

## บทที่ 3

### มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ของต่างประเทศและประเทศไทย

เนื่องจากปัจจุบันมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นเรื่อง ที่ทุกประเทศล้วนต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งองค์ระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ และประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าว เนื่องจากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสนใจในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมและจูงใจให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้น เนื่องจากว่าผู้สูงอายุในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังคงเป็นผู้ที่มีศักยภาพ และมีความสามารถที่จะทำงานได้

#### 3.1 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

##### 3.1.1 แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing)<sup>1</sup>

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดให้มีการจัดการประชุมสมัชชาาระดับโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2 (The 2<sup>nd</sup> World Assembly on Ageing) ณ กรุงมาดริด ประเทศสเปน ในปี พ.ศ. 2545 ผลจากการประชุมได้ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องของผู้สูงอายุที่เรียกว่า แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing) ที่ได้กำหนดเป้าหมายหลักของการพัฒนาผู้สูงอายุใน 3 ประเด็นต่อไปนี้ คือ

- 1) ผู้สูงอายุกับการพัฒนา (Old Persons and Development)
- 2) สุขวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ (Advancing Health and Well-Being into Old Age)

<sup>1</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2562). *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. หน้า 11-12.

3) การสร้างความมั่นใจว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุน และเหมาะสม (Ensuring Enabling and Supportive Environment)

ซึ่งเป็นพันธกรณีที่ประเทศภาคีองค์การสหประชาชาติจะต้องร่วมยึดถือเป็นเป้าหมาย การดำเนินงานผู้สูงอายุ และร่วมกำหนดทิศทางกลยุทธ์ของการพัฒนาเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ร่วมกัน โดยมีประเด็นความท้าทายในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุดังนี้

1) การสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ

การเตรียมความพร้อมเพื่อความมั่นคงในวัยสูงอายุ ด้วยการส่งเสริมระบบการออม แห่งชาติให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในวัยทำงานและยังไม่มีหลักประกันด้านรายได้ใด ๆ จากรัฐให้มีบำนาญเพื่อการใช้จ่ายในวัยสูงอายุ

2) การส่งเสริมและขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ

โดยการส่งเสริมให้นำความสามารถ และประสบการณ์ของผู้สูงอายุมาเป็นส่วนหนึ่งของภาคการผลิต ภาคบริการ ภาควิชาการ การให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนงานอาสาสมัคร และการถ่ายทอดภูมิปัญญา อีกทั้งยังเป็นแนวปฏิบัติที่สามารถลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งในปัจจุบันและในอนาคตของประเทศไทยได้

3) การสร้างและพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว

การสร้างและพัฒนาระบบเพื่อจัดบริการรองรับความต้องการการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว โดยมุ่งเน้นที่จะสร้างและพัฒนากลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติทั้งในเขตเมือง และในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านบุคลากรและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ร่วมกันทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ ทั้งบุคลากรวิชาชีพและอาสาสมัคร ด้วยการให้บริการแก่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยเฉพาะบริการด้านการดูแลและการฟื้นฟูสุขภาพให้กับกลุ่มผู้สูงอายุที่ติดเตียงและมีข้อจำกัดในเรื่อง การเคลื่อนไหว นอกจากนี้ยังมีการเร่งขยายการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อพัฒนาความรู้และพัฒนาทักษะ เฉพาะด้านการดูแลผู้สูงอายุ

4) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม และปลอดภัยในที่สาธารณะสำหรับ ผู้สูงอายุ โดยมุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักแก่สาธารณชน และหน่วยงาน ทุกภาคส่วน ในเรื่องการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และปลอดภัย เพื่อคนทุกวัยให้สามารถ ใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Universal Design: UD)

5) การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน ด้านผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลด้านคุณภาพชีวิตอย่างครอบคลุมทุกด้าน จึงจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการสนับสนุนทรัพยากร การสนับสนุนความรู้ การนิเทศงาน หรือการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

สถานการณ์ผู้สูงอายุ และองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากร และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุได้อย่างมืออาชีพ

### 3.1.2 เป้าการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)<sup>2</sup>

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals – MDGs) ได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2558 องค์กรสหประชาชาติ (United Nations) จึงได้เริ่มกระบวนการหารือเพื่อกำหนดวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. 2558 (Post-2015 Development Agenda) ตามกระบวนการที่สน “การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยประเด็นสำคัญภายหลัง พ.ศ. 2558 คือ การจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งประกอบด้วย 17 เป้าหมาย ได้แก่

เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจน

เป้าหมายที่ 2 ขจัดความหิวโหย บรรลุเป้าความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการที่ดีขึ้น และส่งเสริมการเกษตรกรรมยั่งยืน<sup>3</sup>

เป้าหมายที่ 3 การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี ทำให้แน่ใจถึงการมีสุขภาพะในการดำรงชีวิต และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนในทุกช่วงวัย<sup>4</sup>

เป้าหมายที่ 4 การศึกษาอย่างเท่าเทียม

เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ

เป้าหมายที่ 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล

เป้าหมายที่ 7 พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้

เป้าหมายที่ 8 การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและทั่วถึงให้เป็นไปอย่างยั่งยืนส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำและการจ้างงานเต็มที่ และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน<sup>5</sup>

เป้าหมายที่ 9 อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน

เป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำ

เป้าหมายที่ 11 เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12 แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

<sup>2</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ้างแล้ว เชมอรธที่ 1.

<sup>3</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). *ยุทธศาสตร์กรมกิจการผู้สูงอายุ 20 ปี ประจำปี พ.ศ.2561 - 2580* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สามลดา. หน้า 25.

<sup>4</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ้างแล้ว เชมอรธที่ 3.

<sup>5</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ้างแล้ว เชมอรธที่ 3.

เป้าหมายที่ 13 การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เป้าหมายที่ 14 การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล

เป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก

เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก

เป้าหมายที่ 17 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ที่ต้องนำมาพิจารณาในการแปลงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสู่การปฏิบัติ คือ ความมั่นคงทางรายได้ บริการสุขภาพ การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติ และควรเน้นการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ รวมทั้งทัศนคติเชิงบวกเกี่ยวกับการสูงวัย ซึ่งจะมีผลต่อการเคราะห้ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นผู้สูงอายุ ซึ่งจะสะท้อนแนวคิดที่จะไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง ของ SDGs ได้อย่างชัดเจน<sup>6</sup>

### 3.1.3 ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ (Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for the Elderly)<sup>7</sup>

ได้รับการรับรองใน พ.ศ. 2553 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน เนการา บรูไน ดารุสซาลาม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) พัฒนาระบบการสนับสนุนทางสังคม และกระตุ้นให้มีแผนงานด้านการศึกษา เพื่อเพิ่มพูนความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ
- 2) ให้การดูแลและสนับสนุนที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งรวมถึงในรูปแบบของอาสาสมัครชุมชน และรูปแบบอื่น ๆ ของการดูแลแบบทางเลือกโดยครอบครัว และชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ
- 3) ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการพึ่งพาตนเอง และความสามารถในการทำงานเชิงเศรษฐกิจ
- 4) ส่งเสริมโอกาสในทุกช่วงวัยในการพัฒนาตนเอง การบรรลุเป้าหมายในชีวิตของตนเอง และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ผ่านช่องทางต่าง ๆ รวมถึงการเข้าถึงสวัสดิการ และบริการทางสังคม แหล่งทรัพยากร การฝึกอบรม เพื่อเพิ่มทักษะตลอดชีวิต และการมีส่วนร่วมในชุมชน
- 5) ให้ผู้สูงอายุมีรายได้มั่นคง กระจือร้อวัน และมีสุขภาพดี ด้วยการลดอัตราความยากจนในผู้สูงอายุ

<sup>6</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 3.

<sup>7</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 1. หน้า 13-14.

6) ส่งเสริมการให้บริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ การสนับสนุน และการคุ้มครองทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ รวมถึงการดูแลสุขภาพเชิงป้องกัน และการบำบัดฟื้นฟู

7) สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพแก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขมูลฐานนักสังคมสงเคราะห์ ผู้ดูแล และอาสาสมัคร ในการให้การดูแลผู้สูงอายุ

8) ส่งเสริมการตระหนักรู้ และความสามารถของเยาวชนในการใช้ชีวิตอย่างถูกสุขลักษณะ และเตรียมสำหรับการก้าวสู่วัยผู้สูงอายุ และสามารถรับมือกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะสูงวัยได้

9) ส่งเสริมการดำเนินงาน และการแลกเปลี่ยนงานวิจัย และการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และการศึกษาเกี่ยวกับผู้ป่วยสูงอายุ

10) เสริมสร้างความร่วมมือกับองค์กรข้ามสาขาของอาเซียนที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น กับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สมาคมผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ

### 3.1.4 ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on Ageing : Empowering Older Persons in ASEAN)<sup>8</sup>

ได้รับการรับรองโดยผู้นำอาเซียน ในคราวการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 27 ในเดือนพฤศจิกายน 2558 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) ส่งเสริมให้มีแนวปฏิบัติที่รับผิดชอบร่วมกันในการเตรียมการเพื่อให้ผู้สูงวัยมีสุขภาพดี แข็งแรง และทรงคุณค่า โดยให้การสนับสนุนครอบครัว ผู้ทำหน้าที่ดูแล และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนมีบริการดูแลผู้สูงอายุ

2) ส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของคนระหว่างวัย เพื่อนำไปสู่สังคมของคนทุกช่วงวัย โดยสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิ ประเด็น และความท้าทายของความสูงวัย และการก้าวเข้าสู่วัยผู้สูงอายุ

3) ส่งเสริมการทำงานฐานสิทธิ/ความต้องการจำเป็นและตลอดทุกช่วงวัย และขจัดการกระทำหรือการละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ ทุกรูปแบบบนพื้นฐานของอายุและเพศ โดยให้ผู้สูงอายุได้รับโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะ การเสริมสร้างรายได้ บริการสุขภาพ และสารสนเทศที่จำเป็น ตลอดจนมาตรการในการป้องกัน การคุ้มครองทางกฎหมาย และระบบการสนับสนุนที่มีประสิทธิผล

4) บูรณาการเรื่องประชากรสูงอายุในนโยบายสาธารณะ และแผนการพัฒนาระดับชาติ และแผนงาน ซึ่งอาจรวมถึงการกำหนดการเกษียณอายุ และนโยบายการจ้างงานที่ยืดหยุ่น

<sup>8</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 14-15.

