

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

LEGAL DEVELOPMENT ON PROMOTING ELDERLY CITIZEN EMPLOYMENT *

ศิวพร เสาวคนธ์**

ณัฐพร เทียนบุญ***

1. บทนำ

เนื่องด้วยประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่ว่า มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ¹ ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยสถิติผู้สูงอายุของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2563 พบว่ามีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 11,627,130 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.57 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ² ขณะที่สภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ เป็นประเทศที่สองของอาเซียนรองจากประเทศสิงคโปร์ โดยประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 13 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด รวมทั้งคาดการณ์ว่าในอีก 20 ปีข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2583) ประเทศไทยจะมีจำนวนผู้สูงอายุ 20 ล้านคน หรือ 1 ใน 3 ของประชากรในประเทศจะเป็นผู้สูงอายุ และจะมีประชากรที่อายุมากกว่า 80 ปีขึ้นไปมากถึง 3,500,000 คน³

* บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัสต์เพื่อการจัดการสินทรัพย์ของผู้สูงอายุ ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

¹ กรมสุขภาพจิต. (2563). *93 วันสู่สังคม"คนชรา" 5 จังหวัด? คนแก่เยอะสุด-น้อยสุด.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.dmh.go.th/news-dmh/view.asp?id=30453>. [2564, 17 มีนาคม].

² กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2563). *สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย พ.ศ. 2563.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.dop.go.th/th/known/side/1/1/335>. [2564, 23 มีนาคม].

³ สำนักข่าวอิสรา. (2562). *ปี 64 ไทยมีคนชรา 13 ล้านคน เข้าสู่สังคมผู้สูงวัยสมบูรณ์-แนะรัฐเพิ่มอำนาจ อปท.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.isranews.org/isranews-news/779161>. [2564, 17 เมษายน].

การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย เป็นเหตุให้จำนวนแรงงานลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ เมื่อจำนวนผู้สูงอายุซึ่งเป็นกลุ่มพึ่งพิงทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุ และมีความพยายามเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 กำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีสิทธิ นำรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างงานผู้สูงอายุมายกเว้นภาษี โดยสามารถหักรายจ่ายได้ 2 เท่า ในการจ้างผู้สูงอายุเข้าทำงานในสถานประกอบการของตน ซึ่งผู้สูงอายุต้องมีอายุ 60 ปีขึ้นไป ต้องมีสัญชาติไทยและเป็นลูกจ้างของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จ้างอยู่ก่อนแล้ว เช่น เกษียณอายุงาน และบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นจ้างให้ทำงานต่อ เป็นต้น หรือเป็นผู้สูงอายุที่ได้ขึ้นทะเบียนหางานไว้กับกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ต้องไม่เป็น และไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่จ้างผู้สูงอายุดังกล่าว หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลในเครือเดียวกัน ทั้งนี้ รายจ่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษี ต้องเกิดจากรายจ่ายที่จ่ายเป็นค่าจ้างให้แก่ผู้สูงอายุไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท⁴ และการออกประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2562 เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการให้ผู้สูงอายุมีงานทำ⁵

ด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2563 ผู้สูงอายุมีงานทำจำนวน 4.70 ล้านคน⁶ จากจำนวนผู้สูงอายุ 11.63 ล้านคน⁷ หรือคิดเป็นร้อยละ 40.41 ของจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด จำแนกเป็นเพศชายจำนวน 2.68 ล้านคน หรือร้อยละ 57.05 และเป็นเพศหญิง 2.02 ล้านคนหรือร้อยละ 42.95 การที่ผู้สูงอายุเข้าสู่สังคมแรงงานเพิ่มมากขึ้นอาจเป็นผลมาจากมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559 ที่ให้ความเห็นชอบมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ⁸ ประกอบกับเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2562 กระทรวงแรงงานได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ

⁴ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560.

⁵ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ

⁶ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *สถิติแรงงาน พ.ศ. 2563*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/02.aspx>. [2564, 23 มีนาคม].

⁷ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2563). *สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย พ.ศ. 2563*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/335>. [2564, 23 มีนาคม].

