

การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ: มาตรการทางกฎหมายและนโยบายภาครัฐ Protection of Elderly Workers: Legal Measures and Government Policies

ยุวรัตน์ ฐิตินิรันดร์กุล¹, กุหลาบ ปุริสาร²

Yuwarat Thitinirankul¹, Kularb Purisarn²

¹ประจําคณะนิติศาสตร์, ผู้อำนวยการสำนักประกันคุณภาพ วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย

²รองคณบดีคณะศึกษาศาสตร์และศิลปศาสตร์, วิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย

¹Faculty of Law, Director of the office of Educational Quality Assurance, College of Asian Scholars

²Deputy Dean of the Faculty of Education and Liberal Arts, College of Asian Scholars

Corresponding author. Email: youwarat@cas.ac.th

(Received: September 5, 2023; Revised: September 15, 2023; Accepted: September 17, 2023)

บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาข้อกฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมาตรการของหน่วยงานภาครัฐในการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยวิเคราะห์ข้อกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และแนววินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ รายงานวิจัย ข้อมูลสถิติ วิทยานิพนธ์ และมาตรการสนับสนุนส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของหน่วยงานภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไม่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่เป็นช่องว่างทางกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ อันเนื่องมาจากสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่ถดถอย และสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้การดำเนินการและการติดตามผลของโครงการความร่วมมือกับภาคเอกชนขาดความต่อเนื่อง ทำให้ตัวเลขการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง และปัญหาความหมายของลูกจ้างผู้สูงอายุ เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ จึงมีปัญหาค่าที่ต้องพิจารณาว่า “ผู้สูงอายุ” ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ได้รับการส่งเสริมในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และได้รับความคุ้มครองให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและประกาศกระทรวงแรงงานนั้น คือ บุคคลที่มีช่วงอายุเท่าใด

คำสำคัญ : แรงงานผู้สูงอายุ; มาตรการทางกฎหมายและนโยบายภาครัฐ

Abstract

The purpose of this research report was to study legal problems related to labor protection for the elderly under the Labor Protection Act, B.E. 2541, and government agencies' measures to promote the employment of elderly workers, and suggest to solve such legal problems. This documentary research was analyzing the laws of the Constitution, Acts, Ministerial regulations, Ministry announcements and Court rulings related to the employment of elderly workers, research reports, statistical data, theses and measures to promote the employment of the elderly by government agencies. The study revealed that

the Labor Protection Act has no specific provisions to protect elderly workers. A legal gap. that was inconsistent with the provisions of the Constitution. Problems in the operation of government agencies in promoting the elderly to have employment. The global economic recession and the outbreak of COVID-19, this causes the implementation and follow-up of the project cooperation with the private sector to be lacking continuity. As a result, the overall number of employments of elderly workers tends to decrease. and the problem of meaning of elderly employees. And the problem of meaning of elderly employees. Due to the Constitution and the announcement of the Ministry of Labor Requesting cooperation to promote and support the elderly to have employment. Therefore, the problem to consider whether the “elderly people” who will receive assistance from the state, what is the age range of the person?

Keywords: Elderly Workers; Legal Measures and Government Policies

1. บทนำ

ประเทศไทยได้เริ่มก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 ข้อมูลของกรมกิจการผู้สูงอายุ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุจำนวน 12,116,199 คน คิดเป็นร้อยละ 18.3 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นผู้ที่มีช่วงอายุ 60-69 ปีมากที่สุด รองลงมาคือช่วงอายุ 70-79 ปี และประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2566 เนื่องจากมีประชากรสูงอายุคิดเป็นร้อยละ 20.6 ของประชากรทั้งประเทศ ทั้งนี้คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2578 จะมีประชากรสูงอายุคิดเป็นร้อยละ 30 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด

องค์การสหประชาชาติได้ให้นิยามคำว่า “สังคมผู้สูงอายุ” (Aging Society) ว่าหมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกัน ในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 10 ขึ้นไป หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป ที่อยู่จริงในพื้นที่ต่อประชากรทุกช่วงอายุในพื้นที่เดียวกันในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 7 ขึ้นไป แต่หากประเทศใดมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 14 ขึ้นไป ประเทศนั้นถือว่าเป็น “สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์”