5) ส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์และความเชี่ยวชาญในด้านพฤกษศาสตร์ศาสตร์ ผู้สูงอายุ และบุคลากรมืออาชีพ และกึ่งมืออาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ดูแลเพื่อตอบสนองความต้องการในปัจจุบัน และอนาคตด้านสุขภาพ และบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

6) ส่งเสริมการพัฒนาสารสนเทศที่เชื่อถือได้ ข้อมูลเชิงประจักษ์และแยกประเภทตามเพศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ซึ่งรวมถึงขีดความสามารถที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อลดช่องว่างในด้านนโยบาย การวิจัย และการปฏิบัติ

7) พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรนิติบุคคล องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งรวมทั้งองค์กร สวัสดิการภาคสมัครใจ ชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการประสานงาน และประสิทธิผลที่ดีขึ้นในการจัดบริการที่มีคุณภาพสำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาค

8) สนับสนุนการพัฒนาสมาคมผู้สูงอายุ หรือรูปแบบอื่น ๆ ของการเป็นเครือข่าย ซึ่งรวมถึงชมรมผู้สูงอายุ และเครือข่ายอาสาสมัครในทุกประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถ และเปิดโอกาสให้มีเวทีการหารือแลกเปลี่ยนในลักษณะพหุสาขากับรัฐบาล ในประเด็นของผู้สูงอายุ

9) ส่งเสริมชุมชนและเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุในภูมิภาค โดยการจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน และเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้

10) สร้างและพัฒนาเครือข่ายและหุ้นส่วนความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศ สมาชิกอาเซียน รวมถึงประเทศคู่เจรจาและหุ้นส่วนการพัฒนา รวมถึงองค์กรของสหประชาชาติ องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในการสนับสนุนและจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอและการดำเนินการที่มีประสิทธิผล

### 3.1.5 ประชาคมอาเซียน 2025<sup>9</sup>

ประชาคมอาเซียน 2025 ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่

- 1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน
- 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
- 3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การสร้างประชาคมแห่งสังคมที่เอื้ออาทร การแก้ไขผลกระทบต่อสังคมอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง และส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในระดับรากหญ้า การเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมทั้งรับรู้ว่าสารเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึง

<sup>9</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 20.

เอกลักษณ์อาเซียน (ASEAN Identity) ซึ่งแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีความร่วมมือ 6 ด้าน ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานด้านผู้สูงอายุ 3 ด้านดังนี้

1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) ให้ความสำคัญกับการศึกษา การลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม ส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเชิงประยุกต์เสริมสร้างทักษะในการประกอบการสำหรับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ พัฒนาสมรรถภาพของระบบราชการ

2) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection) ได้แก่ การจัดการความยากจน ครอบงำความปลอดภัยทางสังคมและความคุ้มครองกันจากผลกระทบด้านลบจากการรวมตัวอาเซียน และโลกาภิวัตน์ ส่งเสริมความมั่นคง และความปลอดภัยด้านอาหาร การเข้าถึงการดูแลสุขภาพและส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีสุขภาพ การเพิ่มศักยภาพในการควบคุมโรคติดต่อ รับประทานอาเซียนที่ปลอดภัยเสพติด การสร้างรัฐที่พร้อมรับกับภัยพิบัติ และประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น

3) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights) ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสำหรับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ

### 3.1.6 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)

ประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) เมื่อปี พ.ศ. 2462 ซึ่ง ILO ให้ข้อเสนอแนะฉบับที่ 162 พ.ศ. 2523 เกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ (R162 Older Workers Recommendation 1980 (No. 162)) ซึ่งมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดหลักการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุในเรื่องความเท่าเทียมกันทางโอกาสและการปฏิบัติ (Equality of Opportunity and Treatment)<sup>10</sup> ใช้บังคับกับแรงงานทั้งปวง ที่เผชิญกับความยากลำบากในการจ้างแรงงาน และการประกอบอาชีพเพราะมีอายุมาก ซึ่งข้อเสนอแนะนี้มีหลักการทั่วไป คือ เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศกำหนดค่านิยามที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นที่ยอมรับในแต่ละประเทศให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติภายในประเทศ รวมทั้งเหมาะสมต่อสภาพการจ้างแรงงานภายในประเทศ โดยควรใช้ยุทธศาสตร์และนโยบายทางสังคมที่

<sup>10</sup> คณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2562). รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องแนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในยุคสังคมผู้สูงอายุศึกษากรณีการนำผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงาน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 109.

สมดุล เพื่อจัดการกับปัญหาการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อให้มีการจ้างแรงงานเต็มที่ โดยต้องทำให้ประชาชนทุกกลุ่มให้ความสำคัญและให้แน่ใจว่าไม่ได้โยนปัญหาจากกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง<sup>11</sup>

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

#### 3.2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร ชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) เป็นประเทศที่เน้นอุตสาหกรรมการผลิต อาหาร การเกษตร การเงินและการธนาคาร ดังนั้นนโยบายการจ้างงานของสหราชอาณาจักรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความต้องการแรงงานต่อเนื่องในทุกภาคอุตสาหกรรม<sup>12</sup>

ในปี พ.ศ. 2562 สหราชอาณาจักรมีจำนวนประชากร 66.83 ล้านคน โดยมีประชากรวัยทำงานหรืออยู่ในกำลังแรงงานซึ่งมีช่วงอายุระหว่าง 15 - 64 ปี คิดเป็นร้อยละ 64 ของประชากรทั้งหมด และมีประชากรผู้สูงอายุซึ่งมีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 16 ของประชากรทั้งหมด โดยมีอายุขัยเฉลี่ยอยู่ที่อายุ 81.25 ปี<sup>13</sup> ทั้งนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติสหราชอาณาจักร (ONS) ประมาณการว่าภายในปี พ.ศ.2568 (ค.ศ.2050) สหราชอาณาจักรจะมีจำนวนประชากร 77 ล้านคน ซึ่งจำนวนประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.1 เป็นร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ขณะที่จำนวนประชากรวัยเด็ก ซึ่งมีช่วงอายุระหว่าง 0 - 14 ปีจะมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ<sup>14</sup> จากคาดการณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ทำให้ประชากรในวัยทำงานมีส่วนลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อีกทั้งสร้างภาระให้กับ

<sup>11</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. (2561). *มาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน*. คุุณิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า119-122.

<sup>12</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์. (2561). *โครงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุ ตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม (E6)*. รายงานการฉบับสมบูรณ์ กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดย สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 92.

<sup>13</sup> สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2564). *ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ 2564*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf>. [2564, 10 มิถุนายน].

<sup>14</sup> PPTV Online. (2560). *ประชากรอังกฤษพุ่งสูงสุดในยุโรป ทะลุ 70 ล้าน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/48233>. [2564, 10 มิถุนายน].



ภาครัฐ เพื่อการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น สหราชอาณาจักรจึงได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการด้านการจ้างงานของผู้สูงอายุ<sup>15</sup>

นอกจากนี้สหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้งคณะทำงานในการดำเนินการส่งเสริมการจ้างงานในผู้สูงอายุที่เรียกว่า “Age Positive” เพื่อดำเนินการรณรงค์ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ตั้งแต่การกำหนดลักษณะการทำงานที่มีความยืดหยุ่น เช่น การทำงานแบบไม่เต็มเวลา การทำงานชั่วคราวหรือทำงานแบบสัญญาระยะสั้น หรือการจ้างงานใหม่ในฐานะที่ปรึกษา<sup>16</sup>

### กฎหมาย นโยบาย มาตรการที่ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของสหราชอาณาจักร

มาตรการที่ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของสหราชอาณาจักรที่สำคัญ ได้แก่

#### 1) การยกเลิกเกณฑ์เกษียณอายุแบบ Default Retirement Age (DRA)

การขยายอายุการทำงานของสหราชอาณาจักร เริ่มชัดเจนในช่วงส่งเสริมธุรกิจการศึกษา ทำให้ภาคการศึกษาของสหราชอาณาจักร เป็นส่วนที่เริ่มมีการขยายอายุการทำงานและการเกษียณจากอายุ 60 ปี เป็นอายุ 65 ปี ในระยะแรกและขยายออกไปในลักษณะไม่มีอายุการเกษียณ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ธุรกิจการศึกษาของประเทศสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้<sup>17</sup>

ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีนโยบายการเกษียณอายุแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากการกำหนดนโยบายเกษียณอายุขึ้นอยู่กับนโยบายบำนาญซึ่งเป็นเครื่องมือช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนของประชากรสูงอายุ โดยหลักเกณฑ์จ่ายบำนาญจะกำหนดให้เป็นแบบคงที่ (Flat - Rate Pension Scheme) แต่จะมีการระบุเงื่อนไขเฉพาะ คือ ผู้สูงอายุจะไม่สามารถรับผลประโยชน์จากบำนาญหากไม่ได้ส่งเงินสมทบไว้ก่อนที่จะมีการเกษียณอายุตามปีที่กำหนดไว้ โดยการพิจารณาเงินสมทบนั้นขึ้นอยู่กับ National Insurance ของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ<sup>18</sup> โดยสหราชอาณาจักรมีการออกนโยบายเกี่ยวกับเงินบำนาญให้สัมพันธ์กับการขยายอายุการทำงาน ดังนี้<sup>19</sup>

<sup>15</sup> สมรัักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนงนุช อินทวิเศษ. (2551). *โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ*. รายงานการศึกษาลับสมบูรณณ์ เสนอสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. หน้า 28.

<sup>16</sup> พรรัตน์ แสงคงหาญ, อภิญญา อิงอาจ และณภัท ชนเดชะวัฒน์. (2560). *การพัฒนารูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในธุรกิจโรงแรมเขตภาคตะวันออก*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณณ์ คณะการจัดการและการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 2.

<sup>17</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งพิงศ์กุล และอนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12. หน้า 92.

<sup>18</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2562). อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 28-29.

<sup>19</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งพิงศ์กุล และอนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12. หน้า 93.

(1) บำนาญพื้นฐานของรัฐ (Basic State Pension) มีการสมทบเงินเข้ากองทุนพื้นฐาน ลักษณะ National Insurance หรือเงินสมทบประกันสังคมโดยรัฐ

(2) เงินสมทบเพิ่มเติม (Other Pension) ส่วนของแรงงานภาคเอกชนจะจ่ายสมทบไว้เพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณ และนายจ้างจะจ่ายสมทบเพิ่มเติมตามลักษณะอาชีพ ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรมีการเพิ่มอายุบำนาญของรัฐ ซึ่งขยายอายุผู้มีสิทธิได้รับบำนาญหรือเบี้ยยังชีพออกไปเรื่อย ๆ ตามปีที่กำหนดไว้ คือ อายุ 65 ปี ในปี พ.ศ. 2561 อายุ 66 ปี ในปี พ.ศ. 2563 และอายุ 67 ปี ในปี พ.ศ. 2571 ตามลำดับ<sup>20</sup> อายุที่จะได้รับเงินบำนาญ หมายถึง อายุที่มีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญของรัฐ ซึ่งอายุการเกษียณ (Retirement Age) แตกต่างจากอายุที่จะได้รับเงินบำนาญ โดยอายุอาจเท่ากัน หรือต่างกันได้ เนื่องจากลูกจ้างไม่จำเป็นต้องเกษียณที่อายุระดับเดียวกับอายุที่เงินบำนาญ ดังนั้นการทำงานหลังอายุที่จะได้รับเงินบำนาญของรัฐจะไม่กระทบสิทธิการรับเงินบำนาญแต่อย่างใด<sup>21</sup>

สำหรับนโยบายการเกษียณอายุของภาครัฐและภาคเอกชนมีความแตกต่างกัน โดยมีสาเหตุมาจากความยาวนานของการดำรงอยู่ในระบบการทำงานจนถึงเวลาที่จะได้รับบำนาญ กล่าวคือ ระบบเกษียณในภาครัฐเอื้อที่จะให้แรงงานอยู่ในระบบน้อยกว่า และได้รับผลประโยชน์จากบำนาญมากกว่าภาคเอกชน เนื่องจากจำนวนแรงงานที่อยู่ในภาครัฐมีส่วนในการสะสมเงินเพื่อได้ประโยชน์จากบำนาญมากกว่าในภาคเอกชน ส่งผลให้ระบบเกษียณอายุในภาคเอกชนมีความเปราะบางมากกว่าภาครัฐ<sup>22</sup>

การกำหนดอายุในการเกษียณอายุการจ้างแรงงานนั้น เดิมกฎหมายของสหราชอาณาจักรกำหนดเกณฑ์เกษียณอายุ (Default Retirement Age : DRA) ที่อายุ 65 ปี และในกรณีที่นายจ้างกำหนดการเกษียณอายุของลูกจ้างให้ต่ำกว่าอายุ 65 ปี จะถือเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่นายจ้างจะมีเหตุผลที่เหมาะสมเป็นรูปธรรม ส่งผลให้นายจ้างในทุกหน่วยงานจะต้องแจ้งให้แรงงานได้ทราบถึงนโยบายการลาออกจากงานก่อนเกษียณ และเกณฑ์อายุปลดเกษียณตามกฎหมาย ตลอดจนทางเลือกต่าง ๆ ที่มีตามนโยบายและมาตรการส่งเสริม

<sup>20</sup> Admin. (2562). *เงิน pension ชาวอังกฤษ คืออะไรมาตุกัน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://britishinfection society.org/>. [2564, 15 มิถุนายน].