⁸ กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2561). *ยุทธศาสตร์กรมกิจการผู้สูงอายุ 20 ปี ประจำปี พ.ศ.2561 -2580* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สามลดา. หน้า 23.

(MOU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุกับหน่วยงานเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานในลักษณะงานที่เหมาะสมกับอายุ ทักษะ และประสบการณ์ ในบริษัทเอกชน หลังจากการจ้างงานผู้สูงอายุเข้ามาทำงาน พบว่าผู้ประกอบการรู้สึกคุ้มค่าในการจ้างงานผู้สูงอายุ ทั้งในด้านความสามารถ (Performance) และทัศนคติ (Attitude) ในการทำงาน โดยเฉพาะความรับผิดชอบ ความมีวินัย ความอดทน ความน่าเชื่อถือ และการสร้างบรรยากาศที่ดีในที่ทำงาน ซึ่งนับเป็นสัญญาณที่ดีของการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของประเทศไทย⁹

ทั้งนี้การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพและมีความต้องการในการทำงาน ได้ทำงานในอาชีพที่เหมาะสมกับวัย และประสบการณ์ เป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงด้านรายได้ สร้างคุณค่า และความภาคภูมิใจให้แก่ผู้สูงอายุ ตลอดจนเป็นการเพิ่มบทบาทและคุณค่าของผู้สูงอายุด้วยการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะเริ่มมีการจ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น แต่ยังคงปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมาย หรือมาตรการในการสร้างแนวปฏิบัติกรจ้างงานผู้สูงอายุที่ชัดเจนเพื่ออำนวยความสะดวกให้สถานประกอบการตัดสินใจรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน เช่น การจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการที่ควรให้ หรือฐานข้อมูลของผู้สูงอายุที่มีความประสงค์จะทำงาน ซึ่งหากเรากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือ แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ย่อมส่งผลให้เกิดการจ้างงานผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากการมีการกำหนดกฎหมายไว้ ทำให้การจ้างงานผู้สูงอายุถูกขับเคลื่อนและเป็นไปในแนวทางที่ชอบธรรมและการจ้างงานผู้สูงอายุจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยมี พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ที่ออกมาเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพื่อให้การจ้างงานเป็นรูปธรรม และผลักดันให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และผู้ประกอบการกล้าที่จะรับผู้สูงอายุมากขึ้น การแก้ไขปัญหาการจ้างงานของผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายฉบับนี้จะเป็นการเปิดโอกาสในการมีงานทำของผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งหากมีการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนไปในทิศทางเดียวกัน จะเป็นการเพิ่มโอกาสการมีงานทำในกลุ่มผู้สูงอายุทำให้การจ้างงานผู้สูงอายุมีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

⁹ ชลธิชา อัสวานิรันดร, ชฎาธาร โอบนิธิ, วิษระ เพชรดิน, วิรลพัชร มานิตศรีศักดิ์ และ นลัท จิตลานนท์. (2563). *โครงการรูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของประเทศไทย: ความยืดหยุ่น ผลผลิตภาพ และการคุ้มครอง*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 125.

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของต่างประเทศและประเทศไทย

เนื่องจากปัจจุบันมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นเรื่องที่ทุกประเทศล้วนต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ และประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าว เนื่องจากส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสนใจในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมและจูงใจให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้น เนื่องจากว่าผู้สูงอายุในปัจจุบันส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่มีศักยภาพ และมีความสามารถที่จะทำงานได้

2.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

2.1.1 สหราชอาณาจักร

ในปี พ.ศ. 2562 สหราชอาณาจักรมีจำนวนประชากร 66.83 ล้านคน โดยมีประชากรวัยทำงานหรืออยู่ในกำลังแรงงานซึ่งมีช่วงอายุระหว่าง 15 - 64 ปี คิดเป็นร้อยละ 64 ของประชากรทั้งหมด และมีประชากรผู้สูงอายุซึ่งมีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 16 ของประชากรทั้งหมด¹⁰ ทั้งนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติสหราชอาณาจักร (ONS) ประมาณการว่าภายในปี พ.ศ.2568 สหราชอาณาจักรจะมีจำนวนประชากร 77 ล้านคน ซึ่งจำนวนประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.1 เป็นร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด¹¹ จากการคาดการณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ทำให้ประชากรในวัยทำงานมีสัดส่วนลดลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อีกทั้งสร้างภาระให้กับภาครัฐ เพื่อการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น สหราชอาณาจักรจึงได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการด้านการจ้างงานของผู้สูงอายุ¹²

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

¹¹ 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].