โครงสร้างอายุของประชากรไทยในระยะ 50 ปีที่ผ่านมา จากที่เคยมีประชากรวัยเด็กมาก ในปี พ.ศ. 2513 ซึ่งมีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี มากถึงเกือบครึ่งหนึ่งของประชากร แต่ปัจจุบันพบว่าประชากรวัยเด็กลดลงเหลือเพียงร้อยละ 18 ในขณะที่ประชากรสูงอายุ ซึ่งเคยมีเพียงร้อยละ 5 ในปี พ.ศ. 2513 แต่ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17 ในปี พ.ศ. 2560 การที่สัดส่วนผู้สูงอายุจะมากขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่สัดส่วนคนวัยทำงานที่กำลังลดลงเรื่อย ๆ เช่นกัน เด็กเกิดใหม่มีสัดส่วนน้อยลง เพราะคนปัจจุบันมีลูกน้อย บางคนก็ไม่มีลูก ยิ่งกว่านั้น การตั้งครุฑของคุณแม่ในขณะที่ยังไม่พร้อม ทำให้เด็กที่เกิดส่วนหนึ่งจึงมีปัญหาด้านคุณภาพ หากมองอนาคตไปอีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรที่ไม่มีคุณภาพเข้าสู่ตลาดแรงงาน ในขณะที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการให้กับประชากรที่สูงอายุจำนวนมาก หากการเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รัฐบาลจะประสบปัญหาเงินงบประมาณจะไม่เพียงพอกับการดูแลผู้สูงอายุที่มีมากกว่าร้อยละ 20 ทั่วประเทศ

สำหรับปัญหาในระดับประเทศ จะขาดแคลนแรงงาน รวมไปถึงทำให้เกิดวิกฤตการณ์คลัง จากภาวะรัฐบาลด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ และการเก็บภาษีที่ลดลงด้วยดังนั้น เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากภาวะสังคมสูงวัย จึงควรส่งเสริมให้ผู้สูงอายุรวมถึงผู้ที่กำลังจะเข้าสู่วัยสูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยจากแนวคิดด้านพลฒิปพลัง (Active Ageing) ขององค์การอนามัยโลก ได้อธิบายถึงองค์ประกอบสำคัญของการเป็น Active Ageing ประกอบด้วย การมีสุขภาพดี มีหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต รวมถึงมีส่วนร่วมและมีคุณค่าทางสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นผู้สูงอายุที่ยังคุณประโยชน์ (Productive

Ageing) การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำยังช่วยส่งเสริมระบบแรงงาน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงทางรายได้ และสามารถแก้ปัญหาภาวะขาดแคลนแรงงานของประเทศ และลดภาระพึ่งพิงสวัสดิการจากภาครัฐได้

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมาโดยตลอด โดยได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดนิยามของ “ผู้สูงอายุ” หมายความว่าบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย กำหนดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กผส” กำหนดสิทธิต่าง ๆ ของผู้สูงอายุในการรับบริการทางการแพทย์ การจัดที่พักอาศัย การช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะ และกำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุ แต่ไม่พบว่ามียกเว้นข้อบัญญัติด้านการจ้างแรงงานและการคุ้มครองการทำงานของผู้สูงอายุในกฎหมายนี้แต่อย่างใด

การทำงานของผู้ใช้แรงงานในภาคเอกชนนั้น มีกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์การปฏิบัติระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหลายฉบับ กฎหมายหลักฉบับหนึ่งที่สำคัญก็คือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแรงงานหญิงและแรงงานเด็กเป็นหมวดหมู่เฉพาะ เนื่องจากผู้ใช้แรงงานหญิงและแรงงานเด็กเป็นผู้ที่มีวิัยวุฒิและมีข้อจำกัดทางสภาพร่างกายแตกต่างจากผู้ใช้แรงงานทั่วไป ซึ่งผู้ใช้แรงงานที่เป็นผู้สูงอายุก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีข้อจำกัดทางสภาพร่างกายที่สมควรจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกัน

การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังไม่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ จึงอาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อแรงงานผู้สูงอายุ ขาดโอกาสในการเข้าถึงการจ้างงาน การได้รับสวัสดิการแรงงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมตามมา เนื่องจากการที่ผู้สูงอายุมีโอกาสเข้าถึงการจ้างงาน หรือต่อสัญญาจากนายจ้างเดิมนั้น ทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รู้สึกมีคุณค่าทั้งต่อตนเองและผู้อื่น ลดการเป็นภาระพึ่งพิงครอบครัวและรัฐ และที่สำคัญคือเป็นการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานของคนวัยทำงาน

นโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน โดยเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2562 ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุ ระหว่างกระทรวงแรงงานและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีภาคธุรกิจเอกชนเข้าร่วมโครงการจำนวน 12 แห่ง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการส่งเสริมการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานภาครัฐ
- 2.3 เพื่อศึกษาปัญหาการไม่กำหนดความหมายของคำว่า “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ไว้ในกฎหมายแรงงานของไทย

3. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ประกอบด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง แนววินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ รายงานการวิจัย ข้อมูลสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มาตรการสนับสนุนส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของหน่วยงานภาครัฐ วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ระดับขั้นของสังคมผู้สูงอายุ มี 3 ระดับ

1) สังคมสูงอายุ หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ หรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุเกิน 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด

2) สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Completely Aged Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด

3) สังคมสูงอายุนับสุดยอด (Super Aged Society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งประเทศ หรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด

4.2 การเตรียมกำลังคนเพื่อรองรับสังคมสูงอายุในภาครัฐ

การเตรียมพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อรองรับบริบทสังคมสูงอายุในภาครัฐนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการประชุมครั้งที่ 11/2561 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ได้มีมติเห็นชอบ “มาตรการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเพื่อรองรับสังคมสูงอายุ” โดยเน้นว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ต้องนำไปสู่การดำรงรักษาและเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดทำและให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ กำลังคนภาครัฐมีขนาดและขีดความสามารถที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจของส่วนราชการ พร้อมรองรับสังคมสูงอายุและบริบทการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยภาครัฐสามารถใช้กำลังคนทุกช่วงอายุอย่างเต็มศักยภาพ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารราชการ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ ประกอบด้วยมาตรการสำคัญจำนวน 4 มาตรการ ได้แก่

- 1) มาตรการปรับโครงสร้างอัตรากำลังให้มีขนาดที่เหมาะสม
- 2) มาตรการปรับปรุงโครงสร้างตำแหน่งงาน และการบริหารอัตรากำลังภาครัฐให้เหมาะสมกับภารกิจและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป
- 3) มาตรการปรับปรุงอายุเกษียณราชการ และขยายระยะเวลาการทำงานให้สอดคล้องกับความจำเป็นและลักษณะงานภาครัฐ

4) มาตรการพัฒนาระบบบริหารอายุ (Age Management) ของส่วนราชการ อาทิ การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน ความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและการทำงานหลักเกษียณ ระบบการทำงานที่มีความยืดหยุ่น ระบบจูงใจและการประเมินผลงานที่เหมาะสมกับช่วงอายุ และระบบบริหารจัดการความรู้ เป็นต้น

4.3 การเตรียมกำลังคนเพื่อรองรับสังคมสูงอายุในภาคเอกชน

สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย (PMAT) ได้ศึกษาสำรวจความคิดเห็นกลุ่มธุรกิจเอกชนจำนวน 23 กลุ่มธุรกิจในประเทศ ใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 520 คนในทุกขนาดธุรกิจ ผลการศึกษาพบว่า

1) อายุเกษียณของพนักงาน พบว่าส่วนใหญ่อยู่ที่อายุ 60 ปี ร้อยละ 67 น้อยกว่า 60 ปี (50,55,57 ปี) ร้อยละ 28 ไม่ระบุอายุเกษียณร้อยละ 3 และเกษียณมากกว่า 60 ปี ร้อยละ 2

2) อายุที่เหมาะสมในการเกษียณอายุการทำงานควรอยู่ที่เท่าใด พบว่าส่วนใหญ่ตอบว่าอายุ 65 ปีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 39 รองลงมาคืออายุ 60 ปี ร้อยละ 32 และตอบว่าอายุ 55 ปี ร้อยละ 14

