

บทที่ 4 ผลการวิจัย

ภาวะสังคมผู้สูงอายุ เป็นกระแสสำคัญของนานาประเทศรวมถึงประเทศไทยในขณะนี้และเป็นแนวโน้มที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และมีผลกระทบสูงมากในวงกว้างต่อสังคม จากการระบุของธนาคารโลก (World Bank) ว่า ภายในปี ค.ศ.2040 ประชากรวัยทำงานของไทยจะลดลง 11 เปอร์เซ็นต์เหลือเพียง 40.5 ล้านคนโดยจากเดิมนั้นมีจำนวน 49 ล้านคนในปี ค.ศ.2016 เมื่อจำนวนแรงงานลดลงตลาดแรงงานย่อมได้รับผลกระทบ ผลผลิตภาพและรายได้จากกลุ่มแรงงาน คนวัยทำงาน เช่น ภาษีเงินได้ย่อมลดลงตามไปด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุกลับเพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณเพื่อบำนาญบำนาญ การดูแลสุขภาพ การพัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ อาทิ เบี้ยยังชีพคนชรา หรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ฯลฯ ยิ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วเท่าใดการเข้าสู่สังคมประชากรสูงอายุก็รวดเร็วขึ้นเท่านั้นจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2543-2544 มีประชากรอายุ 60 ปี คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด จนทำให้ ปี พ.ศ.2548 ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ “สังคมผู้สูงอายุ” (Aging Society) แต่จากสถิติของมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุคาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ.2564 ผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 เข้าสู่ “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society)” และในปี พ.ศ. 2578 ผู้สูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 30 จนกลายเป็น “สังคมผู้สูงอายุระดับสูงสุด” และผลการคาดประมาณในปี พ.ศ. 2583 จะมีจำนวนผู้สูงอายุประมาณ 20.5 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 32.13 หรือประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ

การที่ประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสังคมซึ่งสังคมมองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระแก่สังคม และครอบครัว อย่างไรก็ตามในสภาพการณ์ของการเป็นผู้สูงอายุนั้นมิใช่จะหวังถึงการได้รับความช่วยเหลือในลักษณะของสวัสดิการจากภาครัฐเสมอไปทั้งนี้เพราะในบรรดาผู้สูงอายุเองสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่มีปัญหาด้านสุขภาพ และปัญหาด้านเศรษฐกิจ กลุ่มนี้ย่อมต้องการการคุ้มครองจากรัฐซึ่งภาครัฐเองก็ได้ให้การคุ้มครองด้วยการมีบัตรประกันสุขภาพทุกคนที่เป็นประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขได้ สำหรับปัญหาด้านเศรษฐกิจจากรัฐสนับสนุนด้วยการจ่ายค่าครองชีพที่เรียกว่าเบี้ยยังชีพคนชรา หรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้แก่ผู้สูงอายุรายละ 600-1,000 บาทต่อเดือนโดยใช้เกณฑ์อายุเป็นตัวกำหนด ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีปัญหาด้านสุขภาพแต่ด้วยอายุที่ถูกกำหนดให้เป็นวัยเกษียณจากการทำงานจึงทำให้โอกาสในการทำงานถูกจำกัดลงไปทั้ง ๆ ที่ยังอยู่ในสถานะที่สามารถใช้ศักยภาพหรือแรงงานได้ เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยจึงมีความจำเป็นในการควรเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ จึงนำมาซึ่งการศึกษาและวิจัยในประเด็นนี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อการหาคำตอบที่จะเป็นการยืนยันว่าผู้สูงอายุของสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต หากเป็นผู้สูงอายุที่ยังคงมีสุขภาพ อนามัยที่แข็งแรงแต่ไม่สามารถใช้ศักยภาพที่ตนเองมีได้อย่างเต็มที่ เหตุเพราะอยู่ในเกณฑ์เกษียณราชการอันไม่สามารถปฏิบัติงานได้ และไม่มีกฎหมายรองรับหากจะมีการงานต่อเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ การศึกษาและวิจัยในประเด็นนี้จะทำให้ได้ทราบถึงสภาพการณ์แห่งปัญหาและการดำเนินการรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุของประเทศ

ไทย อันประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยอันประกอบด้วยพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการหาคำตอบเพื่อนำมาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งในส่วนนี้จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุ

ตอนที่ 2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

ตอนที่ 3 สถานการณ์การจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

ตอนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุ

แรงงานสูงอายุ คือ แรงงานที่พ้นวัยหนุ่มสาวแต่ยังอยู่ในตลาดแรงงาน หรืออาจเป็นแรงงานที่เกษียณอายุแล้ว กลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงาน มีความหมายที่กว้างกว่าแรงงานที่เกษียณอายุ (retire workers) ซึ่งหมายถึง แรงงานที่พ้นจากการทำงานเมื่อครบอายุที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือโดยข้อบังคับการทำงานของสถานประกอบการ แต่หากยังคงทำงานอยู่ต่อไปหรือกลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงานอีก ย่อมถือว่าเป็นแรงงานสูงอายุ

ในตอนต้นที่ 1 ผู้วิจัยมุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุจากการวิจัยเอกสาร รายละเอียดดังนี้

1.1 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)

มีการปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยมียุทธศาสตร์ภายใต้แผน 5 ยุทธศาสตร์หลัก ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ยุทธศาสตร์หลักภายใต้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564)

ยุทธศาสตร์	มาตรการ
1. ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ	1.1 หลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ 1.2 การให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต 1.3 การปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

ตารางที่ 4.1 ยุทธศาสตร์หลักภายใต้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) (ต่อ)

ยุทธศาสตร์	มาตรการ
<p>2. ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ</p>	<p>2.1 ส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกัน ดูแลตนเองเบื้องต้น</p> <p>2.2 ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ</p> <p>2.3 ส่งเสริมด้านการงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ</p> <p>2.4 สนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ</p> <p>2.5 ส่งเสริม สนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ</p> <p>2.6 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย</p>
<p>3. ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ</p>	<p>3.1 คุ้มครองด้านรายได้</p> <p>3.2 หลักประกันด้านสุขภาพ</p> <p>3.3 ด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง</p> <p>3.4 ระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน</p>
<p>4. ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ</p>	<p>4.1 การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ</p> <p>4.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ</p>
<p>5. ด้านการประมวลผล และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผล การดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ</p>	<p>5.1 สนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ</p> <p>5.2 ดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง</p> <p>5.3 พัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องทันสมัย โดยมีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น และควรสนับสนุนการจ้างงานในกลุ่มผู้สูงอายุ และสร้างแรงจูงใจแก่ผู้อยู่นอกระบบให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่กลุ่มผู้อยู่นอกกำลังแรงงานให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน ประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ย่อย ได้แก่ 1) อำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุและแรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน 2) สนับสนุนแนวทางการจ้างงานที่เหมาะสม 3) จัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้แก่แรงงาน 4) เพิ่มประสิทธิภาพให้แก่แรงงาน และ 5) ทบทวนรูปแบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ</p>

จากแผนยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเห็นว่า จุดเน้นของการปฏิบัติงานกับผู้สูงอายุ ในปัจจุบันเน้นการสร้างหลักประกันทุกระบบเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีศักยภาพที่เข้มแข็งสามารถจัดการกับปัญหา และกำหนดวิถีการดำเนินชีวิตต่าง ๆ ของตนได้อย่างแท้จริง

1.2 ทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานการจ้างงาน

พริตต์ แสดงทฤษฎี (2561) ได้กล่าวถึงทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยในด้านอุปทานการจ้างงานผู้สูงอายุนั้น สภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้ระบุตัวแปรสำคัญในการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงาน คือ ค่าจ้าง และรายได้ที่ไม่ได้มาจากการทำงาน รวมถึงอัตราการทดแทนภายในใจระหว่างการทำงานกับการพักผ่อน นอกจากนี้ ทฤษฎีวงจรชีวิตยังได้กล่าวไว้ในช่วงเริ่มต้นของชีวิตไปจนกระทั่งช่วงวัยศึกษาบุคคลมีรายได้เป็นลบ เมื่อทำงานมีรายได้ จะส่งผลให้มีรายได้สูงขึ้นและสูงสุด จากนั้นจะไม่มีรายได้ อีก ครั้งเมื่อต้องเกษียณอายุการทำงาน ดังนั้น การที่ผู้สูงอายุจะตัดสินใจทำงานต่อหรือไม่ จะคำนึงถึงรายได้ที่เกิดจากการออม รวมถึงการดูแลจากบุตรหลานหรือภาครัฐ

จากการวิเคราะห์ตลาดแรงงานควบคู่กับการคาดการณ์ความต้องการแรงงานในวัยทำงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าจะเริ่มประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน ปีพ.ศ. 2554 จะทวีความรุนแรงขึ้นจนถึงจุดที่ขาดแคลนแรงงานอย่างเต็มที่ประมาณ ปี พ.ศ. 2563 ภายใต้สมมติฐานของระดับเทคโนโลยีการผลิตในปัจจุบัน ดังนั้น การกำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุจึงมีความเหมาะสมและจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ยังพบว่าสาขาที่มีการจ้างงานหลังเกษียณมากที่สุด คือ โรงแรมและภัตตาคาร เกษตรกรรม และขนส่ง สำหรับเหตุผลในการจ้างงานผู้สูงอายุ เป็นเพราะต้องการผู้มีประสบการณ์และคนถ่ายทอดความรู้ รองลงมาเพราะความไว้วางใจ และสุดท้ายเพราะขาดแคลนแรงงานสำหรับการวางแผนเพื่อเตรียมการจ้างผู้สูงอายุนั้น ยังมีไม่มาก สถานประกอบการ ร้อยละ 60 เห็นด้วยต่อการขยายอายุการทำงานแบบมีเงื่อนไข แต่สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังไม่มีการวางแผนเพื่อเตรียมจ้างงานผู้สูงอายุ ทั้งนี้ หากมีการรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน สถานประกอบการเห็นว่าเกณฑ์ในการคัดเลือกที่สำคัญสูงสุด 3 อันดับแรก คือ ประสบการณ์ทำงาน ความรู้ ความสามารถที่เป็นประโยชน์ต่อสถานประกอบการ ลักษณะส่วนบุคคล และสุขภาพของผู้สูงอายุ หากเปรียบเทียบผลการประมาณการกำลังแรงงานผู้สูงอายุและความต้องการจ้างพนักงานผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2562 พบว่ากำลังแรงงานผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าความต้องการจ้างพนักงานผู้สูงอายุ