¹² สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนงนุช อินทรวิเศษ. (2551). *โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ*. รายงานการศึกษาลบับสมบูรณณ์ เสนอสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. หน้า 28.

นอกจากนี้สหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้งคณะทำงานในการดำเนินการส่งเสริมการจ้างงานในผู้สูงอายุที่เรียกว่า “Age Positive” เพื่อดำเนินการรณรงค์ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ตั้งแต่การกำหนดลักษณะการทำงานที่มีความยืดหยุ่น เช่น การทำงานแบบไม่เต็มเวลา การทำงานชั่วคราวหรือทำงานแบบสัญญาระยะสั้น หรือการจ้างงานใหม่ในฐานะที่ปรึกษา¹³

สำหรับมาตรการที่ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของสหราชอาณาจักรที่สำคัญได้แก่

1) ยกเลิกเกณฑ์เกษียณอายุแบบ Default Retirement Age (DRA) ซึ่งแต่เดิมสหราชอาณาจักรได้กำหนดอายุเกษียณที่ 65 ปี ถ้าไม่ปฏิบัติตามถือว่ากระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่มีเหตุผลที่เหมาะสมเป็นรูปธรรม ส่งผลให้นายจ้างในทุกหน่วยงานจะต้องแจ้งให้แรงงานได้ทราบถึงนโยบายการลาออกจากงานก่อนเกษียณ และเกณฑ์อายุปลดเกษียณตามกฎหมาย ตลอดจนทางเลือกต่าง ๆ ที่มีตามนโยบายและมาตรการส่งเสริมการจ้างงานในผู้สูงอายุให้แรงงานทราบอย่างทั่วถึงและชัดเจน¹⁴ อย่างไรก็ตามนายจ้างสามารถกำหนดเกณฑ์การเกษียณอายุให้สูงกว่าอายุ 65 ปี หรือเลือกที่จะไม่มีเกณฑ์เกษียณอายุเลยก็ได้¹⁵ ต่อมาในปี พ.ศ.2554 ได้มีการยกเลิก DRA¹⁶ ส่งผลให้สหราชอาณาจักรไม่มีการเกษียณอายุโดยอัตโนมัติ ซึ่งการยกเลิกนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งการยกเลิก DRA ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างได้ประเมิน หรือ ทบทวนผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างได้ โดยไม่ต้องไปยึดติดกับสิทธิของลูกจ้างผู้สูงอายุที่จะได้รับการจ้างงานต่อ นายจ้างสามารถให้การจ้างงานเป็นไปตามเกณฑ์เกษียณอายุ โดยที่นายจ้างให้เหตุผลที่เหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรม

2) การใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน ประกอบด้วย

2.1) พรบ.ความเท่าเทียมกัน พ.ศ. 2553 (Equality Act 2010) ที่เป็นการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะอายุ

2.2) กฎหมายการคุ้มครองแรงงาน (Employment Protection Legislation : EPL)

¹³ พรรัตน์ แสดงหาญ, อภิญญา อิงอาจ และณภัท ธนเดชะวัฒนะ. (2560). *การพัฒนารูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในธุรกิจโรงแรมเขตภาคตะวันออก*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะการจัดการและการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 2.

¹⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2562). *รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องแนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในยุคสังคมผู้สูงอายุศึกษากรณีการนำผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 28-29.

