

วิกฤตการณ์การขาดแคลนแรงงานในสังคมผู้สูงอายุ กรณีศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย – ญี่ปุ่น

เศรษฐศักดิ์ มูลตามาศย์¹

ภิรนนท์ ภูริพงษ์พิพัฒน์²

บทนำ

สถานการณ์การเพิ่มขึ้นของประชากรทำให้โครงสร้างประชากรได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั่วโลก ส่งผลให้ประชากรผู้สูงอายุ กล่าวคือผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันโลกเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งมีผู้สูงอายุประมาณ 1,109 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 13.9 และคาดการณ์ว่าอนาคตจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.3 ต่อปี ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2587 ทุกประเทศจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (ช่วงอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 20.0 ของประชากรทั้งหมด หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14.0) (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566) จำนวนประชากรผู้สูงอายุจำแนกตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ในปี พ.ศ. 2565 พบว่า เอเชีย มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุมากที่สุด ถึง 649 ล้านคน รองลงมาได้แก่ ยุโรป คิดเป็น 196 ล้านคน เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ. 2565 มากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุในโลกอาศัยอยู่ในเอเชีย (ร้อยละ 56.5) โดยการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุโลกมีสาเหตุหลัก ได้แก่ ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์ และสาธารณสุข จึงทำให้ประชากรโลกมีอายุเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น (อัมราภรณ์ ภูระยา และชนิษฐา นันทบุตร, 2562)

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุด ร้อยละ 35.84 ของประชากร เป็นผู้สูงอายุ เป็นสังคมสูงวัยในระดับสุดยอด (Super aging society) ซึ่ง 1 ใน 3 ของประชากร เป็นผู้สูงอายุ นับได้ว่ามีอัตราผู้สูงอายุอยู่ในสามอันดับแรกของโลก รองจากประเทศ โมนาโก และ เซนต์เฮเลน่า ตามลำดับ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2566) สาเหตุสำคัญของการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุย้อนมองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2488 มีเด็กเกิดมหาศาล (Baby Boom) และเข้าสู่ช่วงที่อัตราเกิดน้อยลงเรื่อย ๆ ควบคู่ไปกับความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาด้านสาธารณสุขของญี่ปุ่นที่ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีอายุเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น อัตราการตายลดลง เป็นที่น่าสังเกตว่าแค่ในปี พ.ศ. 2508 ประชากรผู้สูงอายุมีอายุเฉลี่ยถึง 85 ปี ในประเทศญี่ปุ่น และขับเคลื่อนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2513 และเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2537 (สรารุช ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, 2566) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในญี่ปุ่นส่งผลให้ประชากรวัยทำงานและวัยเด็กของประเทศมีแนวโน้มลดลง ปัจจุบันญี่ปุ่นขาดแคลนแรงงาน 586,400 คน และภายใน 5 ปี ข้างหน้ารัฐบาลญี่ปุ่นคาดการณ์ว่า ตลาดแรงงานจะขาดแรงงานถึง 1,455,000 คน โดยเฉพาะอย่าง

¹ นักพัฒนาสังคมชำนาญการ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 5

² นักพัฒนาสังคม สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 5

ยิ่งในสาขางานบริหาร อุตสาหกรรมด้านร้านอาหาร และอุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งปัจจุบันขาดแคลนแรงงานถึง 330,000 คน และภายใน 5 ปีข้างหน้าจะเพิ่มเป็น 800,000 คน นอกจากนี้บางสาขางานขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากแรงงานญี่ปุ่นไม่ต้องการทำงานที่หนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย การขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ย่อมส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อนธุรกิจของญี่ปุ่น โดยเฉพาะธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางของญี่ปุ่น ซึ่งมีจำนวน 3,809,000 บริษัท หรือ 99.7% ของจำนวนบริษัททั้งหมดของญี่ปุ่น (สรุปปรารถนา ดวงแก้ว, 2561)