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

1.3 รูปแบบของหลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

หลักเกณฑ์ออกเป็นสามประเภท คือ 1) หลักเกณฑ์ห้ามเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ 2) หลักเกณฑ์ส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุ และ 3) หลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ (Cavico and Mujtaba, 2012 อ้างถึงใน จุฬา จงสถิตย์ถาวร, 2560)

1.3.1 หลักเกณฑ์ห้ามเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ

หลักเกณฑ์นี้ใช้ปฏิบัติในสหรัฐอเมริกา และกำหนดไว้โดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นที่การคุ้มครองแรงงานสูงอายุในด้านห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้จ้างงานเลือกปฏิบัติต่อแรงงาน หรือผู้หางานสูงอายุ ซึ่งเรียกว่าการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุในการจ้างงาน เช่น กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประกาศโฆษณาเรื่องรับสมัครงาน และการรับสมัครงานในลักษณะที่จะกีดกันการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

1.3.2 หลักเกณฑ์ส่งเสริมการจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุ

ประเทศส่วนใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และประเทศในสหภาพยุโรป กำหนดมาตรการส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้แรงงาน การจัดสถานที่ทำงาน การฝึกอบรม ค่าแรง การลา ประกันสังคม การเกษียณอายุ

1.3.3 หลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

หลายประเทศส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยใช้มาตรการคงไว้ในการจ้างแรงงานสูงอายุด้วยการกำหนดอายุการเกษียณของลูกจ้าง หรือกำหนดสัดส่วนแรงงานสูงอายุต่อแรงงานที่มีอายุน้อย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ได้นำมาตรการจูงใจนายจ้างให้จ้างแรงงานสูงอายุด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่จ้างแรงงานสูงอายุ เพื่ออุดหนุนการจ่ายค่าแรงแก่ลูกจ้างสูงอายุเป็นสัดส่วนมาก-น้อยตามช่วงอายุของลูกจ้าง

1.4 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายการจ้างแรงงานอยู่ภายใต้ทฤษฎีแรงงานเสรี (Free Labor Market Theory) ซึ่งมีแนวคิดว่าการจ้างแรงงานเป็นเสรีภาพของคู่สัญญา แต่เหตุผลที่รัฐเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงานเนื่องจากเห็นว่าทฤษฎีตลาดแรงงานเสรีมีความไม่สมบูรณ์ (imperfect) ในด้านการจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมักจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดต่อลูกจ้าง เนื่องด้วยนายจ้างมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือลูกจ้าง อีกทั้ง นายจ้างมักจะเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการใช้แรงงานขาดประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงานด้วยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยมุ่งคุ้มครองลูกจ้างจากการใช้แรงงานของนายจ้างด้วยมาตรการหลักสี่ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 มาตรการห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง

ประการที่ 2 กำหนดมาตรการว่าด้วยการใช้แรงงานลูกจ้าง

ประการที่ 3 กำหนดมาตรการว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ประการที่ 4 กำหนดมาตรการส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างด้วยการจัดให้มีประกันสังคมเพื่อต่อต้านการว่างงาน การจ้างแรงงานสูงอายุ แรงงานพิการ แรงงานที่เจ็บป่วยหรือมีปัญหาสุขภาพ หรือตาย

กฎหมายคุ้มครองแรงงานยุคดั้งเดิมมุ่งคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง และแรงงานทั่วไปมิให้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม มิได้แยกหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมในการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในช่วงกลางถึงปลายศตวรรษที่ยี่สิบเป็นต้นมา จึงได้เกิดทฤษฎีการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในการพัฒนาแรงงานสูงอายุเพื่อส่งเสริมให้แรงงาน

สูงอายุมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นแนวคิดเพิ่มเติมไปจากการใช้แรงงานในสถานประกอบการ ภายใต้ทฤษฎีนี้รัฐจะเข้ามาแทรกแซงการจ้างแรงงานสูงอายุในด้านการส่งเสริมยิ่งกว่าการควบคุมผู้ประกอบการ เช่น การกำหนดมาตรการอุดหนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ เป็นต้น (Thissen and Rocco, 2010 อ้างถึงใน จุฬา จงสถิตย์ถาวร, 2560) โดยรายละเอียดทางด้านกฎหมาย ผู้วิจัยจะนำเสนอในตอนถัดไป

ตอนที่ 2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่น

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ผู้วิจัยเลือกศึกษา มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย ญี่ปุ่น เพื่อเปรียบเทียบและนำมาปรับใช้กับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ผู้วิจัยเลือกศึกษาประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีการปรับแก้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ซึ่งระบบสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และระบบการประกันกรณีชราภาพของญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายประเทศไทย มีความเหมาะสมต่อการศึกษาและนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย มีรายละเอียดดังนี้

2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุมานานกว่า 40 ปี ปัจจุบันญี่ปุ่นมีประชากรทั้งสิ้น 127 ล้านคน มีประชากรสูงวัยที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ถึง 33 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ที่ผ่านมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการปรับปรุงระบบสวัสดิการด้านต่าง ๆ ทั้งระบบบำนาญการรักษาพยาบาล และสวัสดิการอื่น ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรของทั้งประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการลดประชากรวัยทำงานและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ทำให้ภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ รัฐบาลญี่ปุ่นมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ดังนี้

1. การขยายอายุเกษียณสำหรับระบบบำนาญ โดยมีการปรับเพิ่มอายุเกษียณสำหรับบำนาญพื้นฐาน จากเดิมให้รับบำนาญเมื่ออายุ 60 ปี เป็นอายุ 65 ปี สำหรับผู้ชายตั้งแต่ปีพ.ศ.2556 และสำหรับผู้หญิงตั้งแต่ปี พ.ศ.2561 นอกจากนี้ มีการปรับเพิ่มอายุเกษียณสำหรับแผนบำนาญลูกจ้าง โดยลูกจ้างที่เป็นผู้ชายจะมีการปรับเพิ่มอายุเกษียณทุก 3 ปี จากอายุเกษียณ 61 ปี ในปีพ.ศ.2556 เป็นอายุ 62 ปี ในปีพ.ศ.2559 และปรับจนกว่าจะถึงอายุ 65 ปี ในปีพ.ศ.2568 ในขณะที่ลูกจ้างที่เป็นผู้หญิงจะมีการปรับอายุเกษียณเพิ่มขึ้นทุก 4 ปี จนเป็นอายุ 65 ปี ในปีพ.ศ.2573

2. กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons)

- (1) ไม่บังคับให้นายจ้างต้องขยายอายุเกษียณของลูกจ้างออกไป แต่นายจ้างกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างได้ไม่ต่ำกว่า 60 ปี

(2) นายจ้างที่กำหนดอายุเกษียณน้อยกว่า 65 ปีบริบูรณ์ จะต้องดำเนินมาตรการความมั่นคงในการจ้างผู้สูงอายุ

(3) การช่วยเหลือผู้สูงอายุสมัครงานใหม่ ในกรณีลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 45-65 ปี ต้องออกจากงานเนื่องจากการเลิกจ้าง นายจ้างต้องมีแนวทางในการช่วยเหลือลูกจ้างสูงอายุในการหางานทำใหม่ และหากมีการเลิกจ้างพนักงานที่อายุ 45-65 ปี เป็นจำนวนมากต้องมีหนังสือชี้แจง

(4) นายจ้างต้องออกมาตรการเพื่อการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพให้แก่ลูกจ้าง อีกทั้งปรับปรุงอุปกรณ์การทำงานให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุด้วย

(5) การจัดตั้งศูนย์พัฒนามนุษย์ผู้สูงวัย (Silver Human Resource Center) เพื่อสร้างโอกาสในการทำงานชั่วคราวระยะสั้นหรืองานที่มีลักษณะที่ไม่หนักเหมาะสมกับผู้สูงอายุ เช่น การทำความสะอาด การถอนหญ้า การดูแลที่จอดรถจักรยาน การดูแลสวนสาธารณะ การตัดต้นไม้ การช่วยงานบ้าน มีคฤหาสน์การทำงานในภาคธุรกิจ พี่เลี้ยงเด็ก เป็นต้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดประเภทของงานในการจ้างผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดชั่วโมงการทำงาน (คณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2562)

3. ระบบประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญสำหรับลูกจ้างตั้งแต่ปี ค.ศ. 1941 ซึ่งเรียกว่า Employee's Pension Insurance แต่ระบบดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมทั้งประเทศ ในปี ค.ศ. 1985 มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบประกันชราภาพของประเทศโดยเกิดระบบบำนาญแห่งชาติขึ้นซึ่งครอบคลุมผู้ที่อยู่อาศัยในประเทศทุก ๆ คน (มีทนา พนานิรามัย และนิริตี อิงพรประสิทธิ์, 2537)