<sup>21</sup> สมรักรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนงนุช อินทวิเศษ. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 15. หน้า 36-37.

<sup>22</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 10. หน้า 28-29.

การจ้างงานในผู้สูงอายุให้แรงงานทราบอย่างทั่วถึง และชัดเจน<sup>23</sup> อย่างไรก็ตามนายจ้างสามารถกำหนดเกณฑ์การเกษียณอายุให้สูงกว่าอายุ 65 ปี หรือเลือกที่จะไม่มีเกณฑ์เกษียณอายุเลยก็ได้<sup>24</sup> ต่อมาในปี พ.ศ.2554 สหราชอาณาจักรได้มีการยกเลิก DRA<sup>25</sup> ส่งผลให้สหราชอาณาจักรไม่มีการเกษียณอายุโดยอัตโนมัติ ซึ่งการยกเลิกนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ดังนั้นการเลิกจ้างเพราะเหตุเกษียณอายุนายจ้างต้องทำโดยมีเหตุมีผลไม่อาจอ้างเหตุผลเพราะอายุเพียงเหตุเดียว หรือเฉพาะบางอาชีพด้วยลักษณะงานต้องมีการเกษียณอายุตามเวลา<sup>26</sup> การยกเลิก DRA ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างได้ประเมิน หรือทบทวนผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างได้ โดยไม่ต้องไปยึดติดกับสิทธิของลูกจ้างผู้สูงอายุที่จะได้รับการจ้างงานต่อ นายจ้างสามารถให้การจ้างงานเป็นไปตามเกณฑ์เกษียณอายุ โดยที่นายจ้างให้เหตุผลที่เหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรม (Employer Justified Retirement Age : EJRA) ที่จะไม่จ้างแรงงานผู้สูงอายุต่อ และเป็นพฤติกรรมที่เป็นข้อยกเว้นสำหรับการกำหนดเกณฑ์การเกษียณอายุต่ำกว่า 65 ปี เช่น ความเหมาะสมทางร่างกายและจิตใจในงานบริการลูกค้า งานควบคุมการจราจรทางอากาศ หรืองานที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ของ DRA เช่น การเป็นหุ้นส่วนในสำนักงานกฎหมาย<sup>27</sup>

## 2) การใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน

(1) พระราชบัญญัติความเท่าเทียมกัน พ.ศ. 2553 (Equality Act 2010) เป็นพระราชบัญญัติที่รวบรวมหลักการความเท่าเทียมกันและห้ามการเลือกปฏิบัติไว้ในฉบับเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ คือ<sup>28</sup>

(1.1) การรวบรวมหลักความเท่าเทียมกัน และการห้ามเลือกปฏิบัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน และกลมกลืนกัน

(1.2) เพื่อความสะดวกของนักกฎหมาย ทนายความให้มีแนวทางเดียวกัน

<sup>23</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 28-29.

<sup>24</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11. หน้า 166.

<sup>25</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11. หน้า 166.

<sup>26</sup> รังสรรค์ กุลาลิศ, สราวุธ ศิริภาณุรักษ์, ไกรยง ดิวราภาณีสานต์, ชาดิชยา เหลืองอ่อน, และนฤกร จันทักษ์. (2561). *หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ และการให้ความคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการจ้างงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายการจ้างงานของประเทศอังกฤษและกฎหมายแรงงานไทย*. รายงานการอบรมหลักสูตร “กฎหมายแรงงาน” สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 17.

<sup>27</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11. หน้า 167.

<sup>28</sup> รังสรรค์ กุลาลิศ, สราวุธ ศิริภาณุรักษ์, ไกรยง ดิวราภาณีสานต์, ชาดิชยา เหลืองอ่อน, และนฤกร จันทักษ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26. หน้า 14.

(1.3) ขยายความคุ้มครอง และส่งเสริมความเท่าเทียมกันให้มากขึ้นในสังคม การห้ามเลือกปฏิบัติตาม พรบ.ฉบับนี้แบ่งเป็น 9 ลักษณะ<sup>29</sup> คือ

- (1) อายุ
- (2) ความพิการ
- (3) การแปลงเพศใหม่ (เปลี่ยนเพศ)
- (4) การสมรสและการอยู่ร่วมกัน
- (5) หญิงตั้งครรภ์และคลอดบุตร
- (6) เชื้อชาติ
- (7) ศาสนา
- (8) เพศ
- (9) เพศสนิยม (เพศสภาพ)

สำหรับบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองการห้ามเลือกปฏิบัติทั้ง 9 ลักษณะ ได้แก่ ลูกจ้าง คนทำงาน อดีตลูกจ้าง และคนทำงาน ผู้รับจ้างอิสระ ผู้มาสมัครงาน หุ่นส่วนในบริษัท และบุคคลผู้มีหน้าที่ห้ามเลือกปฏิบัติ คือ นายจ้างห้ามเลือกปฏิบัติกับลูกจ้าง และคนมาสมัครงาน<sup>30</sup>

ทั้งนี้การเลือกปฏิบัติเพราะอายุ เช่น การเลือกปฏิบัติเพราะเป็นเด็ก หญิงสาว ผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน เช่น คดีหนึ่งพนักงานธนาคารอายุ 42 ปี ถูกเลิกจ้าง เพราะทางธนาคารรับคนอายุ 38 ปีเข้าทำงานแทน หรือการเลือกปฏิบัติเพราะการค้าสมาคมและภาพลักษณ์<sup>31</sup>

สำหรับรูปแบบการเลือกปฏิบัติทางอายุสามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม<sup>32</sup> ดังนี้

(1) การเลือกปฏิบัติทางอายุโดยตรง หมายถึง บนพื้นฐานแห่งอายุการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งอย่างเหมาะสมน้อยกว่าอีกบุคคลหนึ่ง การกระทำที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติทางอายุ

<sup>29</sup> รังสรรค์ กุลาเลิศ, สรวุฑ ศิริภาณุรักษ์, ไกรยง ดิวราภาณัสนานต์, ชาดิชาข เหลืองอ่อน, และนฤกร จันทักษ์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 26. หน้า 14.

<sup>30</sup> รังสรรค์ กุลาเลิศ, สรวุฑ ศิริภาณุรักษ์, ไกรยง ดิวราภาณัสนานต์, ชาดิชาข เหลืองอ่อน, และนฤกร จันทักษ์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 26. หน้า 14.

<sup>31</sup> รังสรรค์ กุลาเลิศ, สรวุฑ ศิริภาณุรักษ์, ไกรยง ดิวราภาณัสนานต์, ชาดิชาข เหลืองอ่อน, และนฤกร จันทักษ์. อ่างแล้ว เจริงอรรถที่ 26. หน้า 14.

<sup>32</sup> อรรถพร บัวพิมพ์. (2552). *การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขา กฎหมายเอกชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 53.

โดยตรงในการจ้างงาน เช่น การตัดสินใจไม่รับจ้างงาน การเลิกจ้างบุคคลใด การปฏิเสธไม่จัดให้ฝึกงาน ปฏิเสธการเลื่อนตำแหน่ง ให้ข้อกำหนดและสภาพการจ้างที่เสียเปรียบ การเกษียณอายุก่อนอายุ 65 ปี โดยปราศจากเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

(2) การเลือกปฏิบัติทางอายุโดยอ้อม หมายถึง การกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ หรือการปฏิบัติในการจ้างงานที่นำมาไปใช้ต่อบุคคลหนึ่ง แตกต่างกับการนำไปใช้กับบุคคลอีกพวกหนึ่ง เช่น บริษัทจัดให้มีการทดสอบสมรรถภาพ ซึ่งถูกจ้างทุกคนต้องผ่านการทดสอบ การกระทำความผิดจะเป็นการเลือกปฏิบัติทางอายุโดยอ้อมถ้ามีจำนวนลูกจ้างผู้สูงอายุผ่านการทดสอบน้อย แต่ถ้าบริษัทสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการทดสอบดังกล่าวเป็นนโยบายที่จำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ของสุขภาพ และความปลอดภัย และการเลือกปฏิบัตินั้น เป็นวิธีทางเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ ก็ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติทางอายุ

อย่างไรก็ตาม ในหลายพฤติการณ์ของการเลือกปฏิบัติทางอายุไม่ผิดกฎหมายของสหราชอาณาจักร เช่น การเป็นสมาชิกกลุ่ม อายุจำเป็นต่อข้อกำหนดในการประกอบอาชีพ องค์กรดำเนินการในทางบวกเพื่อส่งเสริม หรือพัฒนาคนที่อยู่ในกลุ่มอายุที่มีข้อเสียเปรียบเกี่ยวกับบทบาทหรือกิจกรรม กรณีนายจ้างกำหนดเกณฑ์อายุเกษียณ โดยสภาพบังคับเพื่อให้เหมาะสมกับบทบาทความรับผิดชอบของลูกจ้าง พฤติการณ์ที่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของ The Equality Act 2010 ซึ่งให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างในการจ้างแรงงาน หรือบริการที่อยู่บนพื้นฐานของอายุ กรณีผู้ให้บริการได้รับสัมปทาน และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับอายุ เช่น การรับบริหารกิจการด้านความบันเทิงที่ให้สวัสดิการสำหรับกลุ่มอายุเป้าหมาย จึงต้องรับกลุ่มอายุดังกล่าวเข้าร่วมบริหารหรือทำงานเพื่อให้ตรงกับความต้องการ เป็นต้น<sup>33</sup>

อย่างไรก็ตาม การออกพระราชบัญญัติความเท่าเทียมกัน พ.ศ. 2553 (Equality Act 2010) เป็นการออกพระราชบัญญัติมาบังคับใช้แทน พระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคด้านอายุของการจ้างงาน พ.ศ. 2549 (The Employment Equality (Age) Regulations 2006) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การห้ามเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานทางอายุต่อเด็กหรือผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตรง หรือโดยอ้อม และการข่มขู่ หรือกระทำให้กลัวบนพื้นฐานแห่งอายุ ในด้านการศึกษา การฝึกงานและการจ้างงาน ซึ่งกฎหมายบัญญัติไม่ให้นายจ้างเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างในการทำงาน การจ้างงาน หรือปฏิเสธงานการจ้างงาน ข้อตกลง หรือเงื่อนไขของการจ้างงาน การส่งเสริม การโยกย้าย การฝึกอบรม และการได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ<sup>34</sup>

<sup>33</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 11. หน้า 169.

<sup>34</sup> อรรถพร บัวพิมพ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 32. หน้า 53.