¹⁵ พรเพ็ญ ไตรพงษ์. (2561). *มาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน*. คุยฎินิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 166.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

3) นโยบาย มาตรการเสริมต่าง ๆ

3.1) นโยบายช่วยเหลือเรื่องเพิ่มทักษะความรู้ มีโครงการ Learning and Skills Council ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแผน และให้ทุนการศึกษาโดยไม่รวมการศึกษาระดับสูง โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มระดับของการมีส่วนร่วมและความสำเร็จของการเรียนรู้ โครงการ Learning Partnership มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งสถาบันนี้ตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย คือ รัฐบาลท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และสหภาพนายจ้าง และโครงการ Learndirect ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเผยแพร่แนวทางการพัฒนาอาชีพ และการเสริมสร้างความรู้ตลอดชีวิตให้ถึงที่บ้าน

3.2) การช่วยเหลือการทำงานให้ผู้สูงอายุ

3.3) การปรับสถานที่และความยืดหยุ่นในการทำงานให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุโดยดำเนินโครงการ The Work-Life Balance เพื่อลดปัญหาสุขภาพที่เกิดเนื่องจากการทำงาน ซึ่งโครงการนี้ประกอบด้วย การส่งเสริมให้ยืดหยุ่นเวลาทำงาน สามารถสลับเปลี่ยนเวลาทำงานได้ การเปลี่ยนแปลงกะของการทำงาน (Shift Swapping) การร่วมกันทำงาน (Job Sharing) และการมอบหมายงานให้นำกลับไปทำที่บ้าน รวมทั้งมีการเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิ (Right at Work) ในการร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Working) ซึ่งการทำงานแบบยืดหยุ่น เป็นรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เนื่องจากมีรูปแบบการทำงานที่ไม่เคร่งครัด เป็นการทำงานแบบไม่เต็มเวลา การทำงานแบบชั่วคราว หรือการทำงานแบบเป็นช่วงเวลาซึ่งจะเหมาะกับสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ อีกทั้งสหราชอาณาจักรมีกฎหมายบัญญัติให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการทำงานได้ เช่น ชั่วโมงและเวลาการทำงาน โดยทำคำร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่นต่อนายจ้าง และนายจ้างต้องพิจารณาคำร้องขอทำงานแบบยืดหยุ่นอย่างสมเหตุสมผล

4) ความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคการศึกษา โดยภาครัฐและภาคเอกชนของสหราชอาณาจักรร่วมมือกันสร้างกลยุทธ์ที่ชื่อว่า “Fuller Working Lives” ซึ่งนอกจากให้สิทธิในการร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่นแล้ว ยังให้ภาครัฐกิจและศูนย์จัดหางานร่วมมือกันสร้างโอกาสและสนับสนุนให้แรงงานสูงอายุได้ทำงานต่อไป หรือรับเข้าทำงานมากขึ้น

2.1.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศต้นแบบหลักเกี่ยวกับการจัดการในประเด็นประชากรผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2563 ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนประชากร 126.32 ล้านคน โดยมีจำนวนประชากรมากเป็นอันดับ 11 ของโลก อย่างไรก็ตาม จำนวนประชากรกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง¹⁷ รัฐบาลประเทศญี่ปุ่นคาดการณ์ว่าในอีก 40 ปีข้างหน้าประชากรญี่ปุ่นจะลดลงเหลือ 88 ล้านคน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานเป็นอันดับหนึ่งของโลก¹⁸ อันเป็นผลเนื่องจากปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super – Aged Society) จากการคาดการณ์ดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีนโยบายส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เพราะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก เพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าว และแก้ปัญหาภาวะขาดแคลนแรงงาน¹⁹ โดยเน้นการเพิ่มการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานของประชากรผู้สูงอายุ และผู้หญิงควบคู่กับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน (Universal Design) รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง อาทิ โรโบติกส์และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) มาใช้แทนแรงงานคนมากขึ้น²⁰

สำหรับมาตรการที่ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของสหราชอาณาจักรที่สำคัญได้แก่

1) การขยายอายุเกษียณในระบบบำนาญ ดังนี้

1.1) บำนาญพื้นฐาน ปรับอายุรับบำนาญหนึ่งจาก 60 ปี เป็น 65 ปี สำหรับผู้ชาย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2556 และสำหรับผู้หญิงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561²¹

1.2) บำนาญสำหรับลูกจ้าง เป็นเงินบำนาญเพิ่มเติมจากเงินบำนาญพื้นฐาน โดย

¹⁷ 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. [2564, 6 มิถุนายน].