3.1 ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่น

ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 ชั้น (ศิริพร สุขุมศิริมงคล, 2560) โดยชั้นที่ 1 เป็นระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension) ที่เป็นบำนาญขั้นพื้นฐาน ปัจจุบันครอบคลุมประชากรทุกคนในช่วงวัยทำงาน ชั้นที่ 2 เป็นระบบบำนาญที่อ้างอิงอาชีพเป็นบำนาญส่วนที่เพิ่มเติมจากบำนาญขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมลูกจ้างทั้งภาครัฐและเอกชน และชั้นที่ 3 เป็นระบบบำนาญแบบสมัครใจสำหรับลูกจ้างและบุคคลทั่วไป ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System)

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบบำนาญเพื่อเป็นหลักประกันรายได้หลังเกษียณอายุที่ครอบคลุมประชากรในวัยทำงานทุกคนภายใต้ National Pension Act ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เช่น แพทย์ ทนายความ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ผู้ว่างงาน นักเรียน และคู่สมรสของกลุ่มที่ 1 ซึ่งมีอายุ 20-59 ปี (เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันในกลุ่มอื่น ๆ)

กลุ่มที่ 2 เป็นลูกจ้างภาครัฐและภาคเอกชนที่มีอายุไม่เกิน 65 ปี

กลุ่มที่ 3 เป็นคู่สมรสของกลุ่มที่ 2 ที่มีอายุ 20-59 ปี

นอกจากนี้ระบบบำนาญแห่งชาติยังได้เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 59 ปี และต้องการเพิ่มระยะเวลาเพื่อให้รับสิทธิขั้นต่ำสำหรับบำนาญ รวมถึงชาวญี่ปุ่นที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศสามารถเข้าระบบบำนาญแห่งชาติเป็นภาคสมัครใจ

ทั้งนี้ผู้ประกันตนที่อยู่ในกลุ่มที่ 1 และ 2 ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนเงินคงที่ในอัตรา 15,590 เยนต่อเดือน (เป็นอัตราเงินสมทบในเดือนเมษายน 2558) โดยอัตราดังกล่าวจะมีการปรับเพิ่มขึ้น

ปีละ 280 เยน และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป อัตราเงินสมทบจะอยู่ที่ 16,900 เยนต่อเดือน สำหรับผู้ประกันตนที่อยู่ในกลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นคู่สมรสของลูกจ้างภาครัฐและเอกชนในกลุ่มที่ 2 ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเนื่องจากรวมอยู่ในเงินสมทบของผู้ประกันตนในกลุ่มที่ 2 อยู่แล้ว สำหรับเงินบำนาญชราภาพ (Old Age Basic Pension) ผู้ประกันตนจะได้รับเมื่อมีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป โดยจำนวนเงินบำนาญจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตน (ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบต่ำสุด 25 ปี และสูงสุด 40 ปี) อย่างไรก็ตามผู้ประกันตนสามารถเลือกรับเงินบำนาญก่อนหรือหลังอายุ 65 ปีก็ได้ โดยหากเลือกรับเงินบำนาญก่อนอายุ 65 ปี ก็จะได้รับเงินบำนาญน้อยลง เช่น กรณีเงินบำนาญเมื่ออายุ 60 ปี จะได้รับเงินบำนาญร้อยละ 70 ของเงินบำนาญที่จะได้รับเมื่ออายุ 65 ปี แต่หากเลือกรับเงินบำนาญหลังอายุ 65 ปี จะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้น เช่น กรณีรับเงินบำนาญเมื่ออายุ 70 ปี จะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 142 ของเงินบำนาญที่ได้รับเมื่ออายุ 65 ปี สำหรับเงินที่ใช้ในการจ่ายบำนาญมาจาก 2 ส่วน คือ เงินสมทบของผู้ประกันตนร้อยละ 50 และเงินอุดหนุนของรัฐร้อยละ 50

2) แผนบำนาญลูกจ้าง (Employees' Pension Scheme)

เป็นส่วนเพิ่มจากบำนาญขั้นพื้นฐานสำหรับลูกจ้างของภาครัฐและเอกชน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

2.1) Employee's Pension Insurance (EPI) สำหรับลูกจ้างเอกชน โดยนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเท่ากัน สำหรับอัตราเงินสมทบของ EPI ในปี พ.ศ. 2557 กำหนดอยู่ที่ร้อยละ 17.47 ของเงินเดือน หรือค่าตอบแทนของลูกจ้างต่อเดือน ทั้งนี้อัตราเงินสมทบจะมีการปรับเพิ่มขึ้นทุกปีในอัตราร้อยละ 0.35 และตั้งแต่เดือนกันยายน 2560 เป็นต้นไป อัตราเงินสมทบของ EPI จะอยู่ที่ร้อยละ 18.30 ของเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของลูกจ้าง สำหรับผลประโยชน์ที่ได้รับ เช่น บำนาญชราภาพ ซึ่งจะจ่ายให้แก่ผู้ประกันตนเมื่อมีอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป โดยเงินบำนาญชราภาพจะขึ้นอยู่กับเงินเดือน (รวมเงินโบนัส) ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น บำนาญและบำเหน็จกรณีพิการ บำเหน็จตกทอด เป็นต้น

2.2) Mutual Aid Association (MMA) สำหรับข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่น รวมถึงลูกจ้างในโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2557 อัตราเงินสมทบของผู้ประกันตนที่เป็นข้าราชการส่วนกลางและท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 16.92 ในขณะที่อัตราเงินสมทบของครูเอกชนอยู่ที่ร้อยละ 14 สำหรับรูปแบบของเงินสมทบจะใกล้เคียงกับระบบ EPI

3) ระบบบำนาญแบบสมัครใจ

3.1) Employee's Pension Fund เป็นกองทุนรูปแบบพิเศษที่ต้องได้รับการอนุมัติการจัดตั้งโดย Minister of Health, Labour and Welfare นายจ้างและลูกจ้างที่เป็นสมาชิกจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนที่มีนายจ้างเป็นผู้บริหารจัดการ

3.2) Defined Benefits Corporate Pensions เป็นแผนบำนาญของภาคเอกชน ซึ่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ Contract-type Pension เป็นกองทุนบำนาญที่มีการบริหารและการลงทุนภายนอกบริษัท โดยนายจ้างเป็นผู้ทำสัญญากับบริษัทภายนอก เช่น ทรัสต์ และบริษัทประกันชีวิต เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่บริหารกองทุนภายใต้ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และ Fund-type Pension เป็นกองทุนบำนาญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการและลงทุน รวมทั้งจ่ายผลประโยชน์บำนาญ

3.3 Defined Contribution Pensions Plan เป็นแผนบำนาญที่ให้สมาชิกแต่ละคนสามารถกำหนดการจ่ายเงินสมทบ และผลประโยชน์ของกองทุนขึ้นอยู่กับผลการลงทุน

3.4 National Pension Fund เป็นกองทุนบำนาญภาคสมัครใจสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือผู้ประกันตนที่อยู่ในกลุ่มที่ 1 ของบำนาญแห่งชาติที่ต้องการจ่ายเงินสมทบในส่วนที่เพิ่มขึ้นจากบำนาญแห่งชาติ (Nation Pension System)

4. Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2559) โดยให้ผู้ประกอบทุกรายมีหน้าที่ดำเนินมาตรการจ้างงานพนักงานที่ประสงค์ทำงานจนถึงอายุ 65 ปี หรือนานกว่านั้น รวมทั้งให้ผู้ที่ได้รับการจ้างงานใหม่หลังอายุ 65 ปี ได้รับการคุ้มครองจากการประกันการว่างงาน

นอกจากนี้ ภาครัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุ ได้แก่

1) การจัดให้มีเครือข่ายการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถบรรจุผู้สูงอายุเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งการช่วยฝึกอาชีพเพิ่มเติมให้อีกทางหนึ่ง

2) รัฐบาลมีให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงานโดยอาจลดสวัสดิการหรือค่าตอบแทนลงเพื่อเป็นการช่วยเหลือนายจ้าง เนื่องจากการจ้างงานผู้สูงอายุ ทำให้ต้นทุนของนายจ้างสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากความสามารถในการเคลื่อนไหวของผู้สูงอายุถดถอยลง ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของผู้สูงอายุลดลง

3) การให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดเกณฑ์การให้เงินอุดหนุน โดยบริษัทขนาดใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุน 1/4 ของค่าจ้างและบริษัทขนาดกลางและเล็กจะได้รับเงินอุดหนุน 1/3 ของค่าจ้าง เป็นเวลา 1 ปี นอกจากนี้ หากนายจ้างมีการจ้างแรงงานที่มีอายุระหว่าง 45-59 ปี เพื่อการทดลองงาน นายจ้างจะได้รับเงินอุดหนุน 100,000 เยนต่อคนต่อเดือนในช่วงทดลองงานสูงสุดไม่เกิน 3 เดือน

4) การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้คำปรึกษาและรูปแบบอื่น ๆ สำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อใช้ปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ การให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น มาตรการดูแลความปลอดภัยผู้สูงอายุ การเพิ่มหรือยกเลิกการเกษียณอายุ การแนะนำระบบการจ้างงาน การพัฒนาวิธีการปฏิบัติ จัดทำคู่มือหรือแผนพับเรื่องวิธีการให้คำปรึกษาและการสนับสนุนของหน่วยงานต่อไป และมีกิจกรรมการศึกษาที่ตระหนักถึงสังคมที่มีการจ้างงานตลอดชีวิต มีการเผยแพร่ข้อมูลนายจ้างที่มีแนวทางการดูแลผู้สูงอายุที่ดีต่อสาธารณชน เพื่อสร้างแรงผลักดันในระดับชาติและเป็นการตระหนักถึงสังคมที่มีการจ้างงานตลอดชีวิต

2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุ ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแรงงานได้แก่ มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การก้าวจัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การ

ป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น มาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีและส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

2) บทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในบรรพ 3 ลักษณะ 6 เป็นบทบัญญัติทั่วไปของการจ้างแรงงาน ประกอบด้วยมาตรา 575-586 มีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 575 อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้

มาตรา 576 ถ้าตามพฤติการณ์ไม่อาจจะคาดหมายได้ว่างานนั้นจะพึงทำให้เปล่าไร้ไร ท่านย่อมถือเอาโดยปริยายว่ามีค่ามันจะให้สินจ้าง

มาตรา 577 นายจ้างจะโอนสิทธิของตนให้แก่บุคคลภายนอกก็ได้เมื่อลูกจ้างยินยอมพร้อมใจด้วย ลูกจ้างจะให้บุคคลภายนอกทำงานแทนตนก็ได้เมื่อนายจ้างยินยอมพร้อมใจด้วย ถ้าคู่สัญญาฝ่ายใดทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกสัญญาเสียก็ได้

มาตรา 578 ถ้าลูกจ้างรับรองโดยแสดงออกชัดหรือโดยปริยายว่าตนเป็นผู้มีฝีมือพิเศษ หากมาปรากฏว่าไร้ฝีมือเช่นนั้นไร้ไร ท่านว่านายจ้างชอบที่จะบอกเลิกสัญญาเสียได้

มาตรา 579 การที่ลูกจ้างขาดงานไปโดยเหตุอันสมควรและชั่วระยะเวลาอันน้อยพอสมควรนั้น ท่านว่าไม่ทำให้นายจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

มาตรา 580 ถ้าไม่มีกำหนดโดยสัญญาหรือจารีตประเพณีว่าจะพึงจ่ายสินจ้างเมื่อไร ท่านว่าพึงจ่ายเมื่องานได้ทำแล้วเสร็จ ถ้าการจ่ายสินจ้างนั้นได้กำหนดกันไว้เป็นระยะเวลาก็ให้พึงจ่ายเมื่อสุดระยะเวลาเช่นนั้นทุกคราวไป

มาตรา 581 ถ้าระยะเวลาที่ได้ตกลงว่าจ้างกันนั้นสุดสิ้นลงแล้วลูกจ้างยังคงทำงานอยู่ต่อไปอีก และนายจ้างรู้ดังนั้นก็มิชักท้วงไร ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคู่สัญญาเป็นอันได้ทำสัญญาจ้างกันใหม่โดยความอย่างเดียวกันกับสัญญาเดิม แต่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะเลิกสัญญาเสียได้ด้วยการบอกกล่าวตามความในมาตราต่อไปนี้

มาตรา 582 ถ้าคู่สัญญาไม่ได้กำหนดลงไว้ในสัญญาว่าจะจ้างกันนานเท่าไร ท่านว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาด้วยการบอกกล่าวล่วงหน้าในเมื่อถึงหรือก่อนจะถึงกำหนดจ่ายสินจ้างคราวใดคราวหนึ่ง เพื่อให้เป็นผลเลิกสัญญากันเมื่อถึงกำหนดจ่ายสินจ้างคราวถัดไปข้างหน้าก็อาจทำได้ แต่ไม่จำต้องบอกกล่าวล่วงหน้ากว่าสามเดือน

อนึ่ง ในเมื่อบอกกล่าวดังว่านี้ นายจ้างจะจ่ายสินจ้างแก่ลูกจ้างเสียให้ครบจำนวนที่จะต้องจ่ายจนถึงเวลาเลิกสัญญาตามกำหนดที่บอกกล่าวนั้นทีเดียว แล้วปล่อยลูกจ้างจากงานเสียในทันทีก็อาจทำได้

มาตรา 583 ถ้าลูกจ้างจงใจขัดคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือละเลยไม่นำพาต่อคำสั่งเช่นว่านั้นเป็นอาชญากรรมก็ดี ละทิ้งการทำงานไปเสียก็ดี กระทำความผิดอย่างร้ายแรงก็ดี หรือทำประการอื่นอันไม่สมแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริตก็ดี ท่านว่านายจ้างจะไล่ออกโดยมิพักต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือให้สินไหมทดแทนก็ได้

มาตรา 584 ถ้าจ้างแรงงานรายใดมีสาระสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคลผู้เป็นนายจ้าง ท่านว่าสัญญาจ้างเช่นนั้นย่อมระงับไปด้วยมรณะแห่งนายจ้าง

มาตรา 585 เมื่อการจ้างแรงงานสุดสิ้นลงแล้ว ลูกจ้างชอบที่จะได้รับใบสำคัญแสดงว่าลูกจ้างนั้นได้ทำงานมานานเท่าไรและงานที่ท่านั้นเป็นงานอย่างไร

มาตรา 586 ถ้าลูกจ้างเป็นผู้ซึ่งนายจ้างได้จ้างเอามาแต่ต่างถิ่นโดยนายจ้างออกเงินค่าเดินทางให้ไซ้ร้ เมื่อการจ้างแรงงานสุดสิ้นลง และถ้ามิได้กำหนดกันไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาแล้ว ท่านว่านายจ้างจำต้องใช้เงินค่าเดินทางขากลับให้ แต่จะต้องเป็นดังต่อไปนี้ คือ

(1) สัญญามีได้เลิกหรือระงับเพราะการกระทำหรือความผิดของลูกจ้าง และ

(2) ลูกจ้างกลับไปยังถิ่นที่ได้จ้างเอามาภายในเวลาอันสมควร

จากที่กล่าวมาข้างต้น มาตรา 575-586 เป็นกฎหมายที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการให้ความหมายในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่เรียกว่านายจ้างและลูกจ้าง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างทั้งสองฝ่ายว่ามีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อกันในลักษณะใด ไม่ได้มีการกล่าวถึงการจ้างแรงงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะเจาะจง

3) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ทั้งกฎระเบียบ วิธีการปฏิบัติ การดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในมาตรา 11 ที่ว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในข้อ (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม”

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานขั้นต่ำที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำของลูกจ้าง เพื่อให้การบริหารการคุ้มครองแรงงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายมหาชน นายจ้างและลูกจ้างจะทำสัญญาจ้างโดยกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยใช้กับนายจ้างและลูกจ้างทุกคนที่อยู่ในขอบเขตการบังคับ เป็นกฎหมายต่างตอบแทน เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเป็นกฎหมายอาญาที่มีโทษจำคุก ปรับ มีบัญญัติเกี่ยวกับวัน เวลาทำงาน และเวลาพัก การลา ค่าจ้าง หลักประกัน การหยุดกิจการชั่วคราว การหักค่าจ้าง ค่าชดเชย การร้องทุกข์ โดยพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะ แต่บัญญัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็กและสตรีไว้

5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

สำหรับกรณีชราภาพผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นไปตามหลักเกณฑ์พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 ทวิ ที่กำหนดว่าผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จ

บำนาญชราภาพ ต้องมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์ และการเป็นผู้ประกันตนต้องสิ้นสุดลง นั้นหมายความว่า ผู้ประกันตนที่ยังเป็นลูกจ้างอยู่หากจะรับเงินบำนาญชราภาพได้จะต้องลาออกจากการทำงาน เสียก่อน สิทธิประโยชน์ทดแทนชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีทั้งแบบที่รับเป็นบำนาญ และบำนาญ โดยมีเงื่อนไขดังนี้

1) ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับบำนาญ คือ ผู้ที่ส่งเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน โดยผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบน้อยกว่าสิบสองเดือน ให้ได้รับเงินบำนาญชราภาพเฉพาะส่วนของผู้ประกันตน และผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป แต่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้ได้รับบำนาญชราภาพในส่วนของผู้ประกันตน นายจ้าง พร้อมทั้งดอกผล

2) ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ คือผู้ส่งเงินสมทบไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน โดยให้จ่ายเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบเกินหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินบำนาญชราภาพขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุกสิบสองเดือน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายในหกสิบเดือนทายาทจะได้รับเงินบำนาญตกทอด 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับครั้งสุดท้าย

6) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่มีแนวคิดในการจัดตั้งศาลแรงงานที่ทำหน้าที่พิจารณาระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานตามที่กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานฉบับต่าง ๆ กำหนดไว้ และรวมถึงการกำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจในการพิจารณาระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานฉบับต่าง ๆ ระหว่างนายจ้างหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีแนวคิดในการที่จะกำหนดวิธีพิจารณาคดีแรงงานให้มีลักษณะไม่ซับซ้อนยุ่งยาก มีความสะดวก ประหยัด และสามารถที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับคู่กรณีได้อย่างแท้จริง และรวมถึงการให้อำนาจศาลในการที่จะพิจารณาว่าการเลิกจ้างลูกจ้างของนายจ้างว่า การเลิกจ้างดังกล่าวนั้นมีความเป็นธรรมหรือไม่อย่างไรโดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การคุ้มครองลูกจ้างกรณีที่ถูกนายจ้างเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม

ด้านขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานมีขอบเขตของการบังคับใช้ โดยกำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน
3. กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
4. คดีอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน

สัมพันธ์ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ของคณะกรรมการอรรถธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

5. คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

6. ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน

7. คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานโดยคดีดังกล่าวข้างต้นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้ก่อนนำคดีมาสู่ศาลต้องมีการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ หรือต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนการจึงจะสามารถนำคดีมาสู่ศาล นอกจากนี้ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ยังหมายความรวมถึงคดีต่อไปนี้

- 1) คดีที่นายจ้างฟ้องผู้ค้าประกันความเสียหายอันเกิดจากการทำงานของลูกจ้าง
- 2) คดีที่คนหางานฟ้องบริษัทประกอบกิจการจัดหางานในฐานะตัวแทนของนายจ้าง ซึ่งอยู่ต่างประเทศ
- 3) คดีที่บริษัทประกอบกิจการจัดหางานฟ้องผู้ค้าประกันการไปทำงานต่างประเทศของคนหางาน
- 4) คดีที่ลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งจดทะเบียนแล้วฟ้องกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
- 5) คดีที่สถานพยาบาลฟ้องสำนักงานประกันสังคมขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการแพทย์และเพิกถอนคำวินิจฉัยของสำนักงานประกันสังคม
- 6) คดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรม

สาระสำคัญโดยสรุปของกฎหมาย เป็นการกำหนดให้มีศาลแรงงานและผู้พิพากษาศาลแรงงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับแรงงานตามที่กฎหมาย กำหนด และมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีแรงงานไว้โดยเฉพาะที่เน้นความสะดวกประหยัดและรวดเร็วให้กับคู่ความ และกำหนดหลักกฎหมายเรื่องการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม โดยให้อำนาจศาลสามารถพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับลูกจ้างได้กรณีที่ถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม

7) ประกาศกระทรวงแรงงานฉบับลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพหรืออาชีพที่เหมาะสม

สำหรับประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสมนั้น พบว่าได้มีการกำหนดการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุให้ดำเนินการ ดังนี้

- 1) ให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานและบริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ
- 2) จัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย
- 3) จัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง
- 4) จัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามสมควรแก่อัตภาพให้แก่ผู้สูงอายุ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ผู้วิจัยพบปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย สามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้ ได้แก่

- 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมประเด็นในการทำงาน ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ และไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยแรงงานผู้สูงอายุจะมีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น
- 2) ปัญหาการขาดกฎหมายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ อันจะนำมาซึ่งปัญหาการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เช่น ปัญหาการใช้แรงงาน ปัญหาสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงาน และปัญหาการเลือกปฏิบัติ
- 3) ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในด้านการกำหนดขอบข่ายแรงงานผู้สูงอายุ ค่าจ้าง สวัสดิการ และการเลิกจ้าง รวมถึงมาตรการในการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ทั้งมาตรการอุดหนุนทางการเงิน และมาตรการทางภาษี
- 4) ขาดรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน โดยในประเทศไทยประกอบด้วย กฎหมาย 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกกฎหมายการจ้างงาน กลุ่มที่สองกฎหมายความมั่นคงในชีวิตของแรงงาน และกลุ่มที่สามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แต่ยังมีขาดรูปแบบกฎหมายรวม ในลักษณะเฉพาะทางด้านกรจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม

2.3 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการขยายอายุเกษียณสำหรับระบบบำนาญ โดยมีการปรับเพิ่มอายุเกษียณสำหรับบำนาญพื้นฐาน จากเดิมให้รับบำนาญเมื่ออายุ 60 ปี เป็นอายุ 65 ปีอย่างชัดเจน และมีกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งในประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจ้างงาน แต่ไม่ได้มีระบุเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุอย่างชัดเจน อาศัยการตีความโดยทั่วไป แต่จะมีประกาศกระทรวงแรงงานฉบับลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพหรืออาชีพที่เหมาะสม มีการกำหนดการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุให้ดำเนินการ

นอกจากนี้หากเปรียบเทียบการประกันสังคมกรณีชราภาพของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย พบว่า การประกันกรณีชราภาพของญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายประเทศไทย คือ มีการประกันชราภาพตามกลุ่มอาชีพ การจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเท่ากันและรัฐบาลร่วมสมทบบางส่วนซึ่งคล้ายกับของประเทศไทย ต่างกันตรงที่ของประเทศไทยมีการจัดเก็บเงินสมทบที่สูงกว่า และไม่มี

กำหนดฐานเพดานในการจัดเก็บเงินสมทบ เงื่อนไขการเกิดสิทธิของประเทศญี่ปุ่นผู้ที่มีสิทธิได้รับบำนาญ ต้องมีอายุ 65 ปีบริบูรณ์ ซึ่งสูงกว่าของประเทศไทยมาก ส่วนเงินบำนาญที่จะได้รับขึ้นอยู่กับอัตราและระยะเวลาในการส่งเงินสมทบซึ่งคล้ายกับประเทศไทย และ ผู้ประกันตนมีสิทธิว่าจะเลือกรับบำนาญได้แต่ขั้นต่ำต้องมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป หากเลือกรับตอนอายุ 70 ปี ก็จะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้น ซึ่งคล้ายกับของประเทศไทยหากรับบำนาญตอนอายุ 55 ปี มีการส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน จะได้รับเงินบำนาญรายเดือนร้อยละ 20 ของค่าจ้าง 60 เดือนสุดท้าย หากส่งเงินสมทบเพิ่มขึ้นก็จะได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มให้อีกร้อยละ 1.5 ของการส่งเงินสมทบทุก ๆ 12 เดือน

ตอนที่ 3 สถานการณ์การจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

3.1 การจัดการแรงงานผู้สูงอายุ

ในด้านการจัดการแรงงานผู้สูงอายุ (Elderly Workers Management) ประเทศไทยมีการกำหนดอายุเกษียณที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายมีเฉพาะการจ้างงานในภาคราชการเท่านั้น หรือที่เรียกว่า “การเกษียณอายุราชการ” ซึ่งตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 กำหนดไว้ที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ และที่ผ่านมามีการจ้างงานในภาคเอกชนของไทยไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอายุเกษียณไว้โดยกฎหมาย มีเพียงการกำหนดเกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิของสิทธิประโยชน์ประกันสังคม กรณีชราภาพไว้ที่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ไว้เท่านั้น ความท้าทายในแรงงานของโลกในการจัดการกับการลดลงของแรงงานและการเปลี่ยนแปลงประชากรในแง่ของความหลากหลายของแรงงานและอายุของคน ในอนาคตสัดส่วนประชากรวัยทำงาน คนหนุ่มสาว วัยรุ่นและเด็ก มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง มองในภาพกว้าง เมื่อแรงงานสูงอายุถึงวัยถูกปลดระวาง ขณะที่ไม่มีแรงงานรุ่นใหม่เข้ามาเติม ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมไม่สามารถหาทรัพยากรมนุษย์เข้ามาทดแทนกำลังแรงงานที่ลดลง นั่นคือ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ มองในระดับสังคม เมื่อผู้สูงอายุพ้นวัยเกษียณโดยที่ไม่มีเงินออมมากพอ ขาดรายได้หล่อเลี้ยงชีพ ขาดความมั่นคงทางการเงิน ภาระย่อมตกอยู่ที่ระบบการคลังของรัฐในด้านการดูแลคุณภาพชีวิต บริการสาธารณสุข และสวัสดิการของประชาชน เมื่อมองภาพที่เล็กลงมาในระดับบุคคลและครอบครัว ผลกระทบที่ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องสุขภาพ การเจ็บป่วยของผู้สูงอายุ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และภาระในการดูแลของคนในครอบครัวที่มีความยากลำบากทางเศรษฐกิจมากขึ้น ผลกระทบทั้งหมดล้วนเชื่อมโยงเป็นเรื่องเดียวกัน (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2559) โดยจำนวนแรงงานผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นนั้น ส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้เริ่มมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น แรงงานของผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชุมชน โครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนไปทำให้ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน นำไปสู่ความท้าทายขององค์การต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ที่ต้องมีการเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนี้ องค์การจึงควรหาแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีความเหมาะสมในการจัดการแรงงานผู้สูงอายุเพื่อสร้างความมั่นคงกับองค์การ เพราะแรงงานผู้สูงอายุนั้นเปรียบได้กับทุนมนุษย์ขององค์การที่เปี่ยมไปด้วยความรู้ทักษะและความสามารถที่สามารถสร้างประสิทธิภาพให้กับองค์การได้จุดเด่นของแรงงานผู้สูงอายุคือเป็นแรงงานที่มีวุฒิภาวะใน

การทำงาน แต่ต้องยังคงต้องคำนึงถึงสุขภาพของผู้สูงอายุที่อาจมีผลต่อการทำงาน ซึ่งแรงงานผู้สูงอายุได้ตระหนักถึงความจริงนี้เป็นอย่างดี องค์กรควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการโดยยึดความต้องการที่มาจากแรงงานผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่การวางแผนธำรงรักษาในการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป (ปรีชา คำมาดี วิโรจน์ เกษภูาลักษณ์ และจิราวรรณ คงคล้าย, 2560)

3.2 รูปแบบการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

การจ้างงานแรงงานสูงอายุมีรูปแบบสำคัญ คือ การจ้างงานกลับมาใหม่ หรือการขยายอายุการเกษียณ และการจ้างแบบยืดหยุ่นมีความเป็นอิสระ ทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ (ศุภชัย ศรีสุชาติ และ แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล, 2559) คือ