(2) กฎหมายการคุ้มครองแรงงาน (Employment Protection Legislation: EPL)<sup>35</sup>

ผู้สูงอายุที่ทำงานในสหราชอาณาจักรมีสิทธิในการจ้างงาน 2 ลักษณะ ได้แก่

(2.1) สิทธิตามกฎหมาย (Statutory Rights) ได้แก่ ระเบียบและข้อบังคับที่ควบคุมการจ้างงาน เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการจ้างงาน (The Employment Rights Act) ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อบังคับว่าด้วยเวลาทำงาน (Working-Time Regulations) และ พระราชบัญญัติว่าด้วยอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในที่ทำงาน พ.ศ. 2517 (The Health and Safety at Work Act 1974) ซึ่งใช้ควบคุมสถานภาพการทำงาน

(2.2) สิทธิที่ได้รับตามสัญญาการจ้าง ผู้ทำงานสูงอายุโดยทั่วไปได้รับประโยชน์จากระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการคุ้มครองการจ้างงาน เหมือนกับผู้ที่ทำงานที่อ่อนอาวุโสกว่า ยกเว้นเรื่องการให้ออกจากงานอย่างไม่เป็นธรรม และการให้ออกจากงานเพราะมีผู้ทำงานมากเกินไป กล่าวคือถ้าถูกจ้างพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงอายุเกษียณปกติ ลูกจ้างโดยทั่วไปจะไม่สามารถร้องเรียนเรื่องที่เขาถูกให้ออกจากงาน โดยไม่เป็นธรรม แต่กรณีที่ไม่มีการกำหนดอายุเกษียณปกติ ห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม

3) นโยบาย มาตรการเสริมต่าง ๆ

(1) นโยบายช่วยเหลือเรื่องเพิ่มทักษะความรู้<sup>36</sup>

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการฝึกอบรมเสริมความรู้ และทักษะพิเศษแก่แรงงานผู้สูงอายุ แนะนำอาชีพ และช่วยเหลือผู้สูงอายุประกอบอาชีพอิสระ เช่น โครงการ Learning and Skills Council ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผน และให้ทุนการศึกษาโดยจะไม่รวมการศึกษาระดับสูง โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มระดับของการมีส่วนร่วมและความสำเร็จของการเรียนรู้ โครงการ Learning Partnership มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งสถาบันนี้ตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย คือ รัฐบาลท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และสหภาพนายจ้าง หรือโครงการ LearnDirect ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเผยแพร่แนวทางการพัฒนาอาชีพ และการเสริมสร้างความรู้ตลอดชีวิตให้ถึงที่บ้าน

(2) การช่วยเหลือการหางานให้ผู้สูงอายุ<sup>37</sup>

สหราชอาณาจักรมีมาตรการช่วยเหลือแรงงานสูงอายุ ได้แก่ มาตรการที่เรียกว่า “New Deal 50 Plus” ที่มุ่งช่วยเหลือแรงงานที่มีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไปได้ทำงาน ทั้งนี้การช่วยเหลือ

<sup>35</sup> สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนนุช อินทวิเศษ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15. หน้า 42.

<sup>36</sup> สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนนุช อินทวิเศษ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15. หน้า 123.

<sup>37</sup> สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนนุช อินทวิเศษ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15. หน้า 124.

มีทั้งที่เป็นตัวเงิน เช่น การช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นรายสัปดาห์ และการช่วยเหลือที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น ให้อำนาจและความช่วยเหลือเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการหางาน

(3) การปรับสถานที่และความยืดหยุ่นในการทำงานให้เหมาะสมกับแรงงานผู้สูงอายุ สหราชอาณาจักรดำเนิน โครงการ The Work-Life Balance เพื่อลดปัญหาสุขภาพที่เกิดเนื่องจากการทำงาน โดยโครงการนี้ประกอบด้วย การส่งเสริมให้ยืดหยุ่นเวลาทำงาน สามารถสลับเปลี่ยนเวลาทำงานได้ การเปลี่ยนแปลงกะของการทำงาน (Shift Swapping) การร่วมกันทำงาน (Job Sharing) และการมอบหมายงานให้นაკลับไปทำที่บ้าน<sup>38</sup> รวมทั้งมีการเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิ (Right at Work) ในการร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Working) หลังจากการจ้างงานผ่านพ้นไปแล้ว 26 สัปดาห์ ซึ่งสิทธินี้ได้มีการขยายไปถึงลูกจ้างทุกประเภท ทุกกลุ่มอายุ ซึ่งการทำงานแบบยืดหยุ่น เป็นรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เนื่องจากมีรูปแบบการทำงานที่ไม่เคร่งครัด เป็นการทำงานแบบไม่เต็มเวลา การทำงานแบบชั่วคราว หรือการทำงานแบบเป็นช่วงเวลาซึ่งจะเหมาะสมกับสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ อีกทั้งสหราชอาณาจักรมีกฎหมายบัญญัติให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการจ้างงานได้ เช่น ชั่วโมงและเวลาการทำงาน โดยทำคำร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่นต่อนายจ้าง และนายจ้างต้องพิจารณาคำร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่นอย่างสมเหตุสมผล<sup>39</sup>

(4) การสนับสนุนให้มีการจ้างงานตนเอง (Self - Employed) โดยสหราชอาณาจักรมีองค์กรที่ เรียกว่า The Prince's Initiative for Mature Enterprise โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไปประกอบธุรกิจของตนเองได้ โดยเสนอให้เงินกู้ผู้ที่มีแผนการลงทุนหรือผู้ที่ถูกปฏิเสธคำขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน<sup>40</sup>

#### 4) มาตรการภาครัฐที่จูงใจให้ผู้ประกอบการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ<sup>41</sup>

ภาครัฐและภาคเอกชนของสหราชอาณาจักรร่วมมือกันสร้างกลยุทธ์ที่ชื่อว่า “Fuller Working Lives” ซึ่งนอกจากให้สิทธิในการร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่นแล้ว ยังให้ภาครัฐกิจและศูนย์จัดหางานร่วมมือกันสร้างโอกาส และสนับสนุนให้แรงงานสูงอายุได้ทำงานต่อไป หรือรับเข้าทำงานมากขึ้น โดยภาครัฐมีหน้าที่ดังนี้

(1) เผยแพร่ หรือบอกกล่าวถึงผลประโยชน์จากการจ้างงานผู้สูงอายุ และผลดีของการทำงานร่วมกันของคนหลายรุ่น

<sup>38</sup> สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนนุช อินทวิเศษ. อังแล้ว เจริญรอดที่ 15. หน้า 125.

<sup>39</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อังแล้ว เจริญรอดที่ 11. หน้า 169.

<sup>40</sup> สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนนุช อินทวิเศษ. อังแล้ว เจริญรอดที่ 15. หน้า 126.

<sup>41</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อังแล้ว เจริญรอดที่ 11. หน้า 183-184.

(2) ให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่กลุ่มผู้สูงอายุที่มีความต้องการทำงาน แต่มีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพร่างกาย หรืออื่น ๆ ที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เช่น มีปัญหาสุขภาพพระยะยาว พิกการ

(3) คุมงบประมาณเสริมสร้างทักษะฝีมือผู้สูงอายุให้เปิดโอกาสสำหรับการฝึกงาน ฝึกทักษะฝีมือแก่คนทุกกลุ่มอายุ

(4) พัฒนาศูนย์จัดหางาน (Job Center) สำหรับผู้สูงอายุ

5) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคการศึกษา<sup>42</sup>

ภาคส่วนเอกชนที่เข้ามาที่บทบาทต่อการศึกษาด้านแรงงานผู้สูงอายุของสหราชอาณาจักร คือ ภาคอุตสาหกรรม การเงิน การธนาคาร และการประกันภัย ซึ่งเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักของสหราชอาณาจักร โดยภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายด้านแรงงาน ประกอบด้วย ธนาคาร Lloyds และธนาคาร HSBC ซึ่งเป็นการวางแผนในระยะยาว โดยดำเนินการสนับสนุนทุนการศึกษา และระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะยาวแก่นักศึกษาในประเทศซึ่งมีสัญชาติอังกฤษ เพื่อเป้าหมายการทำงานในระยะยาวของบุคลากร โดยอาศัยความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาชั้นนำในประเทศ เพื่อสร้างบุคลากรทักษะสูงขึ้นมาทดแทน

นอกจากนี้ สำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งสภาอังกฤษ (The Parliamentary Office of Science and Technology ) ได้ทำการศึกษา An Ageing Workforce โดยความร่วมมือกับภาคเอกชน ซึ่งการศึกษามีหัวข้อสำคัญ ดังนี้

(1) ศึกษาถึงความคาดหวังของแรงงานในประเทศ เรื่องการเกษียณอายุ เงินบำนาญ

(2) การศึกษาเรื่องกฎหมายบังคับไม่ให้นายจ้างไล่แรงงานสูงอายุออก และให้เพิ่มหรือคงอัตราแรงงานสูงอายุต่อแรงงานทั้งหมดไว้ตามที่กฎหมายกำหนด

(3) กฎหมายสนับสนุนการทำงานต่อเนื่องของแรงงานสูงอายุ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ทำงานต่อในระบบ

(4) ส่งเสริมสุขภาพและสังคมของผู้สูงอายุในสถานประกอบการ

(5) การลดปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการทำงานของผู้สูงอายุ

(6) ยุติการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ

(7) นโยบายการยืดอายุการทำงานระยะยาวในทุกภาคอุตสาหกรรม

ซึ่งเป็นการศึกษาจากสถานการณ์จริงในภาคเอกชน โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากทั่วประเทศเพื่อให้ข้อมูลกับภาครัฐ และผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้างต้องให้ความร่วมมือในด้าน

<sup>42</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งพิงศ์กุล และอนิน อรุณเรืองสวัสดิ์. อังแล้ว เจริญรทที่ 12. หน้า 94-95.



ของข้อมูลการทำงาน การจ้างงาน อัตราเงินตอบแทน การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และสภาพการทำงานของแรงงาน

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศต้นแบบหลักเกี่ยวกับการจัดการในประเด็นประชากรผู้สูงอายุซึ่งหลากหลายประเทศให้ความสนใจกับนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่น ในการจัดการปัญหาผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>43</sup>

ในปี พ.ศ. 2563 ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนประชากร 126.32 ล้านคน โดยมีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับ 11 ของโลก แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนประชากรกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง<sup>44</sup> โดยรัฐบาลคาดการณ์ว่าในอีก 40 ปีข้างหน้าประชากรญี่ปุ่นจะลดลงเหลือ 88 ล้านคน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานเป็นอันดับหนึ่งของโลก<sup>45</sup> อันเป็นผลเนื่องจากปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super – Aged Society) อีกทั้งมีอัตราการเกิดต่ำจากการคาดการณ์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีนโยบายส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เพราะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก เพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว และแก้ปัญหาภาวะขาดแคลนแรงงาน<sup>46</sup> โดยเน้นการเพิ่มการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของประชากรผู้สูงอายุ และผู้หญิงควบคู่กับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน (Universal Design) รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง อาทิ โรบोटิกส์และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) มาใช้แทนแรงงานคนมากขึ้น<sup>47</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพเบื้องต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ซึ่งจะเห็นผลลัพธ์ที่ทำนายเกิดขึ้นชัดเจนในปี พ.ศ. 2557 เมื่อจำนวนผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นพลเมืองซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามกับจำนวนเด็กเกิดใหม่ที่ลดลง ทำให้ในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลญี่ปุ่นวางแผนระบบสุขภาพที่เป็นมาตรฐานระดับประเทศมากยิ่งขึ้น ภายใต้อำนาจ

<sup>43</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12, หน้า 71.