¹⁸ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน). (2563). *มองไปข้างหน้า 2050: เดินหน้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://web.tcdc.or.th/en/Articles/Detail/Aging-Society-2050>. [2564, 6 มิถุนายน].

¹⁹ คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14. หน้า 20.

²⁰ คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14. หน้า 28.

²¹ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงาน ผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/> [2564, 6 มิถุนายน].

ลูกจ้างที่เป็นผู้ชายจะมีการปรับเพิ่มอายุเกษียณทุก 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. 2573²²

2) การใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน

2.1) กฎหมายความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. 2514 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons 1971) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2559 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การส่งเสริมสวัสดิการ รวมถึงการสร้างมาตรการโดยรวมในการที่จะรักษาการจ้างงานผู้สูงอายุ ที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สร้างความมั่นคงทางอาชีพให้กับผู้สูงอายุ

โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของแรงงานผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคน (ผู้ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป) และผู้ที่มีอายุมากกว่าที่รัฐมนตรีกระทรวงกระทรวงสุขภาพแรงงานสวัสดิการสังคมกำหนด คือ ผู้ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป

2.2) กฎหมายมาตรการการจ้างงาน พ.ศ.2509 (Employment Measures Laws 1966) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติทางอายุที่เกี่ยวกับการรับสมัครบุคคลเข้าทำงาน โดยมาตรา 10 ได้ระบุให้บริษัทต้องให้โอกาสที่เท่าเทียมกันกับลูกจ้างในส่วนของ การรับเข้าทำงานและการจ้างงานโดยไม่คำนึงถึงอายุ²³

ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักด้านการจ้างแรงงานของญี่ปุ่น ซึ่งมีเนื้อหาปกป้องแรงงานสูงอายุให้มีความมั่นคงในอาชีพ และรักษาแรงงานให้อยู่ในระบบยาวนานที่สุดโดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้²⁴

- นายจ้างต้องส่งเสริมให้แรงงานทำงานจนอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ และในกรณีที่นายจ้างมีการกำหนดอายุเกษียณ จะต้องกำหนดให้อายุเกษียณนั้นไม่ต่ำกว่าอายุ 60 ปี

- มาตรการกระตุ้นการจ้างงานจนถึงอายุ 65 ปี สำหรับสถานประกอบการที่กำหนดอายุเกษียณน้อยกว่า 65 ปีบริบูรณ์ จะต้องดำเนินมาตรการความมั่นคงด้านการจ้างผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น

²² คณะกรรมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14. หน้า 21.

²³ พรเพ็ญ ไตรพงษ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15. หน้า 139.

²⁴ ศุภชัย ศรีสุชาติ, แก้วขวัญ ตั้งติพงษ์กุล และอนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์. (2561). *โครงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุ ตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม (E6)*. รายงานการฉบับสมบูรณ์ กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดย สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 74.

- นายจ้างต้องดำเนินมาตรการช่วยเหลือการสมัครงานใหม่ ในกรณีที่ลูกจ้างผู้มีอายุระหว่าง 45-65 ปี จะต้องออกจากงานเนื่องจากการเลิกจ้าง

- เมื่อลูกจ้างอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไปต้องออกจากงาน นายจ้างมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือลูกจ้างเหล่านั้น ให้ได้รับความสะดวกสบาย และอำนวยความสะดวกในการหางานใหม่ รวมถึงการออกหนังสือช่วยเหลือการหางานตามทีลูกจ้างที่ลาออกต้องการ

- นายจ้างต้องออกมาตรการเพื่อการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพให้แก่ลูกจ้าง อีกทั้งปรับปรุงอุปกรณ์การทำงานให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุด้วย

- การจัดตั้งศูนย์พัฒนามนุษย์ผู้สูงอายุ (Silver Human Resource Center : SHRC) หรือศูนย์ทรัพยากรผู้สูงอายุ โดยทำหน้าที่ประสานงานกับแต่ละจังหวัดให้ตั้งหน่วยงานย่อยขึ้นมาเพื่อติดตาม และดูแลผู้สูงอายุในท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือเรื่องการทำงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว งานที่ต้องการทักษะฝีมือระดับต่ำไปจนถึงทักษะขั้นสูง เพื่อตอบสนองความต้องการของแรงงานผู้สูงอายุให้ได้มากที่สุด อีกทั้งเพื่อสร้างโอกาสในการทำงานชั่วคราวระยะสั้นหรืองานที่มีลักษณะเบาและง่ายเหมาะกับผู้สูงอายุ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดประเภทของงานในการจ้างผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดชั่วโมงการทำงาน²⁵