1. การจ้างงานกลับมาใหม่เป็นการให้แรงงานมีการเกษียณอายุการทำงานตามปกติ เช่น เมื่อถึงอายุ 55 ปีและเกษียณ ก็จะมีการประเมินเพื่อจ้างงานกลับมาใหม่ โดยยังคงให้ค่าจ้างและสวัสดิการตามที่มีการตกลงกัน ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ต่างจากเดิม และภารกิจอาจเหมือนเดิม ทั้งนี้การดำเนินการตามวิธีนี้ หากแรงงานสูงวัยมีสิทธิตามเงื่อนไขของการได้รับบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพก็จะได้รับเงินส่วนนั้นจากกองทุนประกันสังคม และได้รับเงินค่าตอบแทนจากการจ้างงานใหม่ และเมื่ออายุของแรงงานยังไม่ถึง 60 ปี ก็สามารถกลับเข้าสู่ระบบประกันสังคมใหม่ได้ แต่ระยะเวลาของการสะสมเงินเข้ากองทุนก็จะเริ่มต้นนับใหม่ซึ่งอาจไม่คุ้มกับการสะสมในระยะยาว สัญญาการจ้างงานใหม่ส่วนใหญ่เป็นลักษณะปีต่อปีเพื่อเป็นการประเมินศักยภาพในการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้อย่างเป็นระยะ ๆ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของการจ้างงานใหม่นี้จะเป็นการให้แรงงานที่อยู่ในระบบเดิมที่ยังมีศักยภาพสามารถเข้ามาทำงานต่อได้ แต่ไม่ได้มีการเพิ่มการจ้างงานใหม่จากแรงงานที่อาจอยู่ภายนอกระบบ นอกจากนี้ เกณฑ์ในการคัดเลือกแรงงานสูงวัยในการกลับมาทำงานใหม่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการกำหนดจากสถานประกอบการเป็นสำคัญ

2. การขยายอายุการเกษียณ เป็นการให้โอกาสแรงงานสูงวัยในการทำงานต่อ โดยกิจการอาจมีเกณฑ์การเลือกให้แรงงานสูงวัยคนใดทำงานต่อโดยยังไม่เป็นการเกษียณ ส่งผลให้แรงงานสูงวัยกลุ่มนี้จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม เนื่องจากยังอยู่ในสถานะของผู้ประกันตน และผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าตอบแทนและสวัสดิการอาจมีมูลค่าเท่าเดิม การขยายอายุการเกษียณที่ยังไม่ให้แรงงานสูงวัยพ้นจากสภาพการจ้างงาน ส่งผลให้แรงงานสูงวัยไม่ได้รับบำเหน็จหรือบำนาญจากกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงวัยก็จะได้รับการสะสมช่วงเวลาตามเงื่อนไขของกองทุนประกันสังคม ซึ่งจะทำให้อัตราการได้รับบำนาญจะสูงขึ้นตามจำนวนปีที่เพิ่มขึ้นจากการสมทบอย่างน้อยขั้นต่ำ 180 เดือน และเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 1.5 ในทุกการสมทบเพิ่มขึ้น 12 เดือน นอกจากนี้ การขยายอายุการเกษียณอาจใช้เสริมกับกรณีของการให้แรงงานมีการเปลี่ยนแปลงงานที่ทำ เช่น จากงานที่มีการใช้แรงงานมากก็เป็นงานที่ใช้แรงงานน้อยลง เป็นต้น

3. การใช้รูปแบบการจ้างงานในรูปแบบที่ยืดหยุ่น และแยกออกจากสถานประกอบการ เป็นการจ้างงานโดยอาจใช้รูปแบบของการจ้างแรงงานนอกระบบมาช่วยหรือเป็นการจ้างงานในรายชิ้น โดยจัดเป็นการทำงานนอกระบบ สถานประกอบการบางประเภทที่รับงานเป็นรายชิ้น อาศัยความชำนาญ ไม่จำเป็นต้องมีการใช้เครื่องมือการผลิตที่จำกัดเฉพาะในสถานประกอบการเท่านั้นในการผลิตเป็นการลดจำนวนพนักงานในระบบและค่าใช้จ่ายสวัสดิการภาคบังคับในภาพรวมของกิจการ งานใน

ลักษณะนี้จะเป็นงานที่มีคุณลักษณะเฉพาะ สามารถสร้างระบบควบคุมคุณภาพของงานผลิตที่เกิดภายนอกสถานประกอบการได้ ตัวอย่างของการผลิตสินค้าประเภทนี้ เช่น การผลิตผลิตภัณฑ์เครื่องประดับอัญมณีที่แรงงานสูงวัยที่มีประสบการณ์สามารถใช้ความรู้และประสบการณ์ทำงานจากที่บ้านได้ สถานประกอบการเพียงแต่จัดระบบการมอบงาน การตรวจสอบคุณภาพชิ้นงาน ซึ่งแรงงานส่วนนี้ก็เคยเป็นพนักงานของสถานประกอบการ แต่เมื่ออายุมากขึ้นการเดินทางอาจเป็นอุปสรรค หรือต้องการที่จะใช้เวลาในที่พัก (กรณีมีคู่สมรส ลูกหลานที่ต้องดูแล) แต่ยังคงมีความสามารถในการผลิต และมีความต้องการในการกำหนดระยะเวลาการทำงานเอง ก็สามารถเข้าร่วมงานกับสถานประกอบการได้ การจ่ายค่าตอบแทนของสถานประกอบการเปลี่ยนแปลงจากการจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนเป็นการจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนชิ้นงานและคุณภาพงาน โดยระบบนี้จะสร้างความยืดหยุ่นให้กับผู้ประกอบการ ทั้งในด้านของลดจำนวนพนักงานและค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายคงที่

4. การจ้างแรงงานสูงอายุโดยไม่คำนึงถึงว่าแรงงานนั้นจะเคยทำงานที่สถานประกอบการนั้นมาก่อนหรือไม่ เป็นการเปิดกว้างให้แรงงานสูงวัยที่เคยทำงานในระบบหรือนอกระบบสามารถเข้ามาในระบบได้ โดยเป็นการใช้ความสามารถขั้นพื้นฐานหรือความสามารถเฉพาะที่ติดตัวแรงงานสูงวัยในการเข้ามาประกอบอาชีพ สถานประกอบการสามารถเปิดรับโดยไม่จำเป็นต้องมีการฝึกงานทักษะสูงให้กับแรงงานสูงวัยหรือเป็นงานที่ไม่มีความซับซ้อน หรืออาจมีการฝึกงานเพิ่มทักษะอย่างง่ายที่เกี่ยวข้องกับงานให้กับแรงงานใหม่ ตัวอย่างของงานประเภทนี้คือ การให้เป็นที่ปรึกษาการขายของผลิตภัณฑ์สินค้าของกิจการ ที่ต้องการผู้ชำนาญการในด้านเทคนิคช่างในการให้คำแนะนำแก่ลูกค้า พนักงานกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานของกิจการมาตั้งแต่ต้น แต่เป็นการมาทำงานในช่วงเวลาที่มีการกำหนด การจ้างงานแบบนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่น นอกจากนี้ รูปแบบของการจ้างเหมาค่าแรงของ subcontractor ของแรงงานสูงวัย มักเป็นงานพื้นฐานอย่างง่าย เช่น พนักงานทำความสะอาด

จากรูปแบบของการทำงานทั้ง 4 รูปแบบ สามารถพิจารณาถึงค่าตอบแทนและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แรงงานพึงได้รับที่แตกต่างกัน เนื่องจากสถานภาพที่เกี่ยวข้องกับประกันสังคมจะมีความแตกต่างกัน หากสมมติให้เวลาที่เกิดการจ้างงานใหม่ หรือการขยายอายุการทำงานอยู่ที่ 55 ปี และแรงงานมีการทำงานครบที่จะได้รับบำนาญ (ในทางปฏิบัติหากแรงงานงานมีการจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมน้อยกว่า 180 เดือนแรงงานจะได้รับบำเหน็จ) รูปแบบของค่าตอบแทน โดยศุภชัย ศรีสุชาติ และ แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล (2559) แสดงในตารางที่ 4.2

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ตารางที่ 4.2 รูปแบบค่าตอบแทนรูปแบบการจ้างงาน