ในขณะที่ปัจจุบันประเทศไทย มีจำนวนผู้สูงอายุ จำนวน 12.5 ล้านคน คิดเป็น 18.9 ของประชากรทั้งหมด สาเหตุหลักที่สนับสนุนการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุไทย ได้แก่ 1) จำนวนเด็กแรกเกิดในประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากวิถีชีวิตของคนเปลี่ยนไปตามยุคสมัย กล่าวคือ ชายและหญิง ยุคใหม่มีแนวคิดและความต้องการที่จะมีลูกน้อยลง 2) คนไทยมีอายุยืนยาวมากขึ้น สังเกตได้จากอายุเฉลี่ยของคนไทยเท่ากับ 77 ปี และ 3) ประเด็นประชากรรุ่นเกิดล้าน (เกิดระหว่างปี พ.ศ. 2506 – 2527) เป็นคลื่นประชากร ลูกใหญ่ที่จะเคลื่อนตัวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอนาคต (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2562) รวมถึงในปัจจุบันเหตุการณ์ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid-19) ที่ทำให้คู่สมรสจำนวนมากที่ชะลอการมีบุตรมากขึ้น และจากการคาดการณ์ในปี 2585 จำนวนผู้สูงอายุในประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวสังคมผู้สูงอายุในไทย ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านโครงสร้างประชากรอย่างมีนัยสำคัญ โดยวัย

แรงงานค่อย ๆ ก้าวเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ สวนทางกับจำนวนอัตราการเกิดที่น้อย จนขาดแคลนแรงงานที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย กล่าวถึง การขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยจะมีความรุนแรงมากขึ้น กระทบต่อธุรกิจที่มีสัดส่วนการใช้แรงงานเช่น ภาคเกษตรกรรม มากที่สุด รองลงมาเป็นภาคการผลิต ค้าปลีก ค้าส่ง ธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร และก่อสร้าง ตามลำดับ การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ไทยต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้น เช่น แรงงานต่างด้าวที่มีทักษะต่ำจากประเทศเพื่อนบ้าน ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะแรงงานไทยให้เท่าทันยุคสมัยปัจจุบัน (Thairath Money, ม.ป.ป.)

ทุกประเทศทั่วโลกกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ในขณะที่บางประเทศจัดอยู่ในสังคมผู้สูงอายุในอย่างสมบูรณ์ และระดับสุดยอด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรในศตวรรษที่ 21 มีผลกระทบต่อเกือบทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านแรงงาน การคุ้มครองทางสังคมและความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากขึ้น จนอาจจะเกิดวิกฤตที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ในที่สุด (United Nations, 2019) นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุที่ต้องเผชิญปัญหามากมาย เช่น ความเสี่ยงด้านปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีพ ประกอบไปด้วย ความปลอดภัยของที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ รายได้ที่ไม่เพียงพอทั้งมาจากการประกอบอาชีพ และเบี้ยยังชีพ ตลอดจนการมีภาระหนี้สิน ในบางกรณีอยู่ในสภาวะยากลำบาก และการที่ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่ลำพังเพียงคนเดียวที่นับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้น (ศูนย์เฝ้าระวังและเตือนภัยทางสังคม, 2549) ภาครัฐทุกประเทศจึงมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทั้งปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ขณะเดียวกันได้ส่งเสริมและช่วยเหลือผู้สูงอายุได้กลับเข้ามาทำงานทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนอีกด้วย (พงษ์มนัส ตี๊ดและคณะ, 2564)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษาได้ตั้งคำถามการศึกษาที่ว่า “นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในประเทศญี่ปุ่นและไทยเป็นอย่างไร” เพื่อเรียนรู้ถึงบทเรียนในประเทศที่เข้าสู่สังคมในระดับสุดยอด โดยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและไทย เพื่อได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับวิกฤตการณ์ด้านผู้สูงอายุที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

วัตถุประสงค์

เพื่อเปรียบเทียบนโยบาย และมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสังคมผู้สูงอายุประเทศไทย และญี่ปุ่น

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบนโยบาย และมาตรการประเด็นสังคมผู้สูงอายุกรณีศึกษาประเทศไทย – ญี่ปุ่น ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จึงได้นำข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในประเด็นนโยบาย และมาตรการทางผู้สูงอายุของทั้งสองประเทศ ผ่านงานวิจัย บทความวิชาการ ข่าว เว็บไซต์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งรูปแบบออนไลน์และเอกสารตีพิมพ์ ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ได้ทำการศึกษาเนื้อหาอย่างเป็นระบบ มีการแยกแยะ แจกแจงเนื้อหาเพื่อให้ทราบถึงโครงสร้าง ลำดับ และ

ขอบเขตของเนื้อหา จากนั้นจึงนำมาแปลความหมาย วิเคราะห์ ตีความให้เข้าใจ นำไปสู่การนำเสนอประเด็นต่าง ๆ โดยจะนำเสนอในหัวข้อถัดไป

