

การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน*

DEVELOPMENT OF LEGAL MEASURES FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF ELDERLY EMPLOYMENT IN THE PRIVATE SECTOR

รวดี สุทธิศาสตร์

Rawadee Sutisart

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น ประเทศไทย

Faculty of Law, Khon Kaen University, Khon Kaen, Thailand

Corresponding author E-mail: rawadee.law.kku@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาสถานภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุที่ทำงานในภาคเอกชน และเสนอมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานของลูกจ้างสูงอายุ ในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น พื้นที่จังหวัดขอนแก่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้สูงอายุที่มีโอกาสในการทำงาน อายุตั้งแต่ 60 - 79 ปี จำนวน 10 คน 2) นายจ้างสถานประกอบการกิจการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กจำนวน 10 คน 3) นักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติงานในกฎหมายแรงงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สายปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงแรงงาน เจ้าหน้าที่สายปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มนักวิชาการ ที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน ผู้พิพากษา จำนวน 10 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 30 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์โดยมีโครงสร้าง เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม นำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการใช้เครื่องมือดังกล่าวมาวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า สถานภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุที่ทำงานในภาคเอกชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ถึงปี พ.ศ. 2566 มีสัดส่วนร้อยละลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ในปี พ.ศ. 2565 มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น โดยลูกจ้างสูงอายุส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มากกว่าเพศชาย มีอายุระหว่าง 60 - 71 ปี ภายหลังเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 55 ปี ลูกจ้างสูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานทำให้ไม่มีรายได้ในการดำรงชีพและต้องอาศัยอยู่ลำพังไม่มีบุคคลดูแล ทั้งที่ลูกจ้างสูงอายุมีสุขภาพที่แข็งแรง และสามารถทำงานได้ ควรมีมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมให้จ้างงานลูกจ้างสูงอายุมากขึ้น จึงเสนอกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างสูงอายุโดยคำนึงถึงทักษะค่าจ้างระดับพอประทังชีพทักษะค่าจ้างที่ยุติธรรมและความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

คำสำคัญ: การพัฒนามาตรการทางกฎหมาย, การจ้างแรงงาน, ผู้สูงอายุ, ภาคเอกชน

Abstract

This study aims to examine the employment status of older workers in the private sector and propose legal measures to promote their employment at both the national and local levels, with a particular focus on Khon Kaen Province. Utilizing a qualitative research approach, the study involves key informants categorized into three groups: 1) 10 older individuals aged 60 to 79 with

* Received February 9, 2025; Revised February 23, 2025; Accepted February 25, 2025



employment opportunities, 2) 10 employers from large, medium, and small enterprises, and 3) 10 experts in labor law practices, including government officials from the Ministry of Labor, local administrative officers, labor law academics, and judges, totaling 30 participants. The research employs structured questionnaires and interviews as data collection instruments. Data were gathered through questionnaires, in-depth interviews, and focus group discussions, and subsequently analyzed using content analysis. The findings reveal a continuous decline in the proportion of older workers in the private sector from 2017 to 2023, except for an increase observed in 2022. The majority of older workers are female, aged between 60 and 71 years. Following retirement at 55, most older workers remain unemployed, lacking sufficient income and often living alone without caregivers, despite being in good health and capable of working. To address this issue, the study proposes legal measures to encourage the employment of older workers, including the establishment of a minimum wage based on the Subsistence Wage Theory, the Just Wage Theory, and employers' financial capacity.

Keywords: Legal Measure Development, Employment, Older Workers, Private Sector

บทนำ

ปัจจุบันโครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลง ทำให้ผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นประกอบกับประชากรในประเทศไทยมีการแต่งงานช้าหรือมีบุตรน้อยลง ส่วนผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากมีเทคโนโลยีสำหรับการรักษาพยาบาลที่ทันสมัยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับการขาดแคลนแรงงานเพราะการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยสถิติของการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2563 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า มีจำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน 4.70 ล้านคน เป็นอัตราร้อยละ 36.9 จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 12.75 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563) และจำนวนผู้สูงอายุ 60 ปี ขึ้นไปจะมีจำนวน 13.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 20 ของประชากรในปี 2566 ซึ่งเป็นภาวะสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566)

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำข้อมูลการทำงานของลูกจ้างสูงอายุในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2563 มีอัตราร้อยละ 36.89 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ส่วนใหญ่ประเภทของงานที่ลูกจ้างสูงอายุทำเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือด้านเกษตรและประมง ร้อยละ 58.8 ส่วนอาชีพที่ลูกจ้างสูงอายุน้อยที่สุด คือ ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐานร้อยละ 7.0 (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2563) ซึ่งมีลูกจ้างสูงอายุบางส่วนที่สุขภาพแข็งแรงและสามารถทำงานได้ ประกอบกับลูกจ้างสูงอายุทำงานแบบเดินทางไปทำงานเช้ากลับเย็น และบางส่วนนายจ้างจัดที่พักอาศัยและอาหารให้ลูกจ้างสูงอายุ แม้แผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ที่ 1 ได้กำหนดให้เสริมสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำโดยสนับสนุนให้ผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60 ถึง 69 ปี) มีงานทำและมีรายได้ที่เหมาะสมกับศักยภาพของผู้สูงอายุ และมีการสนับสนุนมาตรการจูงใจทางภาษีผู้ประกอบการให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเกี่ยวกับการจ้างแรงงานของลูกจ้างสูงอายุที่มีความสามารถในการทำงานไว้อย่างใด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566)