รูปแบบ	ประกันสังคม	เงิน ชดเชย การออก จากงาน	เงินเดือนใหม่ และสวัสดิการ พื้นฐาน	ประกันสังคม ใหม่	ข้อสังเกต
1. การ จ้างงาน กลับเข้า ไปใหม่	ขาดจากระบบ ประกันสังคม จึง มีสิทธิใน บำนาญ/บำเหน็จ ตามสิทธิที่สะสม	ได้รับเงิน ชดเชย ตามสิทธิ	ฐานเงินเดือน และสวัสดิการ ได้ไม่ต่างจาก เดิม	สามารถสมัคร เข้าระบบ โดย เริ่มนับ ระยะเวลาส่งเงิน สมทบใหม่	กิจการสามารถเลือกหรือ ตัดสินใจในการจ้างงานด้วย ระบบสัญญาเป็นงาน ๆ โดยพนักงานอาจไม่ต้อง อยู่ในระบบประกันสังคม ตามมาตรา 33
2. การ ขยายอายุ การ เกษียณ	ยังอยู่ในระบบ ประกันสังคม ดังนั้นจึงอาจยัง ไม่ได้สิทธิบำนาญ หรือบำเหน็จ แต่ สามารถสะสม อายุของการส่ง เงินสมทบ	ยังไม่ได้ รับเงิน ชดเชย ตามสิทธิ	ฐานเงินเดือน และสวัสดิการ ได้ไม่ต่างจาก เดิม	เนื่องจากเป็น การขยายอายุ การทำงาน จึง ไม่ได้ออกจาก ระบบ ประกันสังคม และเป็นการ สมทบที่ต่อเนื่อง	แรงงานไม่เสียสิทธิจาก ระยะเวลาการจ่ายสมทบ แต่ไม่ได้เงินก้อน นายจ้าง และลูกจ้างอาจมีข้อตกลง ร่วมเกี่ยวกับเงินชดเชย การออกจากงานโดยการ แบ่งจ่าย เพื่อเป็น แรงจูงใจให้แรงงาน ทำงานต่อ
3. รูปแบบ ยืดหยุ่น (นอก ระบบ)	ขาดจากระบบ ประกันสังคม จึง มีสิทธิใน บำนาญ/บำเหน็จ ตามสิทธิที่สะสม	ได้รับเงิน ชดเชย ตามสิทธิ	กรณีที่ไม่ได้เป็น พนักงานของ กิจการจะไม่ได้ รับสวัสดิการ อื่น ๆ เนื่องจาก สถานะ จะเป็น การรับงานไป ทำ และ ค่าตอบแทน ขึ้นกับข้อตกลง	ไม่ได้อยู่ในระบบ ประกันสังคม ตามมาตรา 33 แต่ผู้ประกันตน สามารถสมัคร เป็นผู้ประกันตน ตามมาตรา 39 ได้ และเป็นการ จ่ายสมทบที่คงที่ ฝ่ายเดียว	บริษัทอาจเลือกรูปแบบ หรือวิธีการจ้างงานที่มี ความเหมาะสม รวมถึง การกำหนดค่าตอบแทนที่ สามารถเป็นอิสระได้ ทั้งนี้การใช้ระบบยืดหยุ่น นี้ อาจขึ้นกับประเภทของ กิจการ ผลกระทบหลัก ของกิจการ
4. จ้าง งาน ผู้สูงอายุ ใหม่	อาจมีหรือไม่มี สิทธิประโยชน์มา ก่อน โดยเฉพาะ แรงงานที่มาจาก นอกระบบ	ไม่มี	ได้ตาม ข้อกำหนดตาม สัญญา	สามารถสมัคร เข้าระบบ โดย เริ่มนับ ระยะเวลาส่งเงิน สมทบใหม่	กิจการอาจมีการระบุ ระยะเวลาการทำงาน ประเมินผลไว้ในสัญญา เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้า มาใหม่ ซึ่งอาจมีต้นทุนใน การฝึกอบรมที่สูงกว่าเดิม

แม้ว่าแนวทางการเสริมสร้างการจ้างแรงงานสูงวัยจะมีข้อสรุปประการสำคัญจากการศึกษาที่ผ่านมาคือ ควรมีการดำเนินการตามความสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่การดำเนินการเช่นนั้นย่อมทำให้การขับเคลื่อนในภาพรวมทำด้วยความยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการในบางอุตสาหกรรมสามารถหาแรงงานทดแทนได้ถูกกว่าการใช้แรงงานสูงวัย ตลอดจนการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมรวมถึงการบริหารจัดการบุคคลมีต้นทุนที่สูงกว่า ดังนั้น หากรัฐบาลเห็นความสำคัญของการจ้างงานแรงงานสูงวัย รัฐบาลจำเป็นต้องมีการใช้มาตรการตามช่วงระยะเวลา โดยแบ่งเป็นช่วงแรกคือระยะสั้น และระยะที่สองคือระยะปานกลางถึงระยะยาว

เพื่อให้การออกแบบรูปแบบข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมีความเป็นไปได้และมีหลากหลายรูปแบบ รวมถึงการสร้างความยืดหยุ่นให้กับการจ้างงานโดยที่ตัวเงินที่ลูกจ้างจะได้รับเมื่อเทียบเคียงกับการทำงานในระบบอย่างเดิมมีความไม่แตกต่างกันมากแล้ว จำเป็นต้องทบทวนการปรับระบบการจ่ายประกันสังคมระหว่างคนสองกลุ่มเพื่อให้ระดับรายได้ของลูกจ้างไม่แตกต่างกันมากเมื่อเทียบกับการจ้างงานปกติ และเมื่อเทียบจากรูปแบบของการจ้างงานที่อาจมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ รูปแบบของการจ้างงานแรงงานสูงวัยอาจต้องระบุให้ชัดเจนในสัญญาการจ้างงานตั้งแต่เริ่มแรกเพื่อให้ทั้งลูกจ้างและนายจ้างรับทราบบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในกระบวนการจ้างงานแรงงานสูงวัย ศุภชัย ศรีสุชาติ และ แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กุล (2559)

นอกจากนี้การจ้างงานผู้สูงอายุอาจเกิดจากการตกลงร่วมกันระหว่างพนักงานกับสถานประกอบการ ซึ่งปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ คือ การที่ผู้บริหารให้ความสำคัญกับพนักงาน ในขณะที่พนักงานส่วนใหญ่ต่างคาดหวังว่าหลังเกษียณอายุแล้วจะได้รับการคัดเลือกจากสถานประกอบการให้ทำงานต่อ การจ้างงานผู้สูงอายุส่วนใหญ่จึงพิจารณาจากความต้องการหรือความไม่พร้อมที่จะเกษียณอายุของพนักงาน โดยจะจัดหางานที่เหมาะสม ด้วยการไม่ให้ทำงานที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรหรือใช้แรงงาน นอกจากนี้การจ้างงานควรมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความต้องการของพนักงาน เช่น บางกรณีพนักงานประสงค์จะทำงานเพียง 3 วัน เป็นต้น และยังพบว่าการจ้างงานผู้สูงอายุมิทั้งการจ้างโดยสถานประกอบการหรือผู้บริหารเป็นผู้จ้างด้วยเงินส่วนตัว (ธีรธรรม วุฑฒิวัดราชย์แก้ว, 2559)

จากสถานการณ์ในปัจจุบัน การสร้างโอกาสในการทำงานของแรงงานสูงวัยจึงเป็นประเด็นที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการสถานการณ์ของสังคมผู้สูงอายุในอนาคต ในการส่งเสริมการจ้างงานของแรงงานสูงวัยต้องมีการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการทำงานและอายุเกษียณ รวมถึงรูปแบบและข้อเกี่ยวข้องทางกฎหมาย เฉลิมพล แจ่มจันทร์ (2551) ได้ศึกษาข้อพิจารณาโมทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุและอายุเกษียณในประเทศไทย ดึงได้สรุปอายุเกษียณและอายุที่เริ่มรับบำนาญ หรืออายุเกิดสิทธิกรณีชราภาพในภาคการจ้างงานของไทย ไว้ในตารางที่ 4.3 พบว่า การจ้างงานในภาคเอกชนไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอายุเกษียณที่เป็นทางการไว้โดยกฎหมาย มีเพียงการกำหนดเกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพ ไว้ที่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ไว้เท่านั้น

ตารางที่ 4.3 อายุเกษียณและอายุที่เริ่มรับบำนาญ/ อายุเกิดสิทธิกรณีชราภาพ ในภาคการจ้างงานของไทย

ภาคการจ้างงาน	ภาคที่เป็นทางการ/ในระบบ		ภาคที่ไม่เป็นทางการ/ นอกระบบ (เช่น เกษตร ธุรกิจ ส่วนตัว ฯลฯ)
	รัฐ/ราชการ	เอกชน	
อายุเกษียณที่เป็น ทางการ (ตาม กฎหมาย)	อายุครบ 60 ปี บริบูรณ์	ไม่มีการกำหนดไว้โดย กฎหมาย (อาจขึ้นอยู่กับ การระบุในสัญญา จ้างโดยนายจ้าง)	ไม่มีการกำหนดไว้โดย กฎหมาย (ตามกฎหมาย)
อายุที่เริ่มรับบำนาญ/ อายุเกิดสิทธิฯ กรณี ชราภาพ	ตั้งแต่อายุ 50-60 ปี บริบูรณ์	ตั้งแต่อายุ 55 ปี บริบูรณ์ (กองทุนประกันสังคม)	ไม่มีการกำหนด (เนื่องจากไม่มีระบบ บำนาญ หรือไม่ ครอบคลุมภายใต้ ระบบประกันสังคม)

3.3 สถานการณ์การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2561)

และจากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2562) พบว่า ผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ส่งผลให้ประเทศไทยก้าวสู่สังคมของผู้สูงอายุ รวมทั้งโครงสร้างของประชากรและโครงสร้างของกำลังแรงงานเปลี่ยนแปลงไป ทำให้มีผู้สูงอายุที่ยังต้องทำงานเพิ่มขึ้นด้วย จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรหรือการสำรวจแรงงาน ในปี 2562 พบว่า มีจำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน 4.23 ล้านคน (ร้อยละ 34.5) จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 12.27 ล้านคน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1.46 ล้านคน ภาคเหนือ 1.01 ล้านคน ภาคกลาง 9.78 แสนคน ภาคใต้ 5.32 แสนคน และกรุงเทพมหานคร 2.52 แสนคน

เมื่อพิจารณาการทำงานของผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาพบว่า จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงานลดลง 1.25 แสนคน (จาก 4.36 ล้านคน เป็น 4.23 ล้านคน) และเมื่อพิจารณาตามเพศ พบว่า เพศชายลดลง 7.75 หมื่นคน (จาก 2.55 ล้านคน เป็น 2.47 ล้านคน) และเพศหญิงลดลง 4.81 หมื่นคน (จาก 1.81 ล้านคน เป็น 1.76 ล้านคน)