<sup>44</sup> สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2564). *ข้อมูลพื้นฐานของต่างประเทศ 2564*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf/2564/%E0%B8%8D%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%9B%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%99\\_2564.pdf](https://www.nia.go.th/newsnow/almanac-files/static/pdf/2564/%E0%B8%8D%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%9B%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%99_2564.pdf). [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>45</sup> สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์กรมมหาชน). (2563). *มองไปข้างหน้า 2050: เดินหน้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.tcdc.or.th/en/Articles/Detail/Aging-Society-2050>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>46</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สถาบันวิจัยแห่งชาติ. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, หน้า 20.

<sup>47</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สถาบันวิจัยแห่งชาติ. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, หน้า 28.

แผนนโยบาย Japan Vision Health Care 2035 ซึ่งเน้นไปที่ระบบการดูแลสุขภาพประชากรผู้สูงอายุทั่วไป และการประกันสุขภาพของแรงงานผู้สูงอายุ<sup>48</sup>

### กฎหมาย นโยบาย มาตรการที่ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

ประชากรผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นหลังเกษียณจากการทำงานตามกฎหมาย เมื่ออายุ 65 ปี ส่วนมากยังคงทำงานต่อไป ที่เรียกว่า “Second Career” โดยผู้สูงอายุบางส่วนทำงานต่อในตำแหน่งงานที่มีรายได้สูง และบางส่วนทำงานใช้แรงงานที่มีรายได้ลดลงจากเดิม<sup>49</sup> เช่น งานกวาดใบไม้ ในสวนสาธารณะ งานจัดชั้นสินค้าในห้างสรรพสินค้า งานคอยส่งสัญญาณไฟในเขตก่อสร้าง และถือว่าเป็นเรื่องปกติที่จะเห็นชาวญี่ปุ่นในวัย 70 ปี ทำงานเป็นพนักงานในสถานีรถไฟใต้ดิน หรือทำงานในร้านอาหาร เนื่องจากรายได้จากการทำงานไม่ใช่แรงจูงใจ แต่การมีรายได้พิเศษจากการทำงานหลังเกษียณอายุ ทำให้มีวิถีชีวิต “ได้ไปพักผ่อนตากอากาศ ได้พบปะสังสรรค์กับบุคคลอื่น ๆ”<sup>50</sup>

สำหรับมาตรการที่ส่งเสริมจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่นที่สำคัญ ได้แก่

#### 1) การขยายอายุเกษียณในระบบบำนาญ

การขยายอายุเกษียณในระบบประกันสังคมตามกฎหมายการบำนาญสำหรับแรงงานของญี่ปุ่น เริ่มในปี พ.ศ. 2485<sup>51</sup> ซึ่งประชากรชาวญี่ปุ่นที่อยู่ในวัยทำงานทุกคนล้วนอยู่ภายใต้ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) โดยระบบบำนาญของญี่ปุ่นมี 3 กลุ่ม<sup>52</sup> ได้แก่

(1) บำนาญพื้นฐาน (Basic Pension) โดยมีการปรับเพิ่มอายุเกษียณ จากเดิมประชาชนทุกคนที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไปจนถึง 59 ปีต้องประกันตนและรับบำนาญหนึ่งเมื่อมีอายุ 60 ปี ปรับเป็น 65 ปี สำหรับผู้ชายตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2556 และสำหรับผู้หญิงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561<sup>53</sup>

(2) บำนาญสำหรับลูกจ้าง หรือผู้ที่ทำงาน โดยได้ค่าจ้างจะต้องสมัครเข้าระบบบำนาญสำหรับลูกจ้าง (Employee Pension System) ซึ่งจะ ได้รับเงินบำนาญเพิ่มเติมจากเงินบำนาญพื้นฐาน

<sup>48</sup> สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน). (2563). *มองไปข้างหน้า 2050: เดินหน้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.tcdc.or.th/en/Articles/Detail/Aging-Society-2050>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>49</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 20.

<sup>50</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 20.

<sup>51</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>52</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิน อรุณเรืองสวัสดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12. หน้า 72.

<sup>53</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

ประกอบด้วยบำนาญสวัสดิการ (Welfare Pension) และบำนาญสำรองเลี้ยงชีพ (Mutual Aid Pension)<sup>54</sup> โดยลูกจ้างที่เป็นผู้ชายจะมีการปรับเพิ่มอายุเกษียณทุก 3 ปี โดยจากเดิม พ.ศ. 2556 เกษียณอายุที่ 61 ปี พ.ศ. 2559 เกษียณอายุที่ 62 ปี ตามลำดับ และจะดำเนินการปรับจนกว่าจะถึงอายุ 68 ปี ในปี พ.ศ. 2568 สำหรับลูกจ้างที่เป็นผู้หญิงจะมีการปรับอายุเกษียณเพิ่มขึ้นทุก 4 ปี จนเป็นอายุ 65 ปีในปี พ.ศ. 2573<sup>55</sup>

(3) บำนาญตามความสมัครใจ โดยเงินบำนาญจะอยู่ในรูปแบบของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ คือ เกษตรกร แม่บ้าน และผู้รับจ้างทำงานแบบอิสระ

แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2563 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม คือ ยืดอายุการทำงานจากเดิม 65 ปี เป็น 70 ปี หากพนักงานมีความประสงค์จะทำงานต่อ และมีสุขภาพดี บริษัทต้องจัดสภาพแวดล้อมให้พนักงานทำงานต่อไปได้ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมนี้ได้ครอบคลุมไปถึงงานทางเล็กรอื่น ๆ ด้วย เช่น งานในองค์กรไม่แสวงหากำไร การเริ่มธุรกิจส่วนตัว เป็นต้น โดยกฎหมายจะเริ่มมีผลบังคับในเดือนเมษายน พ.ศ. 2564<sup>56</sup>

## 2) การใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการทำงาน

(1) กฎหมายความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. 2514 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons 1971) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2559 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การส่งเสริมสวัสดิการ รวมถึงการสร้างมาตรการโดยรวมในการที่จะรักษาการจ้างงานผู้สูงอายุ ที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สร้างความมั่นคงทางอาชีพให้กับผู้สูงอายุ<sup>57</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย 3 หมวด 57 มาตรา<sup>58</sup> ได้แก่

(1.1) หมวดที่ 1 เป็นส่วนการอำนวยความสะดวกในการจ้างงานใหม่ของผู้สูงอายุ โดยรัฐบาล ประกอบด้วยมาตรการส่งเสริมสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงานใหม่ การค้นหาตำแหน่งว่าง

<sup>54</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>55</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญอรุณีที่ 10. หน้า 21.

<sup>56</sup> สุภา ปัทมานันท์. (2564). *ส่องสังคมญี่ปุ่นที่มีประชากรอายุเกิน 100 เกือบแสนคน รัฐบาลเขาวางแผนรองรับยังไง?*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_412626](https://www.matichonweekly.com/column/article_412626). [2564, 7 มิถุนายน].

<sup>57</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>58</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญอรุณีที่ 10. หน้า 37.

(1.2) หมวดที่ 2 การสนับสนุนการจ้างงานของผู้สูงอายุโดยนายจ้าง (มาตรการสนับสนุนการจ้างงานใหม่)

(1.3) หมวดที่ 3 สมาคมศูนย์ทรัพยากรมนุษย์

โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของแรงงานผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคน (ผู้ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป)<sup>59</sup> และผู้ที่มีอายุมากกว่าที่รัฐมนตรีกระทรวงกระทรวงสุขภาพแรงงานสวัสดิการสังคมกำหนด คือ ผู้ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป<sup>60</sup>

(2) กฎหมายมาตรการการจ้างงาน พ.ศ.2509 (Employment Measures Laws 1966) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุที่เกี่ยวกับการรับสมัครบุคคลเข้าทำงาน โดยมาตรา 10 ได้ระบุให้บริษัทต้องให้โอกาสที่เท่าเทียมกันกับลูกจ้างในส่วนของ การรับเข้าทำงานและการจ้างงานโดยไม่คำนึงถึงอายุ<sup>61</sup>

ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักด้านการจ้างแรงงานของญี่ปุ่น ซึ่งมีเนื้อหาปกป้องแรงงานสูงอายุให้มีความมั่นคงในอาชีพ และรักษาแรงงานให้อยู่ในระบบยาวนานที่สุด<sup>62</sup> โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีสาระสำคัญดังนี้

(2.1) นายจ้างต้องส่งเสริมให้แรงงานทำงานจนอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ และในกรณีที่นายจ้างมีการกำหนดอายุเกษียณ จะต้องกำหนดให้อายุเกษียณนั้นไม่ต่ำกว่าอายุ 60 ปี<sup>63</sup>

(2.2) มาตรการกระตุ้นการจ้างงานจนถึงอายุ 65 ปี สำหรับสถานประกอบการที่กำหนดอายุเกษียณน้อยกว่า 65 ปีบริบูรณ์ จะต้องดำเนินมาตรการความมั่นคงด้านการจ้างผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น<sup>64</sup> ได้แก่

- ขยายเวลาเกษียณอายุจนถึง 65 ปี
- ใช้ระบบการจ้างงานต่อเนื่องจนถึงอายุ 65 ปี
- ยกเลิกระบบเกษียณอายุ

<sup>59</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อ่างแล้ว เจริญที่ 11. หน้า 130.

<sup>60</sup> กิติมา ตรีเศรษฐเสมา. (2562). มาตรการในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ. *วารสารการบริหารปกครอง*, 8 (1), หน้า 272.

<sup>61</sup> พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อ่างแล้ว เจริญที่ 11. หน้า 139.

<sup>62</sup> สุกชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิน อรุณเรืองสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญที่ 12. หน้า 74.

<sup>63</sup> สุกชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิน อรุณเรืองสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญที่ 12. หน้า 74.

<sup>64</sup> สุกชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิน อรุณเรืองสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญที่ 12. หน้า 74.