ผลการศึกษา

ทุกประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ รวมถึงนโยบายคุ้มครองผู้สูงอายุ การดูแลรักษาพยาบาล การให้บริการพิเศษต่อผู้สูงอายุ การผลักดันการจ้างงาน และทดแทนแรงงานในประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการเติบโตด้านเศรษฐกิจของประเทศ ในทางกลับกันประเทศไทย และญี่ปุ่นมีมาตรการที่แตกต่างกัน

ประเด็นการจ้างงานผู้สูงอายุ และการขยายอายุเกษียณ

เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการขยายโอกาสให้ผู้สูงอายุมีงานที่มากขึ้น และส่งเสริมการจ้างงานของผู้สูงอายุให้มีความเหมาะสมกับช่วงวัย ประเทศญี่ปุ่นนับได้ว่าเป็นประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุก่อนประเทศไทย ซึ่งสถานการณ์ขณะนั้นเล็งเห็นถึงปัญหาการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และมีแนวคิดที่เพิ่มอายุการรับบำนาญชราภาพ และสอดคล้องกับแรงงานในประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจนต้องเพิ่มกำลังแรงงานจาก ผู้สูงอายุเองสตรี และเยาวชน สอดคล้องกับรัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกนโยบายสนับสนุนและกระตุ้นให้ผู้หญิงทำงานนอกบ้านเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันผู้หญิงวัยทำงานช่วงอายุ 15-64 ปีมีสัดส่วนการทำงานเพิ่มขึ้น

เป็น 70% และขยายเวลาการทำงานหลังเกษียณให้กับผู้สูงอายุที่ยังประสงค์ทำงานต่อ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2568 ประชากรยุค Baby Boom ที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2490 - 2492 จะมีอายุ 75 ปีขึ้นไป ซึ่งคาดการณ์ได้ว่าจำนวนแรงงานจะลดลงยิ่งกว่านั้นในอนาคตคนสูงอายุเหล่านี้มีแนวโน้มต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสาขางานการบริบาลและรักษาพยาบาล (สุดปรารถนา ดวงแก้ว, 2561) รัฐบาลจึงผลักดันการขยายอายุเกษียณมากอย่างต่อเนื่อง ผ่านกฎหมายว่าด้วยการปรับแก้กฎหมายเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons: Act No.68 of May, 1971) ถูกนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2514 และในปี พ.ศ. 2509 มีกฎหมายมาตรการจ้างงาน (Employment Measures Act) มาตราที่ 4 (7) ระบุการส่งเสริมการจ้างงานของผู้สูงอายุ เช่น การขยายอายุเกษียณในภาคเอกชน ระบบการจ้างงานที่ต่อเนื่อง และการช่วยผู้สูงอายุให้มีงานทำมากขึ้น ส่วนหนึ่งอาจรับผู้สูงอายุกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง และกฎหมายนี้ได้ถูกปรับปรุงอีกครั้งเมื่อ พ.ศ. 2554 วัตถุประสงค์ของกฎหมายเสถียรภาพฯ คือ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการรวมทั้งเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วยการใช้มาตรการอย่างสมบูรณ์ที่ออกแบบให้ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น การขยายอายุเกษียณในภาคเอกชน (Mandatory retirement age system : MRA) การส่งเสริมระบบการจ้างงานต่อเนื่อง และการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานใหม่ รวมทั้งการสร้างโอกาสการมีงานทำให้กับผู้ที่เกษียณตามมาตรการเดิม

ซึ่งข้อดีของ MRA คือพนักงานจะมีความมั่นคงในการทำงานไปจนกว่าจะเกษียณ เพราะเป็นระบบที่สัญญาการจ้างงานจะสิ้นสุดลงเมื่อลูกจ้างมีอายุถึงกำหนดซึ่งในอดีตบริษัทส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ที่ อายุ 55 ปี จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญของกฎหมายเสถียรภาพฯคือการขยายอายุเกษียณของพนักงานภาคเอกชน (สรารุช ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, 2566)

ในปี พ.ศ. 2564 กฎหมายเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ ถูกหยิบยกมาแก้กฎหมายอีกครั้งเนื่องจากญี่ปุ่นกำลังประสบภาวะสังคมสูงอายุขั้นรุนแรง เพื่อรักษาระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ญี่ปุ่นจำเป็นต้องสร้างโอกาสให้แก่ผู้สูงอายุที่ประสงค์จะทำงานต่อได้ ใช้ศักยภาพของแต่ละคนอย่างเต็มที่ จึงประกาศใช้กฎหมายฉบับแก้ไข มีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2564 ซึ่งสาระสำคัญ สถานประกอบการต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มที่เพื่อปฏิบัติตามมาตรการเพื่อความมั่นคงของโอกาสในการทำงาน (Measures to Secure Working Opportunities) ของพนักงานจนถึงอายุ 70 ปี โดยปฏิบัติตามมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งจาก 5 มาตรการ ได้แก่ 1) ขยายอายุเกษียณถึง 70 ปี 2) ยกเลิกระบบเกษียณอายุ 3) ใช้ระบบจ้างงานอย่างต่อเนื่องจนถึงอายุ 70 ปี 4) ใช้ระบบสัญญาจ้างเหมา (outsourcing) อย่างต่อเนื่องจนพนักงานอายุ 70 ปี และ 5) ใช้ระบบการให้พนักงานที่เกษียณมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในกิจกรรมเพื่อสังคมที่บริษัทเป็นผู้ดำเนินการ (สรารุช ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, 2566) รวมถึงทัศนคติของประชาชนญี่ปุ่นมองว่า การให้ผู้สูงอายุกลับเข้ามาทำงาน

จะส่งผลกระทบต่อด้านดีต่อองค์กรทั้งเรื่องความน่าเชื่อถือ และการส่งต่อความรู้ให้แก่พนักงานเป็นต้น (พงษ์มนัส ตีอด และคณะ, 2564)

รูปแบบการบริการที่สนับสนุนในการจัดหางานและจ้างงานในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) Hello Work เป็นศูนย์บริการจัดหางานของรัฐบาลญี่ปุ่นที่ไม่จำกัดอายุ มีจำนวนกว่า 550 แห่งทั่วประเทศ (OECD, 2015) 2) Silver Human Resource Center (SHRC) เป็นศูนย์ที่รับลงทะเบียนการจัดหางานกว่า 1,299 แห่ง เป็นศูนย์ที่ได้รับการยอมรับจากผู้สูงอายุเนื่องจากมีลักษณะการจัดงานทั้งงานอดิเรก งานอาสาสมัคร งานอบรมวิชาชีพสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ (Harigane, M. et al., 2009) และ 3) Active Senior Employment Support Center (ASESC) หรือศูนย์สนับสนุนการจ้างงานในท้องถิ่น เป็นการจัดหางานให้แก่บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป นับได้ว่าผู้สูงอายุมีโอกาสมากในการเข้าสู่ตลาดงาน ซึ่งปัจจุบันมี 10 แห่งในโตเกียว รวมถึงเป็นศูนย์รับแจ้งข้อร้องเรียนการทำงานของผู้สูงอายุอีกด้วย (Yu-Mi, J., 2019)

ในขณะที่ประเทศไทย ปัจจุบันอายุเกษียณในภาครัฐของประเทศไทยกำหนดที่ 60 ปี ภาคเอกชนไม่ได้กำหนดอายุเกษียณที่ชัดเจน รัฐบาลจึงมีความต้องการให้ผู้สูงอายุที่เข้าสู่วัยเกษียณได้มีโอกาสกลับเข้าสู่ชีวิตการทำงานอีกครั้ง เชื่อช่วยให้ผู้สูงอายุมีรายได้หลังเกษียณที่เพียงพอ และบรรเทาภาระงบประมาณภาครัฐด้านสวัสดิการชราภาพในระยะยาว ที่สำคัญ ยังเป็นการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในบางวิชาชีพ

และมีแนวคิดการขยายอายุเกษียณที่ 65 ปี มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 แต่การผลักดันดังกล่าวก็ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน แต่ที่เด่นชัดคือการนำนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุมาใช้มากขึ้น ผ่านรัฐบาลในการกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนมีการจ้างงานผู้สูงอายุโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 กำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีสิทธินำจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุ มากเว้นภาษีเงินได้ โดยสามารถหักรายได้ 2 เท่า ในการจ้างผู้สูงอายุเข้าทำงานในสถานประกอบการของตน และผู้สูงอายุต้องมีอายุ 60 ปี ขึ้นไป มีสัญชาติไทยเท่านั้น และผู้สูงอายุที่จะเข้าทำงานจะเป็นลูกจ้างของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จ้างอยู่ก่อนแล้ว เช่น เกษียณอายุ และบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นจ้างให้ทำงานต่อเป็นต้น หรือเป็นผู้สูงอายุที่ได้ขึ้นทะเบียนหางานไว้กับกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานก็ได้ และต้องไม่เป็นและไม่เคยเป็น กรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จ้างผู้สูงอายุดังกล่าว หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลในเครือเดียวกัน ทั้งนี้ รายจ่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษี ต้องเกิดจากรายจ่ายที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ผู้สูงอายุไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท (กรมสรรพากร, 2560) โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ (2564) ได้ระบุว่า งานที่ผู้สูงอายุทำได้มีด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ 1) การทำงานแบบมีนายจ้าง เช่น งานบริการ และงานพื้นฐานในอุตสาหกรรมการขายส่ง ขายปลีก หรืออุตสาหกรรมโรงแรม 2) การรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานที่ใช้ทักษะ หรือความสามารถ