ดังนั้น จึงส่งผลให้ลูกจ้างสูงอายุกลายเป็นผู้ด้อยโอกาสในทางสังคมขาดรายได้ที่เพียงพอตามมาตรฐานการครองชีพ เพราะไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการทำงานบางประเภทได้อันเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านอายุและด้านสภาพร่างกาย ทำให้นายจ้างเลือกจ้างลูกจ้างที่เป็นวัยหนุ่มสาวมากกว่า จึงทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาว่า

ลูกจ้างสูงอายุที่ทำงานบางประเภทไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือเกิดภาวะการว่างงานจำนวนมาก ผลการศึกษาที่ได้จะเสนอมาตรการทางกฎหมายและนโยบายทางสังคมในการคุ้มครองการจ้างงานของลูกจ้างสูงอายุเพื่อรองรับกับสังคมผู้สูงอายุที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มมากขึ้น

จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังกล่าว จึงสนใจที่จะศึกษา เรื่อง การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุโดยกำหนดขอบเขตในภาคเอกชนในประเทศไทย รวมถึงเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้นายจ้างมีการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุที่เหมาะสมกับจังหวัดขอนแก่นและประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุในภาคเอกชน
2. เสนอแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุได้อย่างเหมาะสม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวิธีดำเนินการวิจัย ตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

รูปแบบการวิจัย เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูล (Key Informant) 3 กลุ่ม ที่สำคัญจากฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐเพื่อให้ทราบข้อมูลจาก 3 ภาคส่วนของไตรภาคี ได้แก่ 1) กลุ่มผู้สูงอายุที่มีโอกาสในการทำงาน อายุตั้งแต่ 60 - 79 ปี จำนวน 10 คน เนื่องจากลูกจ้างกลุ่มนี้ยังแข็งแรงและมีความสามารถทำงานได้ 2) กลุ่มนายจ้างสถานประกอบการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กที่ครอบคลุมทุกขนาดของสถานประกอบการ จำนวน 10 คน 3) กลุ่มนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติงานในกฎหมายแรงงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐสายปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงแรงงาน เจ้าหน้าที่สายปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน ผู้พิพากษา จำนวน 10 คน ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น รวมกลุ่มตัวอย่าง 30 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบบสัมภาษณ์ (Interview) ได้แก่ แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1) ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ตามแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview Guideline) ได้นำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญแต่ละด้านตรวจสอบ ได้แก่ 1) ผู้ทรงคุณวุฒิ 60 - 79 ปี 2) หน่วยงานภาคเอกชน 3) หน่วยงานภาครัฐเพื่อนำไปให้กลุ่มเป้าหมายที่ 1 เกี่ยวกับสภาพการทำงานรวมถึงค่าจ้าง กลุ่มเป้าหมายที่ 2 เกี่ยวกับการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุ สำหรับการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่ 3 กลุ่มนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงานผู้วิจัยได้ขอเข้าพบและนัดหมายและดำเนินการสัมภาษณ์ประเด็นวิธีการส่งเสริมการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุ ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ด้วยการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) และ 2) ในขั้นตอนที่สองดำเนินการจัดประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group) โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับลูกจ้างสูงอายุ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐสายปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงแรงงาน อดีตผู้พิพากษา อัยการ นักวิชาการเชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน นายจ้าง ลูกจ้างสูงอายุและบุคคลทั่วไปที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือ เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกับกลุ่มเป้าหมาย และ 2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือเป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ (Document Research) เช่น หนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ระดมความคิดเห็นกับกลุ่มเป้าหมายและการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ มาวิเคราะห์โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ในโปรแกรมสำเร็จรูปในเชิงเนื้อหา (Content Analysis)