(2.3) หากสถานประกอบการนั้นได้รับคำเตือนให้ดำเนินมาตรการข้างต้นซ้ำหลายครั้ง แต่ไม่มีการตอบสนอง รัฐบาลจะออกหนังสือแจ้งเตือน และหากยังไม่ปฏิบัติตาม รัฐบาลจะเปิดเผยชื่อบริษัทดังกล่าวต่อสาธารณะ<sup>65</sup>

(2.4) นายจ้างต้องดำเนินมาตรการช่วยเหลือการสมัครงานใหม่ ในกรณีที่ลูกจ้างผู้มีอายุระหว่าง 45-65 ปี จะต้องออกจากงานเนื่องจากการเลิกจ้าง นายจ้างจะต้องพยายามดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างเหล่านี้ตามความประสงค์ของลูกจ้าง เช่น ช่วยหาประกาศรับสมัครงาน ช่วยติดต่อหางานในสถานประกอบการใหม่ให้ เป็นต้น<sup>66</sup>

(2.5) นายจ้างต้องออกหนังสือชี้แจงในกรณีมีการเลิกจ้างพนักงานจำนวนมาก และในกรณีที่นายจ้างทำให้ลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 45 – 65 ปี จำนวนมากต้องออกจากงาน นายจ้างจะต้องยื่นหนังสือชี้แจงต่อสำนักงานเพื่อความมั่นคงทางอาชีพให้รับทราบสถานการณ์<sup>67</sup>

(2.6) เมื่อลูกจ้างอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไปต้องออกจากงาน นายจ้างมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือลูกจ้างเหล่านั้นให้ได้รับความสะดวกสบาย และอำนวยความสะดวกในการหางานใหม่ รวมถึงการออกหนังสือช่วยเหลือการหางานตามทีลูกจ้างที่ลาออกต้องการ<sup>68</sup>

(2.7) นายจ้างต้องออกมาตรการเพื่อการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพให้แก่ลูกจ้าง อีกทั้งปรับปรุงอุปกรณ์การทำงานให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุด้วย<sup>69</sup>

(2.8) การจัดตั้งศูนย์พัฒนามนุษย์ผู้สูงอายุ (Silver Human Resource Center : SHRC) หรือศูนย์ทรัพยากรผู้สูงอายุ โดยทำหน้าที่ประสานงานกับแต่ละจังหวัดให้ตั้งหน่วยงานย่อยขึ้นมาเพื่อติดตาม และดูแลผู้สูงอายุในท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือเรื่องการทำงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว งานที่ต้องการทักษะฝีมือระดับต่ำ ไปจนถึงทักษะขั้นสูง เพื่อตอบสนองความต้องการของแรงงานผู้สูงอายุให้ได้มากที่สุด<sup>70</sup> อีกทั้งเพื่อสร้างโอกาสในการทำงานชั่วคราวระยะสั้นหรืองานที่มีลักษณะเบาและง่ายเหมาะกับผู้สูงอายุ เช่น การทำความสะอาด การถอนหญ้า การดูแลที่จอดรถจักรยาน การดูแลสวนสาธารณะ การตัดต้นไม้ การช่วยงานบ้าน มัคคุเทศก์ การทำงานในภาคธุรกิจ

<sup>65</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิธ อรุณเรืองสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 12. หน้า 74.

<sup>66</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>67</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิธ อรุณเรืองสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 12. หน้า 75.

<sup>68</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิธ อรุณเรืองสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 12. หน้า 75.

<sup>69</sup> คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 10. หน้า 22

<sup>70</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพิงศ์กุล และอนิธ อรุณเรืองสวัสดิ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 12. หน้า 75.

พี่เลี้ยงเด็ก เป็นต้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดประเภทของงานในการจ้างผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดชั่วโมงการทำงาน<sup>71</sup>

นอกจากนี้หน้าที่ของ SHRC คือ 1) การสร้างและเสนอโอกาสที่จะได้ทำงานชั่วคราวระยะสั้น (ประมาณ 10 วัน/เดือนเป็นอย่างมาก) หรืองานที่มีลักษณะเบาและง่าย (ประมาณ 20 ชั่วโมง/สัปดาห์) 2) แนะนำงานในข้อ 1 ให้กับผู้สูงอายุตามความประสงค์ 3) จัดอบรมให้ความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานในข้อ 1 และ 4) งานอื่น ๆ ที่จำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับการทำงานในข้อ 1 ข้างต้นของผู้สูงอายุที่ออกจากงาน<sup>72</sup>

### 3) มาตรการเสริมต่าง ๆ

(1) มาตรการทั่วไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รัฐบาลญี่ปุ่น ได้ใช้มาตรการเสริมหลายรูปแบบ โดยในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการออกมาตรการต่าง ๆ ดังนี้<sup>73</sup>

(1.1) เพิ่มจำนวนสถานที่ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้โดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องอายุ

(1.2) เพิ่มจำนวนสถานที่ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ในท้องถิ่นหรือสามารถทำกิจกรรมทางสังคมได้

(1.3) ให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่ของผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและจริงจัง

(1.4) ให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการในการจ้างงานผู้สูงอายุ

(2) แผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนของญี่ปุ่น (Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2559 โดยให้ผู้ประกอบการทุกรายมีหน้าที่ดำเนินมาตรการจ้างพนักงานผู้มีความประสงค์จนถึงอายุ 65 ปี หรือนานกว่านั้น รวมทั้งให้ผู้ที่ได้รับการจ้างงานใหม่หลังอายุ 65 ปี ได้รับการคุ้มครองจากการประกั้นการว่างงาน<sup>74</sup>

<sup>71</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงาน ผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>72</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงาน ผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>73</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงาน ผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

<sup>74</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงาน ผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>. [2564, 6 มิถุนายน].

#### 4) มาตรการภาครัฐที่สนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุแก่นายจ้าง<sup>75</sup>

(1) การจัดให้มีเครือข่ายการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถบรรจุผู้สูงอายุเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งการช่วยฝึกอาชีพเพิ่มเติมให้อีกทางหนึ่ง

(2) รัฐยอมให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยอาจลดสวัสดิการหรือค่าตอบแทนลงเพื่อเป็นการช่วยเหลือนายจ้าง เนื่องจากการจ้างงานผู้สูงอายุ ทำให้ต้นทุนของนายจ้างสูงขึ้นซึ่งเป็นผลจากความสามารถในการเคลื่อนไหวของผู้สูงอายุที่ช้าลง ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงาน (Productivity) ของผู้สูงอายุลดลง

(3) การให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดเกณฑ์การให้เงินอุดหนุน โดยบริษัทขนาดใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุน 1/4 ของค่าจ้าง และบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กจะได้รับเงินอุดหนุน 1/3 ของค่าจ้าง เป็นเวลา 1 ปี นอกจากนี้ หากนายจ้างมีการจ้างแรงงานที่มีอายุระหว่าง 45-49 ปี เพื่อการทดลองงาน นายจ้างจะได้รับเงินอุดหนุน 1 แสนเยนต่อคนต่อเดือนในช่วงทดลองงานสูงสุดไม่เกิน 3 เดือน

(4) การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้คำปรึกษาและรูปแบบอื่น ๆ สำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุโดยหน่วยงานจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ได้แก่

(4.1) การให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อใช้ปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

(4.2) การให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น มาตรการดูแลความปลอดภัยผู้สูงอายุการเพิ่ม หรือยกเลิกการเกษียณอายุ การแนะนำระบบการจ้างงาน

(4.3) การพัฒนาวิธีการปฏิบัติ จัดทำคู่มือ หรือแผ่นพับ เรื่องวิธีการขององค์กรในการจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อเป็นคำแนะนำให้กับองค์กรอื่น ๆ และเป็นข้อมูลสำหรับการให้คำปรึกษา และการสนับสนุนของหน่วยงานต่อไป

(4.4) กิจกรรมการศึกษาที่ตระหนักถึงสังคมที่มีการจ้างงานตลอดชีวิต มีการเผยแพร่ข้อมูลนายจ้างที่มีแนวทางการดูแลผู้สูงอายุที่ดีต่อสาธารณชนเพื่อสร้างแรงผลักดันในระดับชาติในการตระหนักถึงสังคมที่มีการจ้างงานตลอดชีวิต

#### 5) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคการศึกษา<sup>76</sup>

(1) สถานประกอบการขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นหลายอุตสาหกรรมพยายามเข้ามา มีบทบาท และร่วมวางแผนนโยบายด้านแรงงานสูงอายุ อย่างไรก็ตามในสายงานการผลิตมีความจำเป็นต้องกำหนดการเกษียณอายุไว้ไม่เกิน 65 ปี เนื่องจากสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ

<sup>75</sup> คณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10. หน้า 22.

<sup>76</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งพิงศ์กุล และอนิธ อรุณเรืองสวัสดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12. หน้า 75-76.

ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เท่ากับวัยหนุ่มสาว แต่สถานประกอบการจะตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดแนวทางการบริหารและจัดการผู้สูงอายุ สนับสนุนและแลกเปลี่ยนข้อมูลของบริษัทไปยังหน่วยงานรัฐและหน่วยงานการศึกษา เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมแรงงานญี่ปุ่น

(2) สำหรับความร่วมมือจากภาคการศึกษา รัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งสถาบันนโยบายแรงงานและการจัดฝึกอบรม (The Japan Institute for Labour Policy and Training : JILPT) เพื่อศึกษานโยบายด้านแรงงาน โดยเฉพาะ พร้อมทั้งวางแผนการจัดฝึกอบรม เช่น การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันด้านแรงงาน ปัญหาของการจ้างงานผู้สูงอายุ และข้อกั่วงวลที่เกี่ยวข้องมาจากการจ้างงาน

ทั้งนี้ สถาบันนโยบายแรงงานและการจัดฝึกอบรม ได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ของญี่ปุ่น เพื่อทำการศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวกับด้านประชากรศาสตร์ของญี่ปุ่น โดยมุ่งประเด็นทางด้านอัตราการเกิดที่ลดลง และจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่น โดยกระทรวงสุขภาพแรงงานและสวัสดิการ ได้ทำการศึกษาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน รวมถึงประชากรในญี่ปุ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการได้ เพื่อร่วมกันหาแนวทางที่ชัดเจน สำหรับการจัดการปัญหาเรื่องสภาพสังคม การจ้างงาน การเพิ่มทักษะให้กับแรงงานสูงอายุ การจับจ่ายใช้สอย การสร้างสังคม และสภาพแวดล้อมภายใต้สถานการณ์ด้านแรงงานในปัจจุบัน

### 3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศไทย

#### 3.3.1 กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

##### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่บรรจุหลักการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุจำนวน 2 หมวด ดังนี้

##### หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

มาตรา 27 วรรคสาม บัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

วรรคสี่ บัญญัติว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวก



ความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 40 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 71 วรรคสาม บัญญัติว่า รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว

มาตรา 74 บัญญัติว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัย และให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

2) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560

เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

มาตรา 4 และ มาตรา 9 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุเป็นกลไกระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบาย และแผน แนวทางปฏิบัติ ตลอดจนประสานงาน ติดตาม และประเมินผล เกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจการของผู้สูงอายุ

มาตรา 11 ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

- (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณสุขอื่น
- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
- (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น
- (10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
- (11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
- (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงใน ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรค สองดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่า หรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำหนด

มาตรา 12 ได้วางหลักว่า การเรียกร้อยสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของ ผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ ในกฎหมายอื่น

### 3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มุ่งเน้นการจ้างงานของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป ซึ่งบัญญัติเรื่องการจ้างงานไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจ้างแรงงาน มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

### 4) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงานที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง<sup>77</sup> โดยมีแนวทาง คือ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม อันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้าง ดังนั้นหลักการของกฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งที่จะคุ้มครองลูกจ้างและให้สิทธิแก่ลูกจ้างมากกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีอยู่<sup>78</sup> อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะเหมือนกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก หรือแรงงานสตรี ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เป็นการบังคับใช้โดยทั่วไป

### 5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักประกันให้แก่ลูกจ้าง โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและแรงงานซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และสำหรับ กรณีว่างงาน ซึ่งให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้างและแรงงานที่เป็นผู้ประกันตน<sup>79</sup> ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ คือ มาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตนต่อไป”

<sup>77</sup> อรรถพร บัวพิมพ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 32. หน้า 24.

<sup>78</sup> อรรถพร บัวพิมพ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 32. หน้า 24.

<sup>79</sup> จริญญา วงษ์พรหม, ธนะจักร เข็นบำรุง, ศิริบุญ จงวุฒิเวทย์, มาฆะสิริ เชาวกุล และสนธยา มณีรัตน์. (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องกลไกการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ. แผนงานสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. หน้า 33.