3) นโยบาย มาตรการเสริมต่าง ๆ²⁶

3.1) มาตรการทั่วไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้มาตรการเสริมหลายรูปแบบ เช่น เพิ่มจำนวนสถานที่ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้โดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องอายุ เพิ่มจำนวนสถานที่ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ในท้องถิ่นหรือสามารถทำกิจกรรมทางสังคมได้ ให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่ของผู้สูงอายุอย่างเพียงพอและจริงจัง ให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการในการจ้างงานผู้สูงอายุ จัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนของญี่ปุ่น (Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens)

3.2) มาตรการภาครัฐที่สนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุแก่นายจ้าง²⁷ เช่น การจัดให้มีเครือข่ายการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถบรรจุผู้สูงอายุเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งการช่วยเหลืออาชีพเพิ่มเติมให้อีกทางหนึ่ง การยอมให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยอาจลดสวัสดิการหรือค่าตอบแทนลงเพื่อเป็นการช่วยเหลือนายจ้าง การให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่มี

²⁵ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงาน ผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/> [2564, 6 มิถุนายน].

²⁶ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2559). *ระบบการจ้างงาน ผู้สูงอายุของญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/> [2564, 6 มิถุนายน].

²⁷ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14. หน้า 22.

การจ้างงานผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้คำปรึกษาและรูปแบบอื่น ๆ สำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ

4) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคการศึกษา เช่นการมีเครือข่ายการจ้างงานผู้สูงอายุ จัดตั้งสถาบันนโยบายแรงงานและการจัดฝึกอบรม (The Japan Institute for Labour Policy and Training : JILPT) เพื่อศึกษานโยบายด้านแรงงาน โดยเฉพาะ พร้อมทั้งวางแผนการจัดฝึกอบรม เช่น การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันด้านแรงงาน ปัญหาของการจ้างงานผู้สูงอายุ และข้อกั่วงวลที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการจ้างงาน

2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศไทย

ภาครัฐทั้งในอดีตและปัจจุบัน ได้ให้ความสนใจและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประชากรในประเทศ โดยได้เริ่มมีการออกมาตรการรับมือการในด้านต่าง ๆ เช่น การตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 การประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2561 และการประกาศเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2563 ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเกี่ยวกับผู้สูงอายุ²⁸

สำหรับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุภาครัฐได้มีการออกนโยบายและมาตรการรองรับที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 12 เพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในส่วนการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ได้มีแนวทางการและดำเนินการปรับปรุงกฎหมายตลอดจนออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจ้างงานแรงงานผู้สูงอายุดังนี้

1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559 ให้ความเห็นชอบมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยเห็นชอบมาตรการการจ้างงานผู้สูงอายุ และอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มีสาระสำคัญเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 100 ของรายจ่ายที่ได้จ่ายเพื่อการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเข้าทำงาน²⁹

2) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ โดยกระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยมีแนวทางเสนอแก้ไขเพิ่มเติมให้การเกษียณอายุถือเป็นการเลิกจ้าง และกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดอายุการเกษียณให้ถือว่า 60 ปีเป็นการเกษียณอายุทันที และให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชย ตลอดจนประเด็น

²⁸ คณะกรรมาธิการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14. หน้า ก.

²⁹ กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2561). *ยุทธศาสตร์กรมกิจการผู้สูงอายุ 20 ปี พ.ศ.2561 – 2580*. กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. หน้า 23.