ผลการวิจัย

ผลการวิจัย พบว่า

สถานภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุในภาคเอกชน คำนิยามของ “สถานภาพการทำงาน” ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ลักษณะการทำงานของลูกจ้างสูงอายุเพื่อเสนอแนวทางในการส่งเสริมการทำงานของลูกจ้างสูงอายุนั้นได้นิยามคำว่า “สถานภาพการทำงาน” หมายถึง สถานะของบุคคลที่ทำงานในสถานที่ที่ทำงานหรือธุรกิจแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก นายจ้าง หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจของตนเองเพื่อหวังผลกำไรหรือส่วนแบ่ง ประเภทที่สอง การประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจของตนเองโดยลำพังผู้เดียวหรืออาจมีบุคคลอื่นมาร่วมกิจการด้วย เพื่อหวังผลกำไรหรือส่วนแบ่ง และไม่ได้จ้างลูกจ้างแต่อาจมีสมาชิกในครัวเรือนหรือผู้ฝึกงานมาช่วยทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ประเภทที่สาม ผู้ที่ช่วยธุรกิจของครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ประเภทที่สี่ ลูกจ้างทำงานโดยได้รับค่าจ้างตอบแทนเป็นรายเดือน รายสัปดาห์ รายวัน หรือรายชิ้นหรือเหมาจ่ายซึ่งอาจได้รับเป็นเงินหรือสิ่งของก็ได้ โดยรวมลูกจ้างรัฐบาล ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างเอกชน ประเภทที่ห้า กลุ่มคนที่มาร่วมกันทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งมุ่งศึกษาเฉพาะสถานภาพการทำงานของลูกจ้างผู้สูงอายุในภาคเอกชน ได้แก่ 1) การทำงานของลูกจ้างสูงอายุในภาคเอกชน ในปี พ.ศ. 2560 และปี พ.ศ. 2561 อยู่ในช่วงร้อยละ 12.2 ซึ่งในปี พ.ศ. 2562 ถึงปี พ.ศ. 2564 มีแนวโน้มลดลงประมาณร้อยละ 11 ส่วนปี พ.ศ. 2565 และ ปี พ.ศ. 2566 ได้มีอัตราที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.8 และ 12.3 ของแรงงานสูงอายุทั้งหมด เนื่องจากกระทรวงแรงงานมีมาตรการส่งเสริมการจ้างงานโดยดำเนินโครงการบันทึกความเข้าใจกับภาคเอกชน (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีมาตรการจูงใจนายจ้างโดยการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 ที่ยกเว้นภาษีเงินได้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลสำหรับนายจ้างที่จ้างผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ทำงานทำให้อัตราจ้างงานลูกจ้างสูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงานเอกชนเพิ่มขึ้น 2) ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างสูงอายุ ไม่มีการบัญญัติคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุในคุ้มครองแรงงาน มีเพียงกฎหมายกำหนดที่กำหนดเพียงหลักการกว้าง ๆ ให้คณะกรรมการค่าจ้างอาจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้กับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภทเป็นการเฉพาะตามมาตรา 87 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างสูงอายุต้องเพียงพอต่อการนำไปใช้ในการดำรงชีพได้โดยพิจารณาตามทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ (Subsistence Theory) ที่เพียงพอต่อค่าอาหาร ที่พักอาศัย ดูแลครอบครัว ลูกจ้างได้รวมถึงเก็บออมเพื่อนำไปใช้ในยามที่จำเป็น และทฤษฎีค่าจ้างที่ยุติธรรม (The Just Price Wage) ที่ค่าจ้างที่เป็นธรรมครอบคลุมปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชีวิตที่เหมาะสมขั้นต่ำของลูกจ้างและครอบครัวของลูกจ้าง ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตของลูกจ้างสูงอายุต้องคำนึงถึงค่ารักษาพยาบาลรวมถึง การอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมในการดำรงชีพตามวัยและสุขภาพร่างกายด้วย นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายค่าจ้างของนายจ้าง เพราะกรณีค่าจ้างสูงมากทำให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่ได้ ต้องเลิกจ้างลูกจ้างทำให้ลูกจ้างไม่มีงานทำซึ่งเป็นผลเสียแก่ลูกจ้าง ดังนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุจึงต้องมีอัตราที่เหมาะสมที่ลูกจ้างสามารถดำรงชีพได้และนายจ้างสามารถดำเนินการได้ 3) การส่งเสริมการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุ ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4 ฉบับ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118/1 ไม่มีเกณฑ์กำหนดการเกษียณอายุของลูกจ้างเอกชน มีเพียงให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงเกษียณอายุกันได้ หรือกรณีลูกจ้างที่ทำงานมีอายุเกิน 60 ปี และได้ตกลงกำหนดการเกษียณอายุไว้แสดงเจตนาเกษียณอายุต่อนายจ้างได้ 2) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 19 ที่กำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ แล้วเป็นอันพ้นจากเวลาราชการ เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์อันทำให้เกิดสิทธิรับสิทธิประโยชน์บำนาญ 3) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 77 ทวิ ที่ให้ผู้ประกันตนที่

จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 180 เดือน ให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ ผู้ประกอบการจึงนำอายุที่กำหนดเกณฑ์ได้รับบำนาญของลูกจ้างมากำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างภายในสถานประกอบการซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเกณฑ์เกษียณอายุของลูกจ้างภาคเอกชนไว้แต่อย่างใด และ 4) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดนิยามผู้สูงอายุให้หมายถึง บุคคลอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทยซึ่งกฎหมายฉบับนี้ต้องการคุ้มครองผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้มีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกแก่การยังชีพอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่เหมาะสม เมื่อพิจารณาเนื้อหากฎหมายฉบับนี้เพียงมาตรา 11 3) ที่ลูกจ้างควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม โดยการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในด้านนี้เน้นที่การคุ้มครองและส่งเสริมให้ข้อมูล ค่าปรึกษาข่าวสารตลาดแรงงาน การจัดหางาน รับสมัครงาน บริการข้อมูลทางอาชีพ ตำแหน่งว่างงาน การอบรมและฝึกอาชีพ โดยมีศูนย์กลางข้อมูลทางอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ แต่ยังไม่มีความหมายในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงมาตรการในทางภาษีอากรที่จูงใจนายจ้างที่จ้างลูกจ้างสูงอายุ ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายที่ได้ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุโดยตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มีการยกเว้นภาษีเงินได้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งรับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทำงานสำหรับเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 10 ของรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างสูงอายุ ในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของลูกจ้างในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น ซึ่งรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุในแต่ละเดือนต้องไม่เกิน 15,000 บาท ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายในบางประเทศที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่มีกฎหมายและนโยบายให้นายจ้างจ้างงานลูกจ้างสูงอายุมากขึ้นเพื่อตอบสนองกับสถานการณ์ของจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยรักษาความมั่นคงด้านการจ้างงาน ค.ศ. 1971 (The Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) มาตรา 8 วางหลักว่า นายจ้างกำหนดให้มีการเกษียณอายุการทำงานของลูกจ้าง หรือการเกษียณอายุภาคบังคับโดยลูกจ้างต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 60 ปี เว้นแต่ ลูกจ้างที่ทำงานกระทรวงแรงงานและเป็นงานที่ยากสำหรับลูกจ้างสูงอายุ และนายจ้างต้องให้หลักประกันการทำงานของลูกจ้างอายุโดยการจ้างงานใหม่ (Re-Employment) จนกระทั่งอายุ 65 ปี นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงด้านการจ้างงานที่ 53 โดยให้มีผลบังคับในเดือนเมษายน พ.ศ. 2564 เพื่อประกันโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุไม่เกิน 70 ปี โดยใช้บังคับกับนายจ้างที่กำหนดเกษียณอายุภาคบังคับ 65 ปี หรือมากกว่า 65 ปี และการกำหนดเกษียณอายุต่ำกว่า 70 ปี ยังใช้บังคับกับนายจ้างที่มีมาตรการระบบการจ้างงานต่อเนื่องไม่เกิน 65 ปี เว้นแต่นายจ้างที่มีระบบการจ้างงานต่อเนื่องอายุ 70 ปีขึ้นไป ตามมาตรา 10 - 2 ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงด้านการจ้างงานที่ 53 อย่างไรก็ตาม การประกันโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุดังกล่าว ได้กำหนดให้สถานประกอบการมีการขยายการเกษียณอายุการทำงานของลูกจ้างจาก 65 ปี จนถึง 70 ปี โดยมีมาตรการให้ลูกจ้างที่เกษียณอายุร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กิจกรรมช่วยเหลือสังคมที่ดำเนินการโดยบริษัทและกิจกรรมที่ช่วยเหลือสังคมที่ดำเนินการโดยองค์กรที่ได้รับทุนจากบริษัท ทั้งนี้ รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้การสนับสนุนที่จำเป็นแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามพฤติการณ์เพื่อมุ่งที่จะส่งเสริมมาตรการที่จำเป็นเพื่อรักษาโอกาสในการทำงานและโอกาสการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพโดยการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงระบบสำหรับการจัดหางานและการฝึกอบรมวิชาชีพที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยในปีพ.ศ. 2564 ในการสำรวจความต้องการทำงานของผู้สูงอายุทั้งผู้ที่ทำงานและไม่ทำงาน ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงานและกำลังหางานมีเพียงร้อยละ 0.8 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุวัยต้น (อายุ 60 ถึง 69 ปี) ร้อยละ 85.1 โดยสัดส่วนผู้สูงอายุที่กำลังหางานทำลดลงตามวัยที่สูงขึ้น กล่าวคือ ผู้สูงอายุวัยกลาง (อายุ 70 ถึง 79 ปี) มีร้อยละ 13.6 และ