โดยมาตรานี้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน ที่ซึ่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และยังคงทำงานเป็นลูกจ้างของนายจ้างต่อไป ยังคงมีสิทธิเป็นผู้ประกันตน แต่สำหรับผู้สูงอายุที่เพิ่งเริ่มทำงานหลังอายุ 60 ปีบริบูรณ์ จะเป็นการจำกัดสิทธิ์ไม่ให้มีโอกาสที่จะได้รับการประกัน<sup>80</sup>

#### 6) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560

เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปให้ทำงาน โดยกำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีสิทธินำรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างงานผู้สูงอายุมายกเว้นภาษี โดยสามารถหักรายจ่ายได้ 2 เท่า ในการจ้างผู้สูงอายุเข้าทำงานในสถานประกอบการของตน ทั้งนี้รายจ่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษี ต้องเกิดจากรายจ่ายที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ผู้สูงอายุไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท

#### 7) ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2562

เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีงานทำ กระทรวงแรงงานจึงขอความร่วมมือผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างที่ประสงค์จะให้ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปทำงาน ซึ่งไม่ได้ทำงานประจำในสถานประกอบการและประสงค์ที่จะทำงานบางช่วงเวลา ให้จ่ายค่าตอบแทนอย่างน้อยชั่วโมงละ 45 บาท และงานที่ต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย รวมถึงควรจัดเวลาทำงานให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับผู้สูงอายุมากที่สุด โดยระยะเวลาการทำงานควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงและไม่ควรเกินสัปดาห์ละ 6 วัน

### 3.3.2 นโยบายที่เกี่ยวข้อง

#### 1) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)<sup>81</sup>

เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และเป้าหมายการพัฒนาประเทศข้างต้น จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศระยะยาวจำนวน 6 ยุทธศาสตร์ โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ จำนวน 2 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

(1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่ครอบคลุมและมีสุขภาพที่ดี

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>81</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 18.

ในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อวดอ้อม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรมและเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่สาม และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้ และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตสู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูงเป็นนวัตกรรม นักคิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

(2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมทำ เพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติ สุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

## 2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)<sup>82</sup>

หลักการพัฒนาประเทศที่สำคัญในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ที่ต่อเนื่องจาก 2 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 - 11 และยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำ และขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านผู้สูงอายุ จำนวน 3 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

(1) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ แนวทางการพัฒนาสำคัญประกอบด้วย

(1.1) ปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์

(1.2) พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะ ความรู้ และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า

(1.3) ยกย่องคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(1.4) ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและให้ทุกภาคส่วนคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ

<sup>82</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ่างแล้ว เจริญที่ 3. หน้า 19.

(1.5) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพ ภาครัฐและปรับระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ

(1.6) พัฒนาระบบการดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย

(1.7) ผลักดันให้สถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง

(2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แนวทางการพัฒนาสำคัญ ประกอบด้วย

(2.1) การเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเปราะบาง ประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดสามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐและมีอาชีพ

(2.2) การกระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการมีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง

(2.3) เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานราก ตามหลัก 13 ประชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชน

(3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม แนวทางการพัฒนาสำคัญ ประกอบด้วย

(3.1) เร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัย และพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ และเชิงสังคม

(3.2) พัฒนาผู้ประกอบการให้เป็นผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี

(3.3) พัฒนาสถานะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมด้านบุคลากรวิจัย

3) แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ.2553<sup>83</sup> (เดิมชื่อแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564))

เป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในช่วง พ.ศ. 2545 – 2565 ซึ่งคงรักษาเค้าโครงแผนผู้สูงอายุฯ ฉบับเดิม แต่มีการปรับดัชนีชี้วัดบางดัชนีให้มีประสิทธิภาพที่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุได้อย่างครอบคลุมผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญดังนี้

(1) ผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี คือ

(1.1) มีสุขภาพที่ดีทั้งกายและจิต

<sup>83</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2563). *ยุทธศาสตร์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ.2560 - 2565 ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: เทพเพ็ญวานิสย์. หน้า 30-32.

(1.2) ครอบครัวมีสุข สังคมเอื้ออาทร อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ปลอดภัย  
 (1.3) มีหลักประกันที่มั่นคงได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสม  
 (1.4) อยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี พึ่งพาตนเองได้ เป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจ และมีส่วนร่วมในครอบครัว ชุมชน และสังคม

(1.5) มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารอย่างต่อเนื่อง

(2) ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักที่มีความเข้มแข็ง สามารถให้การเกื้อหนุนแก่ผู้สูงอายุได้อย่างมีคุณภาพ

(3) ระบบสวัสดิการและบริการ จะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุให้ดำรงอยู่กับครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน

(4) ทุกภาคส่วนจะต้องมีส่วนร่วมในระบบสวัสดิการ และบริการให้แก่ผู้สูงอายุ โดยการกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองผู้สูงอายุในฐานะผู้บริโภค

(5) ต้องมีการดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากและต้องการการเกื้อหนุนให้ดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างดีและต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ของแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุฯ ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการหลักประกันรายได้เพื่อวัยสูงอายุ มาตรการให้การศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต และมาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่า

(2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุประกอบด้วย 6 มาตรการ ได้แก่ มาตรการส่งเสริมสุขภาพป้องกันการเจ็บป่วย และดูแลตนเองเบื้องต้น มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่ม และสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ มาตรการส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ มาตรการส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

(3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการ ได้แก่ มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง และมาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

(4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุ อย่างบูรณาการระดับชาติ และการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และมาตรการ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

(5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการประมวล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ สำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการหรือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ ผู้สูงอายุ มาตรการดำเนินการให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และมาตรการพัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องและทันสมัย โดยมีระบบฐานข้อมูลที่สำคัญด้านผู้สูงอายุที่ง่ายต่อการเข้าถึงและสืบค้น

#### 4) ข้อเสนอของสถาปณิกรูปประเทศ<sup>84</sup>

(1) ระบบเพื่อรองรับผู้สูงวัยด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงวัย และประชากรรุ่นใหม่ มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป 2 ข้อเสนอ ได้แก่

(1.1) พัฒนาระบบบำนาญแห่งชาติ

(1.2) มาตรการขยายอายุการทำงาน และสร้างโอกาสในการทำงานของผู้สูงวัย

(2) ระบบเพื่อรองรับผู้สูงวัยด้านการปรับสภาพแวดล้อมสิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการใช้ชีวิต มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป 5 ข้อเสนอ ได้แก่

(2.1) สร้างชุมชนน่าอยู่สำหรับสังคมผู้สูงวัย

(2.2) ส่งเสริม สนับสนุนการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ที่พักอาศัย

(2.3) กำหนดที่อยู่อาศัยเพื่อสังคม (Social Housing)

(2.4) ส่งเสริมอุตสาหกรรมและธุรกิจเพื่อรับสังคมสูงวัย

(2.5) ปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและจัดทำข้อเสนอนโยบายเพื่อเร่งรัดและติดตามผลการปฏิบัติงาน

(3) ระบบเพื่อรองรับผู้สูงวัยด้านสุขภาพ พัฒนาระบบสุขภาพเพื่อรองรับสังคมสูงวัย มีข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป 3 ข้อเสนอ ได้แก่

(3.1) สร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบสุขภาพ

(3.2) จัดตั้งระบบบริการสุขภาพที่ขาดหายไป

<sup>84</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 22-23.



(3.3) จัดระบบโครงสร้างที่รองรับและการสร้างระบบดูแลสุขภาพชุมชนเมือง (พัฒนากฎหมาย มาตรฐานการบริการ และกลไกกำกับมาตรฐาน/มาตรการเพิ่มกำลังดูแลผู้สูงอายุ)

(4) ระบบเพื่อรองรับผู้สูงอายุวัยด้านสังคม การพัฒนาสังคมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย

(4.1) มาตรการเตรียมความพร้อมสังคมไทย โดยการส่งเสริมการวางแผนชีวิต ครอบครัวแนวใหม่เพื่อส่งเสริมการมีครอบครัวเข้มแข็งและเพิ่มอัตราการเกิดที่มีคุณภาพ

(4.2) มาตรการพัฒนาศักยภาพชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชุมชน ภาคเอกชน พัฒนากลุระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุ

(4.3) มาตรการเร่งรัดการดำเนินงานเชิงรุกของภาครัฐและเอกชนเพื่อให้เกิดการบูรณาการและการทำงานเชิงรุกเพื่อรองรับสังคมสูงวัย

(4.4) การเพิ่มคุณค่าของผู้สูงอายุ

(4.5) สื่อสารสังคมเพื่อสร้างความตระหนักในสถานการณ์ผู้สูงอายุและการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ

(4.6) กลไกพิทักษ์ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้

### 5) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

(1) มาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559<sup>85</sup>

(1.1) เห็นชอบมาตรการการจ้างงานผู้สูงอายุ และอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... มีสาระสำคัญเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 100 ของรายจ่ายที่ได้จ่ายเพื่อการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเข้าทำงาน

(1.2) เห็นชอบมาตรการการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) โดยให้กระทรวงการคลังหรือร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1.3) เห็นชอบมาตรการสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse Mortgage)

(1.4) เห็นชอบในหลักการบูรณาการระบบบำนาญบ้าน และอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายบำนาญบ้านแห่งชาติ พ.ศ. ... มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายบำนาญบ้านแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดคนนโยบายและทิศทางของระบบบำนาญบ้านในภาพรวมให้สอดคล้องกัน และร่างพระราชบัญญัติกองทุน

<sup>85</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 23.

บำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ... มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพยามชราภาพ เพียงพอหลังเกษียณครอบคลุมลูกจ้างทั้งระบบ

(2) มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องสังคมสูงอายุ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2561<sup>86</sup>

ประกาศให้สังคมผู้สูงอายุเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ โดยมอบหมายให้ 6 กระทรวง ได้แก่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) โดยกรมกิจการผู้สูงอายุในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน (รง.) กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) กระทรวงมหาดไทย (มท.) กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ร่วมขับเคลื่อนมาตรการเพื่อให้ผู้สูงอายุเป็นพหุผลผลิต คือ มีสุขภาพที่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนสังคมประเทศ ด้วย 2 มาตรการหลัก 10 มาตรการย่อย (6 Sustainable 4 Change) ดังนี้

(2.1) มาตรการหลักที่ 1 การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและคนทุกวัย (6 Sustainable) ประกอบด้วย

- S1 การสร้างระบบคุ้มครอง และสวัสดิการผู้สูงอายุ
- S2 ส่งเสริมการมีงานทำและมีรายได้ของผู้สูงอายุ
- S3 ระบบสุขภาพเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ
- S4 ปรับสภาพแวดล้อมชุมชนและบ้านให้ปลอดภัยกับผู้สูงอายุ
- S5 ธนาคารเวลา สำหรับการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทย
- S6 การสร้างความรอบรู้ให้คนรุ่นใหม่เตรียมความพร้อมในทุกมิติ

(2.2) มาตรการหลักที่ 2 ยกระดับขีดความสามารถ ผู้การบริหารจัดการภาครัฐ (4 Change) ประกอบด้วย

- C1 ยกระดับความร่วมมือเสริมพลังสังคมสูงอายุ
- C2 การปรับเปลี่ยนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับให้เอื้อต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุ
- C3 ปฏิรูประบบข้อมูลเพื่อขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ
- C4 พลิกโฉมนวัตกรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงอายุ

<sup>86</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 83. หน้า 37-38.