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกลุ่มแรงงานเฉพาะ ซึ่งรวมถึงแรงงานผู้สูงอายุด้วย และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขเกี่ยวกับการขยายอายุรับสิทธิประโยชน์กรณีบำนาญชราภาพจากเดิม 55 ปี ออกไป เป็น 60 ปี ที่จะเอื้อต่อการจ้างงานต่อหลังจากลูกจ้างอายุ 55 ปี³⁰

3) กระทรวงการคลังได้กำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างงานแรงงานสูงอายุ โดยออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งรับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเข้าทำงาน เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ³¹

4) กระทรวงแรงงานได้ออกประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2562 เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการให้ผู้สูงอายุมีงานทำ³²

3. วิเคราะห์ปัญหาการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับค่านิยมการจ้างงานผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่าไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดค่านิยมการจ้างงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ มีแต่เพียงกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงค่านิยมของค่าว่าจ้างงานผู้สูงอายุไว้ประกอบกับแรงงานผู้สูงอายุถูกมองว่าเป็นแรงงานที่ไม่มีศักยภาพในการทำงานเท่าที่ควร เนื่องจากด้านสุขภาพ สุขภาพและสมรรถนะทางร่างกายที่ลดลง จึงทำให้การจ้างงานผู้สูงอายุไม่เป็นที่แพร่หลายในประเทศไทย อย่างไรก็ตามมีผู้สูงอายุอีกจำนวนมากที่มีศักยภาพและมีความต้องการในการทำงาน ซึ่งการจ้างงานผู้สูงอายุมีข้อดีในเรื่องของสมรรถนะทางความคิดและจิตใจความสามารถในการสื่อสารและการแก้ไขปัญหาที่ยู่ยากซับซ้อนในสถานการณ์ต่าง ๆ อีกทั้งงานที่ต้องใช้ความชำนาญจากการสั่งสมประสบการณ์ และใช้ความรู้ความสามารถที่หาได้จากผู้สูงอายุ เช่น

³⁰ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2560). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม เรื่อง การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 2.

³¹ เรื่องเดียวกัน.

³² ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ

งานฝีมือที่ถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น สูตรลับในการทำอาหารหรือเครื่องดื่มน หรืองานอื่น ๆ เป็นต้น ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดเรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้บริษัท หรือผู้ประกอบการไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจ้างงานผู้สูงอายุ

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุควรได้รับเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (3) กำหนดให้ผู้สูงอายุ มีสิทธิในการได้รับการส่งเสริมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม ซึ่งในปัจจุบัน ชุมชนหลายแห่งของประเทศไทยได้สนับสนุนให้ผู้สูงอายุพัฒนาตนเอง เพื่อนำความรู้ไปพัฒนา และนำไปประกอบอาชีพ เพื่อสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว เช่น การฝึกงานฝีมือ นำผลิตภัณฑ์ในชุมชนมาพัฒนาเพื่อสร้างรายได้ เป็นต้น รวมถึงภาครัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวล รัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรสำหรับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ อีกทั้งมีการออกประกาศของกระทรวงแรงงานที่กำหนดถึงอัตราค่าจ้าง และชั่วโมงการทำงานของผู้สูงอายุ

อย่างไรก็ตามในเรื่องของสิทธิที่ผู้สูงอายุควรได้รับเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานนั้น พบว่ายังไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือ แนวทางปฏิบัติ ที่ชัดเจน เช่น การกำหนดลักษณะ ประเภท หรืออาชีพที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ ทำให้การดำเนินงานด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานหรือการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพ ของผู้สูงอายุขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่มีความต้องการทำงานไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนอย่างเต็มที่ รวมถึงนายจ้างหรือผู้ประกอบการ ไม่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพการทำงานของผู้สูงอายุ

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดูแลและการตรวจสอบการจ้างงานผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 และ มาตรา 9 และ มาตรา 11 ได้มีการกำหนดให้ว่า คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผน หลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ไม่ได้เป็นการทำหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุแต่อย่างใด แต่เป็นการทำหน้าที่ในภาพรวมของการบริหารจัดการผู้สูงอายุย่อมส่งผลให้เกิดการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม และอาจทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้สูงอายุ เพราะผู้สูงอายุอาจไม่มีอำนาจในการต่อรอง และอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถโต้แย้งใด ๆ ได้ อีกทั้งในการดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง

การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การดำเนินงานเกิดความทับซ้อนกันของการบริหารจัดการ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่นแล้ว ทั้งสองประเทศต่างให้ความสำคัญกับการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยมีการออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้การจ้างงานผู้สูงอายุมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เช่น สหราชอาณาจักรมีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะอายุ ยกเลิกเกณฑ์การเกษียณอายุ รวมถึงมีการจัดตั้งคณะทำงานในการดำเนินการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายกำหนดค่านิยามของแรงงานผู้สูงอายุ และกำหนดให้มีการตั้งศูนย์พัฒนามนุษย์ผู้สูงวัย (SHRC) หรือศูนย์ทรัพยากรผู้สูงอายุ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการทำงานของผู้สูงอายุ

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน โดยเฉพาะผลกระทบต่อการขาดแคลนแรงงานจากการที่มีประชากรในวัยทำงานลดลง ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต อย่างไรก็ตาม มีผู้สูงอายุอีกเป็นจำนวนมากในปัจจุบันที่แม้ว่าจะมีสมรรถนะทางร่างกายลดลง แต่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน รวมถึงมีความต้องการในการทำงาน เพื่อให้มีรายได้ไว้ใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้ภาครัฐได้ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยออกนโยบายเพื่อรองรับการจ้างงานผู้สูงอายุ แต่การจ้างงานผู้สูงอายุยังขาดประสิทธิภาพและขาดกลไกทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรม เช่น การขยายอายุเกษียณ บุคลากรในภาครัฐ หรือการส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุให้มากขึ้น โดยการลดภาษีนิติบุคคลให้แก่สถานประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ หรือการออกประกาศกระทรวงแรงงานเพื่อขอความร่วมมือผู้ประกอบการในการจ้างงานผู้สูงอายุ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบาย หรือมาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ แต่ในปัจจุบันก็ยังพบปัญหาในการจ้างงานเนื่องกฎหมายยังขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ อีกทั้งขาดการกำหนดทิศทางและนโยบายที่จะดำเนินการร่วมกัน ทั้งระหว่างหน่วยงานภายในและระหว่างหน่วยงานภายนอก ส่งผลให้การดำเนินงานยังมีความทับซ้อนกัน ทั้งนี้การส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ มีความต้องการในการทำงาน ได้มีงานทำในอาชีพที่เหมาะสมกับวัยและประสบการณ์ ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงด้านรายได้ สร้างคุณค่าและความภูมิใจให้แก่ผู้สูงอายุ ตลอดจนจนเป็นการเพิ่มบทบาทและคุณค่าของผู้สูงอายุด้วยการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งหากมีการบูรณาการของหน่วยงาน

ภาครัฐและเอกชนไปในทิศทางเดียวกัน จะเป็นการเพิ่มโอกาสการมีงานทำในกลุ่มผู้สูงอายุ ทำให้ การจ้างงานผู้สูงอายุมีมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเป็นการเพิ่มบทบาท และคุณค่า ของผู้สูงอายุ ให้มีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ

ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมการจ้างงานของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็น ธรรมชาติแก่ผู้สูงอายุจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พร้อมทั้งให้มี การตั้งคณะกรรมการในการดูแลและตรวจสอบการจ้างงานของผู้สูงอายุ เพื่อให้การจ้างงานผู้สูงอายุ มีมาตรฐาน และ เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

4.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาทางกฎหมาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังนี้

4.2.1 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติคำนิยามศัพท์ ของการจ้างงานผู้สูงอายุ ให้ชัดเจน

4.2.2 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุควรได้รับ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานที่ชัดเจน ประกอบด้วย การได้รับบริการข้อมูลทางอาชีพ ได้รับ ความช่วยเหลือในการจัดหางาน การรับสมัครงาน การมีสิทธิได้รับความยืดหยุ่นในการทำงาน

4.2.3 ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแล และตรวจสอบ การจ้างงานผู้สูงอายุของคณะกรรมการผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้มีหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลแรงงาน ผู้สูงอายุ กำหนดคกฏระเบียบในการจ้างงานผู้สูงอายุ พร้อมทั้งกำกับดูแล ติดตามตรวจสอบ การจ้างงานของผู้สูงอายุ