ผู้สูงอายุวัยปลาย (อายุ 80 ปีขึ้นไป) มีเพียงร้อยละ 1.3 สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นลูกจ้างในจังหวัดขอนแก่น เป็นลูกจ้างเพศชายอายุ 61 ปี อาศัยอยู่กับภรรยาและบุตร ตำแหน่งช่างไฟฟ้า มีหน้าที่ควบคุมเครื่องจักรในโรงงาน ซึ่งโดยข้อบังคับของสถานประกอบการกิจการแห่งหนึ่งในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นให้ลูกจ้างเกษียณอายุ 55 ปีบริบูรณ์ ขณะที่ทำงานในสถานประกอบการได้รับเงินเดือน ๆ ละ 72,320 บาท ทำงานตำแหน่งนี้ในสถานประกอบการเดิม 10 ปีโดยบริษัทมีการเพิ่มเงินเดือนให้แก่ลูกจ้างทุกปี เมื่อลูกจ้างสูงอายุเกษียณก็ไม่ได้หางานทำใหม่หรือทำงานอื่น ซึ่งลูกจ้างต้องการที่จะทำงานในตลาดแรงงานและพร้อมที่จะฝึกทักษะการทำงานส่วนจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลฝ่ายนายจ้างพบว่า ไม่ต้องการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ต้องการจ้างลูกจ้างสูงอายุน้อยลง เนื่องจากลูกจ้างสูงอายุทำงานไม่คล่องแคล่วเหมือนกับลูกจ้างทั่วไป อีกทั้งนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเท่ากับลูกจ้างทั่วไปซึ่งส่วนใหญ่ นายจ้างจะจ้างงานลูกจ้างสูงอายุเฉพาะงานที่ขาดแคลนแรงงานและอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ เช่น ลูกจ้างในโรงงานเหวอน ลูกจ้างซ่อมรถยนต์ ลูกจ้างควบคุมและซ่อมเครื่องจักร จึงควรมีการส่งเสริมให้มีการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุโดยมีมาตรการจูงใจนายจ้างให้มีความต้องการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการทำงานของลูกจ้างสูงอายุทั้งยังชดเชยการขาดแคลนแรงงานของตลาดแรงงาน ซึ่งข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมประมาณการณ์ว่าความต้องการแรงงานในภาพรวมของประเทศไทยในระยะยาว ในปี พ.ศ. 2558 ถึงปี พ.ศ. 2565 พบว่า ผลผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นตามแนวโน้มปกติเหมือน 10 ปีที่ผ่านมา ตลาดแรงงานต้องการแรงงานมาสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมให้เติบโตได้ตามเป้าหมายและการขยายตัวในทางเศรษฐกิจมากกว่าอุปทานแรงงานค่อนข้างมาก ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการที่คาดว่าจะมีความต้องการแรงงานโดยรวมในปี พ.ศ. 2565 คาดว่าสูงถึง 48.9 ล้านคน ซึ่งมีอุปทานแรงงาน 42.5 ล้านคน นอกจากนี้ รายงานแผนพัฒนาประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว พ.ศ. 2565 ถึงปี พ.ศ. 2580 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุว่า โครงสร้างประชากรวัยแรงงานจะลดลงกว่า 3 ล้านคนในทุก 10 ปี ในขณะที่ความต้องการแรงงานจะยังคงเพิ่มขึ้น กรณีอุตสาหกรรมยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากโดยจะปรับเพิ่มจาก 37.55 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2560 เป็น 44.71 ล้านคนในปี พ.ศ. 2580 ทั้งนี้ โครงสร้างสังคมผู้สูงอายุจะทำให้สถานภาพทางการคลังของรัฐต้องเผชิญกับความเสี่ยงด้านรายรับในการจัดเก็บภาษีจากประชากรวัยทำงานที่ลดลง แต่รายจ่ายที่รัฐจะต้องจ่ายเกี่ยวกับผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นเงินต้องจ่ายหลังเกษียณ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ทำให้งบประมาณรายจ่ายภาครัฐด้านสวัสดิการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 6% ต่อปี (CAGR 2014 - 2024) สะท้อนจากปี พ.ศ. 2566 ที่รัฐต้องจ่ายเบี้ยยังชีพระยะยาวของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุ 9.3 หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้น 6% จากปีก่อน และคาดว่าปี พ.ศ. 2572 เมื่อไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Aged Society) รายจ่ายส่วนนี้อาจไม่ต่ำกว่า 1.6 แสนล้านบาท ส่วนรายจ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น 4% ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 งบประมาณส่วนนี้ของรัฐ 2.4 แสนล้านบาท ปรับเพิ่ม 3.5 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2566 โดยการส่งเสริมการจ้างงานให้ลูกจ้างสูงอายุทำงานมีรายได้ที่พึ่งพาตัวเองได้ยามเกษียณทำให้ลดภาระค่าใช้จ่ายของคลังให้น้อยลงได้

แนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุได้อย่างเหมาะสม สำหรับการพัฒนากับผู้สูงอายุของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีผู้สูงอายุมากที่สุดในโลกโดยข้อมูลของสหประชาชาติ อัตราส่วนประชากรสูงอายุของญี่ปุ่นมากที่สุดในโลก ซึ่งมีจำนวนประชากรทั้งหมด 124.4 ล้านคน มีอัตราส่วนผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป 36.2 ล้านคน คิดเป็น 29.1% และประเทศญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เหมือนกับประเทศไทย ประเทศไทยจึงได้นำหลักการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถเกษียณจากตำแหน่งเดิมได้และสามารถทำสัญญาจ้างกับนายจ้างเดิมหรือนายจ้างใหม่ทำงานในตำแหน่งใหม่ที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญมากขึ้นได้ โดยการขยายอายุการทำงานเป็นการสอดคล้องกับการกำหนดขยายอายุการทำงานของลูกจ้างสูงอายุของประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดขยายอายุการทำงานของ

ลูกจ้างเป็น 65 ปี เพื่อเป็นการขยายโอกาสในการทำงานของลูกจ้างสูงอายุที่มีแนวโน้มมีอายุมากขึ้นตามทฤษฎีจ้างลูกจ้างใหม่ทดแทนลูกจ้างเดิม (Insider - Outsider Theory) เพื่อชดเชยการขาดแรงงานและเกิดความคุ้มค่าแก่ฝ่ายนายจ้างที่เพิ่มค่าจ้างในการจ้างลูกจ้างเดิมที่มีความเชี่ยวชาญและมีทักษะฝีมือในการทำงานคุ้มค่ากว่าต้องจ่ายค่าฝึกทักษะฝีมือให้แก่ลูกจ้างใหม่ที่เข้ามาทำงาน รวมทั้งเสนอการจ้างงานใหม่ให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการเดิมกรณีที่มีคุณสมบัติครบตามกฎหมายกำหนด เพื่อคุ้มครองการจ้างงานของลูกจ้างสูงอายุที่มีอัตราการเพิ่มสูงขึ้น จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยควรแก้ไขให้มีมาตรการจูงใจนายจ้างให้มีการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุมากขึ้นเพื่อช่วยภาครัฐให้จัดเก็บภาษีได้ ไม่เป็นภาระของสังคม และมีมาตรการคุ้มครองประเภทงานที่ลูกจ้างสูงอายุสามารถทำได้ นอกจากนี้ ควรคุ้มครองประเภทของงานที่ลูกจ้างสูงอายุทำตามแนวความคิดการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ที่เรียกว่า Active Aging หรือ พหุพลังประกอบด้วย 3 ด้านสำคัญในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การได้มีโอกาสทำกิจกรรมที่หลากหลายและการมีส่วนร่วมกับผู้อื่นในสังคม การมีสุขภาพที่ดี (Health) ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ รวมถึง มีความมั่นคง (Security) ที่เป็นหลักประกันแก่ผู้สูงอายุด้านรายได้ ที่อยู่อาศัยและผู้ดูแล และแนวคิดอีกในการใช้ชีวิตให้มีคุณค่าของของลูกจ้างสูงอายุโดยต้องรู้สิ่งที่ตนชอบในการทำงานและทำให้เกิดความสุข ไม่เกิดอันตรายต่อสุขภาพ กฎหมายจึงควรกำหนดประเภทของงานที่ห้ามลูกจ้างสูงอายุทำงานประเภท 3 D (งานยาก งานสกปรกและงานอันตราย) ได้แก่ งานเกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง การจัดการของเสีย การผลิต รวมถึงงานกิจกรรมอื่น ๆ ที่ต้องใช้แรงงานมาก อย่างไรก็ตาม นโยบายทางสังคมที่มีความชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต้องเกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยเริ่มจากจังหวัดที่ศูนย์กลางของแต่ละภูมิภาค เพื่อนำลูกจ้างสูงอายุฝึกทักษะอาชีพที่จำเป็นในแต่ละจังหวัดเพื่อชดเชยแรงงานที่ขาดแคลนตาม ทฤษฎีการชดเชยแรงงาน ซึ่งข้อมูลจังหวัดขอนแก่นที่รายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลอุปสงค์และอุปทานแรงงานจังหวัดขอนแก่น ปีพ.ศ. 2564 พบว่า จากการเก็บตัวอย่างสถานประกอบการในจังหวัดขอนแก่นจำนวนทั้งสิ้น 233 แห่ง ทั้งหมด 15 ประเภทอุตสาหกรรม ประมาณร้อยละ 13.3 ของกลุ่มตัวอย่างระบุถึงความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงานประมาณร้อยละ 12.8 ของสถานประกอบการกลุ่มตัวอย่าง ระบุถึงความต้องการแรงงาน ที่จะเกิดขึ้นภายใน 1 ปี โดยเฉพาะในประเภทอุตสาหกรรมการผลิตกิจกรรมเกี่ยวกับอาหารและเครื่องดื่ม ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารรวมถึงการจัดหาน้ำ การจัดการน้ำเสียและของเสีย และกิจกรรมการเงินการประกันภัย