(3) มาตรการขับเคลื่อนสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืน 4 มิติ (เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม สุขภาพ และ สังคม) เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2563<sup>87</sup>

(3.1) มิติเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 8 ประเด็น ได้แก่

- การบูรณาการระบบบำนาญ และระบบการออมเพื่อยามสูงอายุ และการปฏิรูประบบการเงินการคลังที่เหมาะสมเพื่อรองรับสังคมสูงวัย
- การส่งเสริมและสนับสนุนประชากรวัยทำงาน กลุ่มที่ไม่ใช่ลูกจ้าง ในการเตรียมความพร้อมเพื่อการเข้าสู่การใช้ชีวิตยามสูงอายุ
- การส่งเสริมและสนับสนุนประชากรวัยทำงานกลุ่มลูกจ้างในการเตรียมความพร้อมเพื่อการเข้าสู่การใช้ชีวิตยามสูงอายุ
- การขยายอายุการทำงาน
- การสนับสนุนและสร้างระบบการออมทั้งแบบถัวหน้าและสมัครใจ ผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อรองรับความต้องการในยามสูงอายุ
- การสนับสนุนการเพิ่มพูนทักษะและอาชีพทางเลือกที่ 2 ในวัยทำงานและ หลังเกษียณ เพื่อใช้ประโยชน์ในยามสูงอายุ
- การกระจายแหล่งการทำงานให้อยู่ใกล้ชุมชนชนบท
- การจูงใจให้คนต่างชาติดที่มีคุณภาพและต้องการทำงานในประเทศไทย อย่างถาวร ได้มีโอกาสทำงานและพำนักในประเทศไทย

(3.2) มิติสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่

- การปรับปรุงกฎกระทรวงให้มีผลใช้บังคับให้สอดคล้อง ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้น
- งบประมาณในการสร้างอาคาร โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น) ต้องสอดคล้องกับกฎกระทรวงที่แก้ไขแล้ว
- ให้มีการรายงานผลและตรวจติดตามอาคารส่วนราชการทั้งหมดว่าได้ ดำเนินการแก้ไขตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2552 แล้ว แต่ขาดความครอบคลุมและไม่ต่อเนื่อง
- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีภารกิจในการปรับสภาพแวดล้อม บ้านผู้สูงอายุในชุมชนได้

<sup>87</sup> รัฐบาลไทย. (2563). *สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 29 กันยายน 2563*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/35516>. [2564, 3 มิถุนายน].

### (3.3) มิติสุขภาพ 3 ประเด็น ได้แก่

- บูรณาการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตระดับตำบล เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operation Unit) ในการบูรณาการกิจกรรมและทรัพยากร
- การยกระดับผู้บริบาลมืออาชีพ Formal (Paid) Care Giver
- การจัดให้มีศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพทุกอำเภอควบคู่กับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ผู้ป่วยระยะกลาง (Intermediate Care)

### (3.4) มิติสังคม ประกอบด้วย 4 ประเด็น ได้แก่

- เพิ่มบทบาท อปท. ให้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบูรณาการและขับเคลื่อนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในทุกมิติ และพัฒนาระบบรองรับสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น
- การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ “บวรบวร” (บ้าน วัด โรงเรียน วิชา กิจ ชมรม โรงพยาบาล) ในการรองรับสังคมสูงวัยในชุมชน
- การกำหนดให้มี “ผู้พิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ”
- การส่งเสริมผู้ที่มีความพร้อมให้มีบุตรและชะลอการตั้งครรภ์ของผู้ที่ไม่พร้อม

ทั้งนี้ มีประเด็นเร่งด่วนด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมรองรับสังคมสูงวัยคนไทยอายุยืนที่ต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานในทุกมิติ ได้แก่ 1) การจัดทำบัญชีนวัตกรรมอุปกรณ์ช่วยเหลือในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ 2) การออกระเบียบให้ อปท. ดำเนินภารกิจด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 3) การส่งเสริมให้มีระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ช่วยดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ และ 4) การสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้ทั้งทักษะการทำงานและทักษะชีวิต การส่งเสริมการเพิ่มพูนและปรับเปลี่ยนทักษะการทำงานและทักษะชีวิต เพื่อเตรียมคนในวัยทำงานให้พร้อมที่จะเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ (เรียนรู้ในที่ทำงานหรือออนไลน์)

## 3.4 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของต่างประเทศและประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นพบว่าในปัจจุบันประเทศทั้งสองต่างเผชิญกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นต่างให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยได้ดำเนินการออกกฎหมายหรือมาตรการและนโยบายต่าง ๆ ซึ่งรายละเอียดมาตรการทางกฎหมายของแต่ละประเทศสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปผลการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ของต่างประเทศและประเทศไทย

|   | สหราชอาณาจักร   | ประเทศญี่ปุ่น   | ประเทศไทย  |
|---|---|---|--|
| กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุ      | - พระราชบัญญัติความเท่าเทียม พ.ศ. 2553<br>- กฎหมายคุ้มครองแรงงาน              | - กฎหมายความมั่นคงด้านการจ้างงาน พ.ศ. 2514 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2559<br>- กฎหมายมาตรการการจ้างงาน พ.ศ. 2509 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 | ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ  |
| คำนิยามแรงงานผู้สูงอายุ                         | ไม่มีการกำหนดคำนิยาม  | ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคน และผู้ที่มีอายุมากกว่าที่รัฐมนตรีกระทรวงสุขภาพแรงงาน สวัสดิการสังคม กำหนด   | ไม่มีการกำหนดคำนิยาม   |
| การกำหนดค่าจ้างแรงงานสูงอายุ                    | ในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลประกาศอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงอยู่ที่ 7.83 ปอนด์ต่อชั่วโมง | ไม่มีการกำหนด   | อย่างน้อยชั่วโมงละ 45 บาท (ตามประกาศกระทรวงแรงงาน)   |
| การกำหนดประเภทงานที่แรงงานผู้สูงอายุสามารถทำได้ | 1. ทำงานไม่เต็มเวลา (Part – Time)<br>2. การเป็นนายจ้างตนเอง (Self – Employed) | ทำงานชั่วคราวระยะสั้น หรืองานเบา ๆ ตามวันเวลาหรือชั่วโมงในการทำงาน ต่อเดือน ต่อสัปดาห์ ไม่ว่าจะทำสัญญาจ้างหรือไม่ก็ได้                                | งานที่ต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย รวมถึงควรจัดเวลาทำงานให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับผู้สูงอายุมากที่สุด |

|   | สหราชอาณาจักร   | ประเทศญี่ปุ่น   | ประเทศไทย   |
|---|---|---|---|
|   | 3. การกลับไปทำงานใหม่หลังเกษียณ (Un-Retirement)   | ศูนย์ทรัพยากรมนุษย์ผู้สูงวัย  | โดยระยะเวลาทำงานควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงและไม่ควรเกินสัปดาห์ละ 6 วัน   |
| <b>การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ</b>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะอายุ</li> <li>- ขกเลิกเกณฑ์การเกษียณอายุ และหากนายจ้างหนดการเกษียณอายุของลูกจ้างให้ต่ำกว่าอายุ 65 ปี ถือเป็นกรกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่นายจ้างจะมีเหตุผลที่เหมาะสมเป็นรูปธรรม</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะอายุ</li> <li>- ขยายอายุเกษียณในระบบบำนาญ</li> <li>- นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างก่อนอายุ 60 ปี ไม่ได้ ยกเว้นอาชีพที่ยากแก่ผู้สูงอายุจะปฏิบัติงานได้ หากลูกจ้างจะได้รับความช่วยเหลือให้หางานใหม่ตามสมรรถภาพในการทำงาน</li> </ul> | <p>ภาครัฐได้มีการออกนโยบายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบมาตรการการจ้างงานผู้สูงอายุ มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องสังคมสูงอายุที่มีมาตรการย่อยเรื่อง ส่งเสริมการมีงานทำ และมีรายได้ของผู้สูงอายุ</p>       |
| <b>มาตรการที่เปิดโอกาสและจูงใจให้เอกชนจ้างผู้สูงอายุทำงาน</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติทางอายุ</li> <li>- สิทธิในการร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Working) ตามลักษณะ รูปแบบของงานและการจ้างงาน</li> <li>- ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือกันสร้างกลยุทธ์ที่ชื่อว่า</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติทางอายุ</li> <li>- ส่งเสริมให้มีการจ้างงานจนอายุครบ 60 ปี</li> <li>- มาตรการกระตุ้นการจ้างงานจนถึงอายุ 65 ปี ถ้าสถานประกอบการกำหนดอายุเกษียณน้อยกว่า 65 ปี จะต้องดำเนินมาตรการความมั่นคง</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดภาษีนิติบุคคลให้แก่สถานประกอบการที่จ้างงานผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป</li> <li>- การขอความร่วมมือผู้ประกอบการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2562</li> </ul> |

|   | สหราชอาณาจักร  | ประเทศญี่ปุ่น  | ประเทศไทย                                      |
|---|--|--|--|
|   | <p>“Fuller Working Live” เพื่อร่วมมือกันสร้างโอกาสและสนับสนุนให้แรงงานสูงอายุได้ทำงานต่อไป</p>   | <p>ด้านการจ้างผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีเลิกจ้างงาน</li> </ul> <p>ลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 45 – 65 ปี นายจ้างต้องดำเนินมาตรการช่วยเหลือการสมัครงานใหม่ให้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีระบบการจ้างแรงงานใหม่หลังเกษียณอายุ</li> <li>- ภาครัฐให้เงินอุดหนุนค่าจ้างสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุและให้สิทธิประโยชน์แก่บริษัท</li> </ul> |  |
| <p>การช่วยเหลือเรื่องเพิ่มทักษะและความรู้</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- นโยบายช่วยเหลือเรื่องเพิ่มทักษะความรู้</li> <li>- โครงการ Learning and Skills Council เพื่อวางแผนและให้ทุนการศึกษา โดยไม่รวมการศึกษาในระดับสูง</li> <li>- โครงการ Learndirect เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์ฝึกอาชีพสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ</li> <li>- ศูนย์พัฒนามนุษย์ผู้สูงวัย (SHRC) หรือ ศูนย์ทรัพยากร</li> </ul>   | <p>ยังไม่มีนโยบายหรือการดำเนินงานที่ชัดเจน</p> |

|  | สหราชอาณาจักร  | ประเทศญี่ปุ่น  | ประเทศไทย   |
|--|--|--|---|
| การช่วยเหลือเรื่องการทำงานให้กับผู้สูงอายุ | มาตรการ New Deal 50 Plus ที่มุ่งช่วยเหลือแรงงานที่มีอายุมากกว่า 50 ปีขึ้นไปได้ทำงาน  | - จัดตั้งหน่วยงานที่ช่วยหางานโดยเฉพาะให้แก่แรงงานแต่ละประเภท<br>- มีสมาคมที่ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการในการจ้างงานผู้สูงอายุ | ยังไม่มีนโยบายหรือการดำเนินงานที่ชัดเจน   |
| การดูแลและการตรวจสอบการทำงานของผู้สูงอายุ  | - จัดตั้งคณะทำงาน Age Positive ในการดำเนินการส่งเสริมการทำงานในผู้สูงอายุ<br>- ศูนย์จัดหางาน (Job Center) สำหรับผู้สูงอายุ | กฎหมายกำหนดให้ มีกสมาคมศูนย์พัฒนามนุษย์ผู้สูงวัย (SHRC) หรือ ศูนย์ทรัพยากรผู้สูงอายุ เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือเรื่องการทำงานของผู้สูงอายุ     | ไม่หน่วยงานดูแลที่ชัดเจน  อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดให้ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี |