุชัดเจนว่าปีใดจะมีผลบังคับใช้เพื่อให้มีระยะเวลาในการปรับตัวและค่อยเป็นค่อยไป เช่น ขยายเพิ่ม ๑ ปี ในทุก ๒ ปี อาจต้องใช้เวลา ๑๐ ปี จึงถึงเป้าหมาย จำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกหรือทดสอบสมรรถนะความพร้อมเนื่องจากข้าราชการบางคนอาจหมดไฟเพียงต้องการยืดเวลาทำงานเพื่อมีรายได้ต่อเนื่อง อีกทั้งเกี่ยวข้องกับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งการขยายเกษียณควรเป็นกรณีๆ แต่ก็ไม่ควรมากเกินไปจนกลายเป็นเงื่อนไขและอุปสรรค

๓) มาตรการจูงใจด้วยการปรับเพิ่มรายได้ ประเด็นที่ต้องเข้าใจข้าราชการ-บุคลากรของรัฐส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายระยะเวลาการเกษียณ เนื่องจากพอใจกับรายได้ค่าบำนาญเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๗๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ หากทำงานต่ออาจไม่คุ้มค่าเนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งค่าเดินทาง อาหาร และ ความรับผิดชอบ ควรมีการปรับรายได้ให้เท่ากับรายได้สุดท้าย เช่น เงินช่วยค่าครองชีพ (ชคป.) และสวัสดิการอื่นๆ หรืออาจลดวันและเวลาทำงานเพื่อจูงใจให้ต้องการทำงานหลังเกษียณ

๔) สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและเอไอเพื่อลดขนาดอัตรากำลังคน จะต้องทำเป็นเชิงนโยบาย “Downsizing Policy” การปรับแก้ยกเครื่องกระบวนการทำงานของระบบราชการด้วยการเน้นประสิทธิภาพและผลิตภาพ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นที่เรียกว่า “Bottle Neck” การขยายอายุเกษียณจะต้องทำไปพร้อมกับการลดขนาดกำลังคนของระบบราชการให้กระทัดรัด เกี่ยวข้องกับการนำระบบเทคโนโลยีและพัฒนาทักษะรวมทั้งสนับสนุนการจ้างเข้าที่ซอร์สงานให้กับภาคเอกชน อย่างไรก็ตามข้าราชการนอกเหนือจากที่สำนักงานกพ.ดูแลยังมีหน่วยงานอื่นๆ อีกจำนวนมากต่างมีกฎหมายของตัวเองจำเป็นที่จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการเชิงบูรณาการเข้ามาพิจารณาเป็นการเฉพาะ

๕) บุคลากรรัฐวิสาหกิจควรใช้วิธียืดหยุ่น ส่วนใหญ่ไม่ต้องการทำงานหลังเกษียณเนื่องจากพอใจกับรายได้ค่าบำเหน็จ-บำนาญ รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีกฎหมายของตัวเองและมีสภาพแรงงาน การขยายเกษียณอายุการทำงานควรตกลงกัน บางกรณีต้องการเกษียณเมื่ออายุ ๕๐ ปี การขับเคลื่อนนโยบายแรงงานรัฐวิสาหกิจอาจมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากกว่าข้าราชการและบุคลากรของรัฐ เนื่องจากแต่ละรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงต่างกัน อีกทั้งจะต้องให้สภาพแรงงานเห็นถึงความจำเป็นของประเทศที่ต้องมีการขยายเกษียณ การขับเคลื่อนนโยบายจึงต้องมีความยืดหยุ่นหลายประเทศมีปัญหาขัดแย้งด้านแรงงาน

๖) บุคลากรสถาบันการศึกษาของรัฐ การขยายอายุเกษียณจำเป็นที่จะต้องแยกออกเป็น

๓ กลุ่มคือ

- (๑) กลุ่มบุคลากรด้านธุรการหรืออำนวยการ ลักษณะการทำงานไม่เกี่ยวข้องกับการสอนเป็นหน่วยสนับสนุนที่สามารถที่จะขยายอายุเกษียณคล้ายกับบุคลากรของรัฐ
- (๒) กลุ่มอาจารย์สังกัดกระทรวง อว. สอนหนังสือหรือวิชาการหรืองานวิจัยตามสถาบันการศึกษาหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ ส่วนใหญ่ไม่ต้องการขยายอายุเกษียณเพราะสามารถทำงานเป็นอาจารย์พิเศษตามหลักสูตรต่างๆ ทั้งระดับป.โทถึงป.เอกในมหาวิทยาลัยสังกัดเดิม ตลอดจนเป็นอาจารย์อิสระสอนตามมหาวิทยาลัยเอกชนต่างๆ แนวทางการขยายอายุการทำงานควรปรับเปลี่ยนระเบียบปัจจุบันซึ่งทำได้เฉพาะระดับรองศาสตราจารย์เท่านั้นหรือเฉพาะสายงานวิชาการเฉพาะ
- (๓) กลุ่มครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งโรงเรียนและวิทยาลัยอาชีวศึกษาต่างๆ ส่วนใหญ่ต้องการขยายอายุเกษียณเนื่องจากรายได้น้อย ขาดเงินออมและมีภาระหนี้ทำให้เงินบำนาญไม่พอใช้อีกทั้งสายงานครูมีข้อจำกัดด้านทักษะในการทำงานหลังเกษียณ

๙.๒ ข้อเสนอแนะแรงงาน-ลูกจ้างภาคเอกชน

๙.๒.๑ การขยายเกษียณภาคเอกชนให้เป็นทางเลือกไม่ควรออกเป็นกฎหมาย ภาคเอกชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายเพราะแนวโน้มการขาดแคลนกำลังคนจากสังคมสูงอายุ สถานประกอบการมีจำนวนมากและมีความหลากหลายตลอดจนรูปแบบการทำงานมีความแตกต่างกัน การขับเคลื่อนนโยบายไม่ควรแบบบังคับเหมือนกันหมดให้เป็นทางเลือกของแต่ละสถานประกอบการ

๙.๒.๒ ต้องปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการทำงานหลังเกษียณ ไม่ควรใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานที่ใช้ในปัจจุบันซึ่งเหมาะสมกับแรงงานวัยทำงาน การจ้างงานหลังเกษียณต้องมีความยืดหยุ่น เช่น อัตราค่าจ้างที่เหมาะสมและแตกต่างไปจากค่าจ้างขั้นต่ำ การจ้างแบบรายชั่วโมงซึ่งกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้รวมกันต้องไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตลอดจนการเลิกจ้างสามารถทำได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย

๙.๒.๓ ปรับแก้เงื่อนไขเกณฑ์ลดหย่อนภาษี ปัจจุบันการจ้างแรงงานสูงวัยลดหย่อนภาษีได้ ๒ เท่า แต่เพดานเงินเดือนที่จ้างต้องไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท หากเกินจะถูกตัดสิทธิลดหย่อนทั้งหมดควรปรับเพิ่มเพดานรายได้เป็น ๔๐,๐๐๐ บาทหรือมากกว่าเพื่อให้สอดคล้องกับค่าจ้างแรงงานวัยอายุเกษียณ

๙.๒.๔ มาตรการจูงใจยกเว้นภาษีแรงงานสูงวัย ควรกำหนดให้ผู้สูงอายุที่ทำงานหรือทำงานหลังเกษียณอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้แต่ไม่ต้องหักภาษี ณ ที่จ่าย (อัตราปัจจุบันหักร้อยละ ๓) เหตุผลเพื่อจูงใจให้ทำงานหลังเกษียณแต่อาจกำหนดเพดานรายได้สำหรับผู้มีเงินเดือนสูงหากเกินกว่าที่กำหนดควรเสียภาษีให้กับรัฐ