ระดับการศึกษาที่สำเร็จของผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาระดับการศึกษาที่สำเร็จของผู้สูงอายุที่ทำงานในปี 2562 พบว่า ส่วนใหญ่ไม่มีการศึกษา/สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา ร้อยละ 79.7 รองลงมาสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 8.3 ระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 7.9 และระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 3.9 ที่เหลืออยู่ในระดับการศึกษาอื่น ๆ

ด้านอาชีพของผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาอาชีพของผู้สูงอายุที่ทำงานในปี 2562 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านเกษตรและประมง ร้อยละ 58.7 รองลงมาเป็นพนักงานบริการและ

ผู้จำหน่ายสินค้า ร้อยละ 18.7 ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ 8.3 และผู้ประกอบการอาชีพงานพื้นฐาน ร้อยละ 6.5 ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในอาชีพอื่น ๆ

ด้านสถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาสถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุที่ทำงานในปี 2562 พบว่า ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ร้อยละ 62.1 รองลงมาเป็นช่วยธุรกิจครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง ร้อยละ 20.4 เป็นลูกจ้างเอกชน ร้อยละ 11.2 ส่วนที่เหลือเป็นนายจ้างลูกจ้างรัฐบาล และการรวมกลุ่ม ร้อยละ 3.7 ร้อยละ 2.5 และร้อยละ 0.1 ตามลำดับ

ด้านชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ของผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์พบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงาน ทำงานเฉลี่ยประมาณ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยทำงาน 40-49 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ร้อยละ 38.6 ทำงาน 30-39 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ร้อยละ 24.1 ทำงาน 50 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์ ร้อยละ 19.0 ทำงาน 20-29 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ร้อยละ 12.3 และทำงาน 0-19 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ร้อยละ 6.0

ด้านค่าจ้างหรือเงินเดือนของผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาค่าจ้าง/เงินเดือนของผู้สูงอายุที่ทำงานเป็นลูกจ้างจำนวน 5.81 แสนคน พบว่า ภาพรวมได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 11,336 บาท โดยผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคการค้าและบริการได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 15,003 บาท ภาคการผลิต 9,719 บาท และภาคเกษตรกรรม 5,099 บาท

ด้านแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ เมื่อพิจารณาผู้สูงอายุที่ทำงานจำแนกตามการเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ พบว่า ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบหรือผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน จำนวน 3.73 ล้านคน หรือร้อยละ 88.0 โดยเป็นเพศชาย 2.15 ล้านคน (ร้อยละ 57.6) และเพศหญิง 1.58 ล้านคน (ร้อยละ 42.4) และเป็นแรงงานในระบบซึ่งหมายถึงผู้ทำงานที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน มีจำนวน 5.07 แสนคน หรือร้อยละ 12.0

ในการรักษาพยาบาลเมื่อได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน จำนวน 6.35 แสนคน ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุเพียงเล็กน้อยจึงไม่ได้รับการรักษาพยาบาล ร้อยละ 64.9 ซึ่ย้ายจากร้านขายยาและนำไปรักษาเอง ร้อยละ 27.0 ต้องไปรับการรักษาพยาบาลต่อในสถานพยาบาลไม่เกิน 3 วัน ร้อยละ 2.4 และต้องไปรับการรักษาพยาบาลต่อในสถานพยาบาลเกิน 3 วัน ร้อยละ 1.2

การใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานและจำเป็นต้องไปรับการรักษาพยาบาลต่อในสถานพยาบาลจำนวน 23,115 คน ไม่ใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลมีเพียงร้อยละ 23.5 ขณะที่ใช้สวัสดิการในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล ร้อยละ 76.5 โดยในจำนวนนี้ใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ร้อยละ 66.1 ใช้ประกันสุขภาพของบริษัทประกันภัย ร้อยละ 7.7 ใช้สวัสดิการข้าราชการ ร้อยละ 2.3 และประกันสังคม ร้อยละ 0.4 ตามลำดับ

ด้านปัญหาที่เกิดจากการทำงาน ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

1) ปัญหาจากการทำงาน

เมื่อพิจารณาผู้สูงอายุที่ทำงาน พบว่า ประสบปัญหาจากการทำงานจำนวน 8.74 แสนคน โดยมีปัญหาเรื่องค่าตอบแทนร้อยละ 61.6 ปัญหาการทำงานหนักร้อยละ 16.5 งานที่ทำไม่ได้รับ

การจ้างอย่างต่อเนื่องร้อยละ 11.4 ไม่มีสวัสดิการ ร้อยละ 5.4 ที่เหลือเป็นปัญหาการทำงานไม่ตรงกับเวลาปกติ ไม่มีวันหยุด ลาพักผ่อนไม่ได้ และชั่วโมงการทำงานมากเกินไป

2) ปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน พบว่า ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาจำนวน 4.95 แสนคน มีปัญหาการได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ 71.0 เครื่องจักร/เครื่องมือที่เป็นอันตราย ร้อยละ 15.6 การได้รับอันตรายต่อระบบหู/ตา ร้อยละ 5.9 ที่เหลือเป็นความไม่สงบ/ก่อการร้าย และการทำงานในที่สูง/ใต้น้ำ/ใต้ดิน

3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน

เมื่อพิจารณาปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน พบว่า ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาจำนวน 6.21 แสนคน มีปัญหาในเรื่องอิริยาบถในการทำงาน คือ ไม่ค่อยได้เปลี่ยนลักษณะท่า/อิริยาบถในการทำงาน ร้อยละ 55.0 การทำงานมีฝุ่น ครัน กลิ่น ร้อยละ 23.3 แสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ 8.6 ที่เหลือเป็นสถานที่ทำงานสกปรก คับแคบ เสียงดัง และอากาศไม่ถ่ายเท

จากสถานการณ์การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เกิดขึ้น การสร้างโอกาสทางด้านแรงงานผู้สูงอายุ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ และช่วยแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีขึ้น

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่น ปัญหาที่ค้นพบทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย และสถานการณ์การจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ มีรายละเอียดดังนี้

1. ควรมีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานในต่างประเทศเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการปรับปรุงกฎหมายในการขยายเวลาการทำงานของผู้สูงอายุ โดยปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทการจ้างแรงงานของประเทศไทย ในประเด็น ชั่วโมงทำงาน ประเภทของงาน และการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

2. ควรมีการตรากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ ที่อยู่บนพื้นฐานของสภาพปัญหาการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

3. ควรมีการจัดทำกฎหมายคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ และกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เนื่องจากกฎหมายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในปัจจุบันยังไม่มี การบัญญัติชัดเจน เป็นการกล่าวถึงการจ้างแรงงานอย่างกว้าง ๆ อาศัยการตีความอาจก่อให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมาย จึงควรมีกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

4. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยมีความสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมาย

5. ควรมีการทบทวนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในประเด็นเกณฑ์การเกษียณอายุ การกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม การเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ เช่น การขยายอายุเกษียณ

6. ภาครัฐทบทวนระเบียบ กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงวัยที่เป็นแรงงานนอกระบบ ตั้งแต่เรื่องความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระบบการส่งเสริมให้เอกชนและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ สนับสนุนการจัดสวัสดิการทางสังคมด้วยตนเอง และควรมีระบบจูงใจให้กับผู้สูงวัยที่มีฐานะและไม่ต้องการรับเบี้ยยังชีพ สามารถคืนสิทธิดังกล่าวได้ เช่น การเปลี่ยนเป็นสิทธิในการลดหย่อนภาษี หรือการได้รับบริการหรือสวัสดิการอื่น ๆ เป็นต้น

7. มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเช่นการลดภาษี เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้สถานประกอบการหรือหน่วยงานต่าง ๆ เปิดรับผู้สูงอายุเข้าสู่การเป็นแรงงานของตน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาตลาดแรงงาน และระบบเศรษฐกิจของประเทศ

8. สร้างมาตรการทางกฎหมายในลักษณะการขยายสิทธิประโยชน์ให้กับนายจ้างที่จ้างงานผู้สูงอายุ ขยายอายุในการเริ่มรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพให้ยาวนานกว่าที่อายุ 55 ปีขึ้นไป ในกรณีแรงงานภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม หามาตรากการส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น ส่งเสริมสร้างงานแก่แรงงานสูงอายุโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ ปรับแก้ระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานผู้สูงอายุ รวมทั้งการขยายอายุเกษียณของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

9. ควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ให้ชัดเจน ซึ่งในกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดคำจำกัดความไว้ แม้ว่ากฎหมายประกันสังคมจะกำหนดอายุของผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับบำนาญกรณีชราภาพไว้ที่ 60 ปี เป็นคำว่าชราภาพ แต่ไม่สอดคล้องกับคำว่าแรงงานสูงอายุ การกำหนดนิยามนี้จะช่วยให้การปรับใช้กฎหมายเกิดความแน่นอน

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมและประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงมีการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั้งด้านสวัสดิการ สภาพแวดล้อมในการทำงาน การเพิ่มทักษะและจัดหางานให้เหมาะสมกับแรงงาน รวมถึงการสนับสนุนให้บริษัทจ้างงานผู้สูงอายุ จะช่วยให้การจ้างแรงงานผู้สูงอายุเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ภายใต้กรอบความคุ้มครองทางด้านกฎหมาย ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้สูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีปัจจัยสนับสนุนในการดำรงตนอยู่จนวาระสุดท้ายของชีวิตได้อย่างมีความสุข