ด้านฝีมือ 3) การประกอบอาชีพอิสระ หรือฟรีแลนซ์ (Freelance) เช่น การทำงานเป็นที่ปรึกษา อาจารย์ หรือการเขียนหนังสือ ฯลฯ

จากสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย (Aged Society) ทำให้ความต้องการผู้สูงอายุในตลาดแรงงานเพิ่มมากขึ้น หลายองค์กรเล็งเห็นถึงปัญหาตรงนี้ จึงได้มีโครงการที่รับสมัครผู้สูงอายุเข้าทำงานเพิ่มขึ้นมาเรื่อย ๆ จากหลายองค์กร เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว แม้ว่าผู้สูงอายุจะเป็นกลุ่มคนที่มีอายุมาก และมักจะมีเรื่องของปัญหาสุขภาพเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง แต่ก็ยังมีผู้สูงอายุอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังมีสุขภาพที่แข็งแรง และมีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ โดยตัวอย่างสถานประกอบการที่รับผู้สูงอายุเข้าทำงานในประเทศไทย และมีสวัสดิการที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ ได้แก่ 1) Big C ทั่วประเทศ ซึ่งให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานตามศักยภาพและความสามารถของตัวเอง ในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น พนักงานต้อนรับลูกค้า เจ้าหน้าที่รับโทรศัพท์ เจ้าหน้าที่ธุรการ พนักงานประจำศูนย์อาหาร 2) Lotus's เป็นศูนย์การค้าที่เปิดรับสมัครผู้สูงอายุเข้าทำงานต่อหลังวัยเกษียณภายใต้โครงการ 60 ยังแจ๋ว ซึ่งผู้สูงอายุสามารถเลือกวันและการทำงานเป็นรายชั่วโมงที่เหมาะสมกับตัวเอง และเลือกตำแหน่งที่สนใจได้ เช่น แคชเชียร์ หรือเจ้าหน้าที่จุดบริการลูกค้า 3) IKEA เป็นอีกหนึ่งองค์กรใหญ่ที่เปิดรับผู้สูงอายุที่รักการแต่งบ้านเข้าทำงานในตำแหน่งพนักงานพาร์ทไทม์ รายได้ชั่วโมงละ 64 บาท ซึ่งถือเป็นอัตราค่าจ้างที่สูงกว่าที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดอัตราผลตอบแทนผู้สูงอายุเป็นอัตราเดียวทั่วประเทศ คือ ไม่ต่ำกว่า 45 บาท/ชั่วโมง 4) Café Amazon

เปิดรับสมัครผู้สูงอายุเพียงบางสาขา เช่น สาขากรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 5) Homepro เป็นการเปิดรับผู้สูงอายุเข้าทำงานภายใต้โครงการ Young Smart 6) SE-ED เป็นต้น (เพชรรัตน์ แสงมณี, 2564)

อย่างไรก็ตามมาตรการของหน่วยงานภาครัฐก็มีความพยายามในการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุไว้ชัดเจน 3 โครงการ ได้แก่ 1) การขับเคลื่อนตามแนวทางประชารัฐเพื่อสังคม (E6) เป็นการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุ โดยตั้งเป้าการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ ทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ 2) โครงการบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า โครงการ MOU (Memorandum of Understanding) หรือเรียกว่าโครงการรวมพลังประชารัฐส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุ เป็นโครงการ MOU โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) เพื่อหารูปแบบแนวทาง ในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน 3) โครงการส่งเสริมการจ้างงานในอาชีพที่เหมาะสมกับวัย ประสบการณ์การทำงาน และสมรรถนะทางกาย ที่ขับเคลื่อนโดยคณะอนุกรรมการส่งเสริมและขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ เป็นที่น่าสังเกตว่าแรงงานสูงอายุกลุ่มนี้มีเพียงร้อยละ 2.9 ของผู้สูงอายุทั่วประเทศ นโยบายนี้จึงเป็นเพียงการช่วยเหลือแรงงานเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยไม่ได้สนับสนุนให้มีการนำทักษะและประสบการณ์ของผู้สูงอายุมาใช้ให้เกิดประโยชน์