๙.๒.๕ การปรับแก้เงื่อนไขประกันสังคม ควรปรับเกณฑ์ให้สามารถได้รับเงินบำนาญพร้อมกับการทำงานและควรขยายระยะเวลา ๕๕ ปีไปจนถึง ๖๕ ปี โดยยังได้รับสิทธิคุ้มครองประกันสังคมมาตรา ๓๓ และปรับแก้ให้ได้รับเบี้ยชราภาพหากครบเกณฑ์เกษียณและนายจ้างมีการจ้างงานต่อเนื่อง ปัจจุบันลูกจ้างไม่สามารถรับเงินบำนาญได้จนกว่าจะออกจากงาน โดยจะต้องเปิดกว้างไปถึงการจ้างงานผู้ที่ไม่เคยเป็นลูกจ้างมาก่อนหรือการเปลี่ยนนายจ้างใหม่ อีกทั้งหากอายุเกิน ๖๐ ปีหากทำงานต่อไม่ควรจ่ายเงินสมทบประกันสังคมเฉพาะกรณีชราภาพ

๙.๒.๖ การพัฒนาทักษะให้กับแรงงานสูงอายุ ควรจะพัฒนาตั้งแต่ช่วงก่อนเกษียณโดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มคือ กลุ่มที่มีแนวโน้มนายจ้างเดิมจะรับกลับเข้าทำงานส่วนใหญ่มีทักษะและประสบการณ์ตรงกับงานอยู่แล้ว อีกกลุ่มหนึ่งคือแรงงานที่เกษียณออกจากงานแล้วต้องหานายจ้างใหม่จำเป็นที่จะต้องพัฒนาทักษะทั้งประเภท Reskill และ Change Skill คือการยกระดับทักษะไปจนถึงขั้นเปลี่ยนทักษะใหม่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจำเป็นจะต้องมีการเชื่อมโยงกับสถานประกอบการให้มีรายงานสถานะลูกจ้างก่อนเกษียณอย่างน้อย ๓ ปี เพื่อที่จะรับรู้ว่่านายจ้างมีนโยบายอย่างไร การพัฒนาทักษะจะต้องเป็นสหวิทยาการสามารถให้ไปสัมภาษณ์งานที่หลากหลายรวมไปถึงอาชีพอิสระประเภทต่างๆ

๙.๒.๗ การตั้งคณะกรรมการร่วมขับเคลื่อนนโยบายขยายอายุเกษียณ ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน องค์กรที่เกี่ยวกับแรงงานและด้านวิชาการ กระทรวงแรงงานควรเป็นเจ้าภาพหลักเพื่อร่วมกันผลักดันนโยบายและมาตรการต่างๆ ให้สามารถขยายเกษียณไปถึง ๖๕ ปี การขับเคลื่อนนโยบายหรือการจ้างภาควิชาการเพื่อให้ศึกษาความเป็นไปได้อาจไม่ตอบโจทย์ กระทรวงแรงงานมีความรับผิดชอบตั้งแต่การจัดหางาน คຸ້ມครองแรงงาน การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานตลอดจนกำกับไตรภาคีคณะต่างๆ มีความใกล้ชิดทั้งนายจ้างและแรงงานจำเป็นต้องปรับบทบาท-แนวคิดและพันธกิจให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง

๙.๒.๘ การปลูกฝังค่านิยมทางสังคมให้เห็นคุณค่าทำงานหลังเกษียณ การขับเคลื่อนนโยบายขยายอายุเกษียณทั้งบุคลากรภาครัฐและแรงงานภาคเอกชน เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการจำนวนมาก และลักษณะการทำงานมีความหลากหลายแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง อีกทั้งเกี่ยวข้องกับประชากรแรงงานจำนวนมากที่แตกต่างด้านความคิด ทักษะ และจิตสำนึกการทำงานหลังวัยเกษียณมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอาจนำไปสู่การต่อต้านเหมือนที่เกิดขึ้นในบางประเทศ การขับเคลื่อนนโยบายจึงเป็นความท้าทายเกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้และสังคมเห็นถึงความจำเป็นของการขยายเกษียณไปจนถึง ๖๕ ปี โดยชี้ให้เห็นว่าหากไม่ดำเนินการในอนาคตจะเกิดความเสียหายอย่างไร ทั้งในระดับครัวเรือน สังคม ตลอดจนผลกระทบวิกฤตการเงิน-การคลังและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ



ลำดับ ที่มาของข้อมูล	หน้า
(๑) กรมการปกครอง ๒๕๖๘ ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรศาสตร์ของไทยมีความแตกต่างกัน	๕
(๒) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดลและ thaitribune.org (ก.พ.๖๙)	๖
(๓) ฐานเศรษฐกิจ ๔ พ.ย. ๖๘	๘
(๔) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดล (มกราคม ๖๙)	๙
(๕) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ม.มหิดล	๑๐
(๖) World Bank : Aging and The Labour Market In Thailand ๒๐๒๓	๑๐
(๗) กบข. และสำนักงบประมาณ thaipublica.com	๑๓
(๘) Tokyo Shoko Research ๒๐๒๕	๑๘
(๙) bangkokbiznews.com (พ.ค.๖๗), capitalread.co (พ.ศ.๒๕๖๗)	๑๙
(๑๐) สำนักข่าวจีนหัวประจำกรุงโซล www.lynews.co.th, สนง.ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงโซล	๒๒
(๑๑) https://www.prachachat.net/opinion-column-๑๐/news-๑๒๕๗๔๑๔	๒๓
(๑๒) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ocsc.go.th	๒๗
(๑๓) กบข. www.gpf.or.th	๒๗
(๑๔) กรมกิจการผู้สูงอายุ	๒๘
(๑๕) thaipublica และ www.gpf.or.th	๒๘
(๑๖) นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ อดีตเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (สปส.) และอดีตอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	๓๕
(๑๗) นายสรารัฐ สราญวงศ์ ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟ ๒ เม.ย. ๒๕๖๙	๓๗
(๑๘) สปส./ กรมประชาสัมพันธ์ Prd.go.th ก.พ. ๖๘	๔๕
(๑๙) สสว www.sec.or.th	๔๕
(๒๐) การประชุมร่วมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (๑๘ มี.ค.๖๙)	๔๖



คำสั่งกระทรวงแรงงาน

ที่ ๓๓๖/ ๒๕๖๘

เรื่อง แต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑

ด้วยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการ ๒๐ คน ซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๑๐ คน กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ ๕ คน ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจากข้าราชการประจำ ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำอีก ๕ คน ส่วนกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสมาคมนายจ้างทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น และกรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน ให้บรรดาสภาพแรงงานทั่วราชอาณาจักรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น มีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี และจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๔ ปี และกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๐ ครบวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๗

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒ แห่งคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙ ประกอบกับมาตรา ๙ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงมหาดไทยไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๓๖ และมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงแต่งตั้งกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑ ประกอบด้วย

กรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล

๑. รองปลัดกระทรวงแรงงานที่ได้รับมอบหมาย
๒. ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๓. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม
๔. ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ
๕. ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๖. นายธนิต โสรัตน์
๗. ศาสตราจารย์พิริยะ ผลพิรุฬห์
๘. นายอนันต์ชัย อุทัยพัฒนาชีพ
๙. นายสิงหนเดช ชูอำนาจ
๑๐. รองศาสตราจารย์อนุสรณ์ ธรรมใจ

กรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

๑. นางสาวดวงทรัพย์ วิวัฒรางกูล
๒. นายพัฒนสินธุ์ คูตรีสุนทร
๓. นางสิทธิรัตน์ ไทตระไวศยะ
๔. นายธิตี คัมธามานนท์
๕. นางสาวอิสริย์ ภักหาญสวัสดิ์

กรรมการผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

๑. นายปิยรัชต์ สมหา
 ๒. นายเวนิช ปู่พงษ์
 ๓. นายสราวุธ สราญวงศ์
 ๔. นายชำนาญ พูลพรต
 ๕. นายวิจิตศักดิ์ จำลอง
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๘



(นายพิพัฒน์ รัชกิจประการ)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน