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

สถานภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุในภาคเอกชน สถานะของบุคคลที่ทำงานในสถานที่ที่ทำงานหรือธุรกิจ แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) นายจ้าง 2) การประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง 3) ผู้ที่ช่วยธุรกิจของครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง 4) ลูกจ้างทำงานโดยได้รับค่าจ้างตอบแทนเป็นรายเดือน รายสัปดาห์ รายวัน หรือรายขึ้นหรือเหมาจ่ายซึ่งอาจได้รับเป็นเงินหรือสิ่งของก็ได้ โดยรวมลูกจ้างรัฐบาล ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างเอกชน 5) กลุ่มคนที่มาร่วมกันทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งมุ่งศึกษาเฉพาะสถานภาพการทำงานของลูกจ้างผู้สูงอายุในภาคเอกชน สถานภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุในภาคเอกชน การจ้างงานลูกจ้างสูงอายุได้รับความสนใจมากขึ้นสอดคล้องกับ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ที่กล่าวว่า การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2566 ประกอบกับการวิจัยว่า ตลาดแรงงานขาดแคลนแรงงานวัยหนุ่มสาวในปี พ.ศ. 2565 ประมาณ 6 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565) จึงพบปัญหาที่ไม่มีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายการคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างสูงอายุและมาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุ สอดคล้องกับวิจัยของ เณิมพล แจ่มจันทร์ และสุรศักดิ์ จรัสสิทธิ์ ที่พบว่า ลูกจ้างภาคเอกชน มีสัดส่วนสูงเป็นอันดับ 3



ของสถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุทั้งหมด แต่กลับพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2547 ถึงปี พ.ศ. 2562 มีการจ้างงานผู้สูงอายุลดลงจากประมาณร้อยละ 12 - 13 เหลือประมาณร้อยละ 9 ของแรงงานสูงอายุทั้งหมด ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายและมาตรการจูงใจนายจ้างให้มีการเพิ่มการจ้างงานผู้สูงอายุจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ควรมีการกำหนดให้ชัดเจน รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และจรัสสิทธิ์ สุภรต์, 2563)

แนวทางเสนอมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน เป็นมาตรการสำคัญที่ควรส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนตามโครงสร้างของประชากรลดการพึ่งพิงรายได้จากรัฐและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีชีวิตอย่างมีคุณค่าตามแนวคิดพลพลัง สอดคล้องกับงานวิจัยของ พงษ์มนัส คีตและสุกัญญา เอ็มอัมธรรม ที่ศึกษาารูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยกันรองรับสังคมผู้สูงอายุด้วย PEST Analysis พบว่า การทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจ้างงานผู้สูงอายุจะต้องร่วมจ้างงานผู้ประกอบการทุกฝ่าย โดยภาครัฐต้องมีเสถียรภาพในการดำเนินการบริหารพร้อมทั้งต้องมีมาตรการช่วยเหลือครัวเรือนในเรื่องค่าใช้จ่ายเนื่องจากค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูงขึ้นเรื่อย ๆ อาจส่งผลให้อัตราการจ้างงานผู้สูงอายุลดลง (พงษ์มนัส คีต และสุกัญญา เอ็มอัมธรรม, 2564) นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกฎหมายในการคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำของผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะมีเพียงหลักการกว้าง ๆ ตามมาตรา 87 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การคุ้มครองค่าตอบแทนของผู้สูงอายุมีไม่เพียงพอ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ยุวรัตน์ ฐิตินันต์กุล และกุหลาบ ปุริสาร ที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้สูงอายุ พบว่า ยังไม่มีการกำหนดความหมายของคำว่า “ผู้สูงอายุ” ไว้ในกฎหมายแรงงานของไทย และยังไม่มีการกำหนดประเภทของงานและค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ จึงควรกำหนดค่าตอบแทนสำหรับผู้สูงอายุเป็นชั่วโมงอย่างน้อย 55 รวมถึงกำหนดประเภทของงานที่ห้ามผู้สูงอายุทำเกี่ยวกับงานอันตราย งานเกี่ยวกับเครื่องจักร งานเกี่ยวกับ รถยก ลิฟต์ และงานเกี่ยวกับเครื่องปั้นโลหะ ดังนั้น กฎหมายในการคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำและการกำหนดประเภทของงานที่ห้ามผู้สูงอายุทำเพื่อให้ทำงานเหมาะสมกับสภาพร่างกายของผู้สูงอายุจึงควรมีรองรับในการจัดการแรงงานสูงอายุ (ยุวรัตน์ ฐิตินันต์กุล และกุหลาบ ปุริสาร, 2566) นอกจากนี้ ปัญหาจากที่นายจ้างไม่ต้องการจ้างงานผู้สูงอายุ เนื่องจากบังคับบัญชายากกว่าผู้สูงอายุวัยหนุ่มสาวและสภาพร่างกายที่ไม่แข็งแรง ทำให้ได้แรงงานไม่เต็มที่กับที่นายจ้างจ่ายค่าตอบแทน ซึ่งมีเพียงนโยบายภาครัฐที่ขอความร่วมมือจากภาคเอกชน แต่ไม่มีกฎหมายอย่างเป็นทางการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ สอดคล้องกับงานวิจัยของ จิราพร สุทันกิตระ ที่ศึกษา อุปสรรคในการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุต่อผู้สูงอายุในการจ้างแรงงาน พบว่า มีปัญหาในการไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในการเข้าสมัครงานของผู้สูงอายุ ปัญหาในการพัฒนาตนเองหรือเลื่อนตำแหน่งที่เหมาะสมของผู้สูงอายุ เพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองในการทำงานของผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นตามโครงสร้างของสังคม (จิราพร สุทันกิตระ, 2563) ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิศาสตราจารย์ ดร.เนตร สาระพงษ์ โดยการขยายอายุการทำงานเป็นการสอดคล้องกับการกำหนดขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุเป็น 65 ปี เพื่อเป็นการขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มมีอายุมากขึ้น กับอายุบำนาญของรัฐ (The State Pension Age) ที่มีการเพิ่มอายุเกษียณของผู้สูงอายุตามจำนวนผู้สูงอายุที่มากขึ้น เพื่อความเสมอภาคด้านอายุในการทำงานและรองรับจำนวนผู้สูงอายุ ตามทฤษฎีจ้างลูกจ้างใหม่ทดแทนลูกจ้างเดิม (Insider – Outsider Theory) เพื่อชดเชยการขาดแรงงานและเกิดความคุ้มค่าแก่ฝ่ายนายจ้างที่เพิ่มค่าจ้างในการจ้างลูกจ้างเดิมที่มีความเชี่ยวชาญและมีทักษะฝีมือในการทำงานคุ้มค่ากว่าต้องจ่ายค่าฝึกทักษะฝีมือให้แก่ลูกจ้างใหม่ที่เข้ามาทำงาน รวมทั้งเสนอการจ้างงานใหม่ให้กับผู้สูงอายุในสถานประกอบการกิจการเดิมกรณีที่มีคุณสมบัติครบตามกฎหมายกำหนด เพื่อคุ้มครอง

การจ้างงานของลูกจ้างสูงอายุที่มีอัตราการเพิ่มสูงขึ้น จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยควรแก้ไขให้มีมาตรการจูงใจนายจ้างให้มีการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุมากขึ้นเพื่อช่วยภาครัฐให้จัดเก็บภาษีได้ ไม่เป็นภาระของสังคม และมีมาตรการคุ้มครองประเภทงานที่ลูกจ้างสูงอายุสามารถทำได้สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ตรีเนตร สารพงษ์ นอกจากนี้ ควรคุ้มครองประเภทของงานที่ลูกจ้างสูงอายุทำตามแนวคิดการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ที่เรียกว่า Active Aging หรือ พดพพลัง ประกอบด้วย 3 ด้านสำคัญ ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การได้มีโอกาสทำกิจกรรมที่หลากหลายและการมีส่วนร่วมกับผู้อื่นในสังคม การมีสุขภาพที่ดี (Health) ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ รวมถึง มีความมั่นคง (Security) (ตรีเนตร สารพงษ์, 2566) ที่เป็นหลักประกันแก่ผู้สูงอายุด้านรายได้ ที่อยู่อาศัย และผู้ดูแล และแนวคิดอีกในการใช้ชีวิตให้มีคุณค่าของของลูกจ้างสูงอายุโดยต้องรู้สิ่งที่ตนชอบในการทำงานและทำให้เกิดความสุข ไม่เกิดอันตรายต่อสุขภาพ กฎหมายจึงควรกำหนดประเภทของงานที่ห้ามลูกจ้างสูงอายุทำงาน ประเภท 3 D (งานยาก งานสกปรกและงานอันตราย) ได้แก่ งานเกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง การจัดการของเสีย การผลิต รวมถึงงานกิจกรรมอื่น ๆ ที่ต้องใช้แรงงานมาก (ตรีเนตร สารพงษ์, 2566) อย่างไรก็ตาม นโยบายทางสังคมที่มีความชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต้องเกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยเริ่มจากจังหวัดที่ศูนย์กลางของแต่ละภูมิภาค เพื่อนำลูกจ้างสูงอายุฝึกทักษะอาชีพที่จำเป็นในแต่ละจังหวัดเพื่อชดเชยแรงงานที่ขาดแคลนตามทฤษฎีการชดเชยแรงงาน ซึ่งข้อมูลจังหวัดขอนแก่นที่รายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลอุปสงค์และอุปทานแรงงานจังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2564 พบว่า จากการเก็บตัวอย่างสถานประกอบการในจังหวัดขอนแก่น จำนวนทั้งสิ้น 233 แห่ง ทั้งหมด 15 ประเภทอุตสาหกรรม ประมาณร้อยละ 13.3 ของกลุ่มตัวอย่างระบุถึงความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน ประมาณร้อยละ 12.8 ของสถานประกอบการกลุ่มตัวอย่าง ระบุถึงความต้องการแรงงาน ที่จะเกิดขึ้นภายใน 1 ปี โดยเฉพาะในประเภทอุตสาหกรรมการผลิตกิจกรรมเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์ ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารรวมถึงการจัดหาน้ำ การจัดการน้ำเสียและของเสีย และกิจกรรมการเงินการประกันภัย

สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องนี้ สรุปได้ว่า สถานภาพการทำงานของลูกจ้างสูงอายุในภาคเอกชน ระหว่างปีพ.ศ. 2560 ถึงปีพ.ศ. 2566 มีแนวโน้มลดลง และเพิ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2565 เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานวัยหนุ่มสาวในตลาดแรงงานจึงมีการจ้างลูกจ้างสูงอายุเข้าสู่ตลาดแรงงานทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน นอกจากนี้ ภาครัฐได้ดำเนินการทำข้อตกลงความร่วมมือกับภาคเอกชนภายหลังช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (Covid-19) อย่างจริงจัง ทำให้ตลาดแรงงานภาคเอกชนมีจำนวนสัดส่วนลูกจ้างสูงอายุทำงานมากขึ้น และเสนอแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุได้อย่างเหมาะสม ยังไม่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองค่าจ้างและการทำงานของลูกจ้างสูงอายุไว้ในระบบกฎหมายแรงงาน มีเพียงมาตรการจูงใจในทางภาษีที่นายจ้างจ้างลูกจ้างสูงอายุทำงานสามารถใช้ลดหย่อนภาษีนิติบุคคลได้ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) กำหนดหลักการในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างสูงอายุโดยเฉพาะในมาตรา 87/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 2) กำหนดประเภทของงานที่ห้ามไม่ให้ผู้สูงอายุทำโดยเป็นงานประเภท 3 D ในหมวดคุ้มครองลูกจ้างสูงอายุของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 3) เมื่อลูกจ้างใช้สิทธิเกษียณอายุไม่ว่ากับนายจ้างคนใด นายจ้างที่จ้างงานต่อหลังจากลูกจ้างเกษียณอายุไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างอีก ส่วนมาตรการทางนโยบาย ในช่วงระยะต้นรัฐบาลควรต้องมียุทธศาสตร์กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานให้เกิดรูปธรรมและเกิดประสิทธิภาพได้อย่างรวดเร็วตามแนวคิดการกระจายอำนาจ โดยออกนโยบายให้แต่ละจังหวัดมีการส่งเสริมการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุทำงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน สืบจางแรงงานที่ขาดแคลน ในแต่ละท้องถิ่น เพื่อนำมาฝึกทักษะในสาขาอาชีพที่



ขาดแคลนให้แก่ลูกจ้างสูงอายุในการทำงานทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน 3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในการกำหนดคุ้มครองการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุในการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดประเภทของงานให้ลูกจ้างสูงอายุทำที่ไม่เป็นงานหนัก งานสกปรกและงานที่อันตราย รวมถึงเมื่อลูกจ้างเกษียณอายุที่อาจเกิดจากสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือลูกจ้างแสดงเจตนาขอเกษียณอายุตาม มาตรา 118 วรวรรคสองแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งการเกษียณกฎหมายให้ถือเป็น การเลิกจ้างด้วยเหตุของอายุของลูกจ้าง ซึ่งลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากการเกษียณตามมาตรา 118 แล้ว เพื่อเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างจ้างงานลูกจ้างต่อหลังจากลูกจ้างเกษียณอายุแล้ว ให้ลูกจ้างใช้สิทธิเกษียณอายุได้ เพียงครั้งเดียวไม่ว่ากับนายจ้างคนใด ฉะนั้น เมื่อนายจ้างจ้างงานลูกจ้างต่อ นายจ้างจึงไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย 4) ควรมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะเริ่มต้นของการส่งเสริมการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุ โดยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจแรงงานที่ขาดแคลน และร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน ที่มีนโยบายใน การฝึกทักษะสาขาอาชีพที่ขาดแคลนให้แก่ผู้สูงอายุในแต่ละท้องถิ่น เพื่อนำแรงงานผู้สูงอายุมาชดเชยแรงงานที่ขาด แคลนในตลาดแรงงานตามทฤษฎีการชดเชยแรงงาน

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากโครงการพัฒนานักวิจัยใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และขอขอบพระคุณ ลูกจ้างสูงอายุ นายจ้าง นักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน อาจารย์ที่ดูแลโครงการนักวิจัยใหม่ทุกท่านที่ ทำให้วิจัยนี้สำเร็จลุล่วง

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2563). การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย 2563. เรียกใช้เมื่อ 29 มีนาคม 2567 จาก <https://www.dop.go.th/th/know/1/832>
- จิราพร สุทันกิตระ. (2563). การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และจรัสสิริ สุธรรต. (2563). โครงการ: สถานการณ์และแนวโน้มสภาพการทำงานของผู้สูงอายุไทย: การวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจระดับประเทศ. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ตรีเนตร สารพงษ์. (5 ธันวาคม 2566). มาตรการจูงใจนายจ้างให้มีการจ้างงานลูกจ้างสูงอายุในภาคเอกชน. (นางสาวรวดี สุทธิศาสตร์, ผู้สัมภาษณ์)
- พงษ์มนัส ดือด และสุกัญญา เอ็มอัมธรรม. (2564). การวิเคราะห์แนวทางส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย: ความหลังและความฝัน. วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 3(พิเศษ), 172-192.
- ยุวรัตน์ จิตินิรันดร์กุล และกุหลาบ บุริสาร. (2566). การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ: มาตรการทางกฎหมายและนโยบายภาครัฐ. วารสารวิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย, 13(3), 80-90.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563). สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2563. เรียกใช้เมื่อ 5 ตุลาคม 2566 จาก https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1617593062-832_0.pdf
- _____. (2565). การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย. เรียกใช้เมื่อ 30 มีนาคม 2566 จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/cj
- _____. (2566). สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2566. เรียกใช้เมื่อ 5 ตุลาคม 2566 จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2024/20240328112409_39023.pdf



สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). แผนพัฒนาประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว (พ.ศ. 2565 - พ.ศ. 2580). เรียกใช้เมื่อ 7 สิงหาคม 2566 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=13502