สูงสุด (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2564) และในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา การจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนมีแนวโน้มที่ไม่เสถียร เริ่มจาก 3.9 แสนคนในปี 2560 เพิ่มขึ้นเป็น 5.3 แสนคน ในปี 2561 แต่ลดลงเหลือ 4.7 แสนคนในปี 2562 แล้วกลับเพิ่มขึ้นเป็น 5.6 แสนคนในปี 2563 และการจ้างงานผู้สูงอายุลดลงเหลือ 4.7 แสนคนในปี 2564 (สรารุช ไพฑูรย์พงษ์, 2565) และพบว่ารูปแบบการบริการที่สนับสนุนในการจัดหางานและจ้างงานในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ศูนย์บริการจัดหางานผู้สูงอายุ อยู่ที่ ศูนย์บริการจัดหางานเพื่อคนไทย (Smart job Center) 2) สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครในเขตพื้นที่อื่น ๆ และ 3) สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั่วประเทศ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2564)

ประเด็นการใช้แรงงานข้ามชาติ

ประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎหมายที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานที่มีทักษะสูงเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นมากขึ้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวจึงส่งผลให้แรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2521 มีแรงงานต่างชาติ 22,550 และในปี พ.ศ. 2561 เพิ่มสูงขึ้นถึง 65 เท่า จำนวนทั้งสิ้น 1,460,463 คน สิ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักจากการลดลงของวัยแรงงานนั้น จำเป็นต้องขับเคลื่อนการอนุมัติกฎหมาย และปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคนเข้าเมือง และแรงงาน เพื่อเอื้อต่อภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถรับแรงงานต่างชาติ และเปิดโอกาสให้คนต่างชาติได้เข้ามาทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย รวมถึงเมื่อเข้ามาทำงานในประเทศต้องมีการ

พัฒนาทักษะตามที่แต่ละภาคส่วนต้องการ ระยะแรกเป็นการพัฒนาทักษะที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีของญี่ปุ่น และระบบด้านเทคนิค ภายหลังได้มีการเปิดรับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะสูงที่สอดคล้องกับนโยบายที่ผู้มีทักษะสูง เช่น แพทย์ วิศวกร หรือผู้ที่เคยมีบรรพบุรุษเป็นชาวญี่ปุ่น สามารถยื่นวีซ่าพำนักถาวรหลังจากอาศัยอยู่ในญี่ปุ่นมาแล้ว 1 ปี นับได้ว่าเป็นการดึงดูดทั้งแรงงานในทุกระดับทักษะเข้ามาทำงานในประเทศ การรับแรงงานข้ามชาติที่มีระดับทักษะสูงส่งผลต่อประเด็นค่าแรงที่เจ้าของกิจการ หรือภาคส่วนที่ต้องการจ้างงานไม่สามารถตอบสนองต่อค่าแรงได้ จึงมีข้อสังเกตว่าการรับแรงงานไร้ฝีมือยังมีความจำเป็นและสำคัญมากในภาคอุตสาหกรรมของประเทศ (สุดปรารถนา ดวงแก้ว, 2561)

ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศญี่ปุ่นดำเนินการปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดรับแรงงานต่างชาติมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ เช่น ปรับแก้กฎหมายควบคุมตรวจคนเข้าเมือง เพื่อสนับสนุนการจ้างงานแรงงานต่างชาติ และมีมติเห็นชอบการออกนโยบายวีซ่าแบบใหม่ ได้แก่ วีซ่าเทคนิคพิเศษ ซึ่งเป็นวีซ่าที่อนุญาตให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถรับแรงงานฝีมือได้อย่างเป็นทางการอย่างมีเงื่อนไข คือ จะต้องเป็นแรงงานที่มาจาก 9 ประเทศ ได้แก่ จีน ไทย เวียดนาม กัมพูชา พม่า อินโดนีเซีย เนปาล ฟิลิปปินส์ และมองโกเลีย และภายใต้ 14 สาขา ได้แก่ 1) การบริบาล 2) ทำความสะอาดอาคาร 3) อุตสาหกรรมหลอมเหลวโลหะ 4) อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องจักรในโรงงาน 5) อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 6) อุตสาหกรรมก่อสร้าง 7) อุตสาหกรรมต่อเรือ

8) อุตสาหกรรมบำรุงรักษารถยนต์ 9) อุตสาหกรรมภาคพื้นสนามบิน 10) อุตสาหกรรมด้านที่พัก 11) อุตสาหกรรมกาสิโน 12) อุตสาหกรรมประมง 13) อุตสาหกรรมการผลิตวัตถุดิบ อาหาร และเครื่องดื่ม และ 14) อุตสาหกรรมร้านอาหาร (สุตปรารธนา ดวงแก้ว, 2561)

สถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย ส่งผลถึงการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง โดยเฉพาะภาคเอกชน และส่งผลให้การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญอีกประการคือ แรงงานไทยยังเผชิญปัญหาที่ท้าทายในเรื่องแรงงานส่วนใหญ่มีทักษะไม่ตรงไปตามความต้องการของตลาดแรงงาน เช่น ทักษะด้านดิจิทัลต่ำกว่าอีกหลายประเทศ รวมถึงกลุ่มแรงงานทักษะสูงยังไม่เพียงพอ จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจ้างงานแรงงานต่างชาติ ได้แก่ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อีกทางหนึ่งมี พ.ร.บ.จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎรที่ครอบคลุมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ แต่เกิดข้อสังเกตในนักวิชาการบางส่วนว่าประเทศไทยให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติได้ไม่ชัดเจน ทำให้กระบวนการจ้างมีความเหลื่อมล้ำ และมีความเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิด เอาเปรียบแรงงาน ปัญหาคนผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์ได้ง่ายมากขึ้น (อดิสร เกิดมงคล, 2566) จากการสำรวจแรงงานต่างชาติในประเทศไทย พบว่า กว่าร้อยละ 90 เป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม และส่วนใหญ่ทำงานในภาคการผลิต เช่น การเกษตร เสื้อผ้า และพลาสติก และการบริการพื้นฐาน เช่น การขายส่งและการ

ขายปลีก ภาคก่อสร้าง การจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม และงานทำสวนผักและผลไม้ เป็นต้น (อาชนันท เกาะไพบุลย์, 2564) การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน นับได้ว่าเป็นการยกระดับ และเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้มากขึ้นอีกด้วย

ในบริบทของประเทศไทยในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ Covid-19 ส่งผลต่อการบริหารจัดการและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลดลงในไทยด้วย หนึ่งในความท้าทายหลักคือการที่ไทยติดกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap) สถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมจำเป็นที่จะต้องยกระดับการผลิตเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การใช้แรงงานต่างด้าวที่มีราคาถูกทำให้ผู้ประกอบการเคยชินกับต้นทุนด้านแรงงานที่ต่ำ และทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจในการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อยกระดับการผลิต ในทางกลับกัน สถานประกอบการสามารถใช้แรงงานต่างชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและสถานประกอบการอยู่ระหว่างการยกระดับการผลิต ขณะเดียวกันแรงงานไร้ฝีมือจากต่างประเทศก็สามารถทำงานในสถานประกอบการได้ (อาชนันท เกาะไพบุลย์, 2564) ข้อท้าทายอีกประการในการดึงดูดแรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้นในเชิงนโยบายการบริหารจัดการผ่านข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ก็อาจจะทำให้เพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติได้

ผู้ศึกษาสรุปผลการศึกษาตามประเด็นตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงการสรุปประเด็นมาตรการแก้ไข ปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงาน ในสังคมผู้สูงอายุไทย และญี่ปุ่น

ประเด็น	ไทย	ญี่ปุ่น
การจ้างงาน ผู้สูงอายุ และการ ขยายอายุ เกษียณ	สนับสนุน ด้ว น การ ล ด ห ย ' อ น ภา ชี และ มี ข อ เ ส น อ ใ ห้ ข ย า ย อ า ยู เก ชี ย ณ ถึ ง 65 ปี	มีรูปแบบการ จัดหางาน มี กฎหมายให้ ข ย า ย อ า ยู เก ชี ย ณ 65 ปี และมีการจ้าง งานต่อเนื้ อ ง ข ย า ย เ ป น 70 ปี ในภาคเอกชน บางแห่ง
การใช้ แรงงาน ต่างชาติ	ใช้ แรงงาน จากประเทศ เพื้ อ น บ้ า น เ ป น ห ลั ก	มีกฎหมาย และ เ ปิ ด ร ับ แ ร ง ก ร ม ต่างชาติในบาง อุตสาหกรรม

ข้อเสนอแนะ

1) รัฐบาลควรพัฒนาระบบการจ้างงานให้ ต่อเนื่องให้แก่แรงงานที่เป็นผู้สูงอายุ ขณะเดียวกัน ต้องมีการสร้างคุณค่าให้แก่ผู้สูงอายุที่ยังสามารถ ประกอบอาชีพได้ สนับสนุนการทำงานที่เป็น ทางการ และที่ไม่เป็นทางการ เช่น อาชีพอิสระ มีการต่อยอดทักษะอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุให้เป็น กำลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

2) รัฐบาลโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ควรเพิ่มทักษะและการจัดหางานให้เหมาะสมกับ แรงงานโดยเฉพาะวัยผู้สูงอายุ จะช่วยเพิ่ม

ความสามารถในการหารายได้ และยกระดับ ประสิทธิภาพของแรงงานในระยะยาว

3) รัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานปรับปรุง ระบบแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

4) รัฐบาลควรพัฒนาเทคโนโลยีและเพิ่ม ทักษะแรงงานด้านคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับดิจิทัล หรือทักษะที่ตอบสนองต่อโลกในยุคปัจจุบันเพิ่ม มากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2564). **สังคม ผู้สูงอายุในปัจจุบันและเศรษฐกิจในประเทศไทย.** สืบค้นจาก<https://www.dop.go.th/th/know/1/926>. เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2568.

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566). **สถานการณ์ ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2565.** กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอเรชั่น จำกัด (มหาชน).

ไทยรัฐออนไลน์. (2567). **ส่องวิธีแก้ไข ปัญหาสังคมผู้สูงอายุญี่ปุ่น.** สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/scoop/world/2766680>. เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2567.

พงษ์มนัส ดีอด และคณะ. (2564). การ เปรียบเทียบนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุของ ต่างประเทศและประเทศไทย. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์.** 8(4). 230-243.

เพชรรัตน์ แสงมณี. (2564). **เปิดชื่อ บริษัทชั้นนำ รับสมัครสูงวัยไฟแรงเข้าทำงาน.** สืบค้นจาก<https://www.thebusinessplus.com/hyperaged-4/>. เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2568.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2565). **วิกฤติกำลัง แรงงานไทยอีก 30 ปี ลดเหลือครึ่งเดียว.** สืบค้น จาก <https://policywatch.thaipbs.or.th>

/article/life-11. เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2568.

สรารุช ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ. (2566). การขยายอายุเกษียณในญี่ปุ่น. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2023/01/japan-aging-workforce/>. เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2568.

สรารุช ไพฑูรย์พงษ์. (2565). MOU การจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุโดยภาคเอกชน. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2022/04/mou-aging-worker/>. เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2568.

สุดปรารถนา ดวงแก้ว. (2561). สถานการณ์ขาดแคลนแรงงานและนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติของญี่ปุ่น. สืบค้นจาก <http://www.ias.chula.ac.th/article>. เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2568.

อดิสร เกิดมงคล. (2566). เมื่อแรงงานไทยสูงวัย เรามีนโยบายอะไรเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ. สืบค้นจาก <https://theactive.thaipbs.or.th/read/migrants-workers-in-an-ageing-society>. เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2568.

อัมราภรณ์ ภูระยา และชนิษฐา นันทบุตร. (2562). ศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ. วารสารการพยาบาลและการดูแลสุขภาพ, 37(1), 22-31.

อาชนันท์ เกาะไพฑูรย์. (2564). สังคมสูงวัยกับความท้าทายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/aging-society-and-challenges-of-managing-foreign-workers/>. เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2567.

Harigane, M. et al. (2009). Aging at work in Japan's Silver Human Resource Center. *Jpn J Gerontol*, 31(1).

OECD. (2015). *Back to Work: Japan: Improving the Re-employment Prospects*

of Displaced Workers, Back to Work, OECD Publishing, Paris. from <https://doi.org/10.1787/9789264227200-en>. Retrieved March 10, 2025.

Thairath Money. (ม.ป.ป.). *อนาคตธุรกิจไทย เสี่ยงขาดแคลนแรงงาน*. สืบค้นจาก https://www.thairath.co.th/money/economics/thai_economics/2761567. เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2567.

United Nations. (2019). *World Population Prospects 2019*. Form https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2019-6.pdf. Retrieved March 10, 2025.

Yu-Mi, J. (2019). *An Analysis of the Senior Employment Program of Geumkang Senior Welfare Center in Changwon Based on BROL (Blended Return On Investment)*. <https://www.dbpia.co.kr/Journal/articleDetail?nodeId=NODE09282628>. Retrieved March 10, 2025.