3) แนวคิดการขยายเวลาเกษียณอายุ ผลการสำรวจพบว่า ร้อยละ 53 ยังไม่มีแนวคิดการขยายเวลาเกษียณอายุ ร้อยละ 37 อยู่ระหว่างการศึกษาค้นคว้า โดยมีองค์กรเอกชนที่เริ่มดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 10 ซึ่งทำให้เห็นว่าความตื่นตัวของภาคเอกชนยังมีไม่มากนัก

4) ปัจจัยที่ทำให้ภาคเอกชนพิจารณาขยายเวลาเกษียณอายุการทำงาน ผลการสำรวจพบว่า ปัจจัยการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญในตำแหน่งเฉพาะด้าน สูงที่สุดคิดเป็นร้อยละ 43 รองลงมาคือการพัฒนาผู้สืบทอดตำแหน่งไม่ทันเวลา ร้อยละ

27 ไม่ได้เตรียมการถ่ายทอดองค์ความรู้จากผู้เกษียณอายุสู่พนักงาน ร้อยละ 13 และการสนับสนุนนโยบายภาครัฐ เพื่อสร้างความพร้อมสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ น้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 7

5) แนวทางการขยายเวลาเกษียณอายุในแต่ละบริษัท พบว่า ร้อยละ 61 จะเลือกพิจารณาขยายเวลาการเกษียณอายุเป็นรายบุคคลตามความจำเป็น ร้อยละ 25 ตอบว่าพิจารณาเป็นรายตำแหน่ง และมีเพียงร้อยละ 14 ที่ตอบว่าจะพิจารณาขยายให้มีผลกับพนักงานทั้งบริษัท

ผลการสำรวจในกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนโดยสรุปพบว่า ในปัจจุบันภาคเอกชนส่วนใหญ่ยังคงกำหนดอายุเกษียณพนักงานที่อายุ 60 ปี และจะพิจารณาขยายอายุเกษียณที่เหมาะสมเป็นรายบุคคลตามความจำเป็น ซึ่งการสำรวจนี้สะท้อนให้เห็นว่า การขยายอายุเกษียณในภาคเอกชนได้รับความสนใจในวงจำกัด ซึ่งเมื่อพิจารณาปัจจัยสนับสนุนพบว่า ปัจจัยนโยบายภาครัฐไม่สร้างแรงจูงใจกับภาคเอกชนเท่าที่ควร ดังนั้น ภาครัฐอาจต้องมีการส่งเสริมและมีแผนระยะยาวในการเตรียมความพร้อมสู่สังคมสูงอายุอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม (สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย ผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการเกษียณอายุ)

4.4 ความหมายของ “ผู้สูงอายุ” และ “แรงงานผู้สูงอายุ”

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้ว่า “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

“แรงงานผู้สูงอายุ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “aging workers” หรือ “older workers” ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดนิยามไว้ว่าหมายความว่าอย่างไร มีผู้อธิบายความหมายของแรงงานผู้สูงอายุ ในทางการแพทย์ว่า หมายถึง ผู้ทำงานที่มีอายุอยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและจิตใจอย่างมาก ซึ่งส่งผลเกี่ยวกับการทำงาน โดยเฉพาะในประเด็นสมรรถนะในการทำงาน ในตลอดช่วงอายุการทำงานทั้งหมด ในมิติทางอาชีพอาจมีจึงได้กำหนดเกณฑ์แรงงานสูงอายุคือ แรงงานที่มีอายุ 40-45 ปีขึ้นไป (สมเกียรติ ศิริรัตนพฤษ, 2559)

4.5 สถิติการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช) ในการสำรวจข้อมูลการทำงานของประชากร รายงานการทำงานของผู้สูงอายุในปี 2564 ดังนี้

1) จำนวนและร้อยละผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามภาค เขตการปกครอง ผลการศึกษาพบว่าภาคที่มีผู้สูงอายุทำงานมากที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 42.01

2) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามสถานภาพการทำงาน ผู้สูงอายุทำงานส่วนตัวมากที่สุด จำนวน 3,143,945 คน รองลงมาคือช่วยธุรกิจส่วนตัวในครัวเรือน จำนวน 1,029,988 คน

3) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามอาชีพ ผู้สูงอายุทำงานที่มีฝีมือด้านการเกษตรหรือการประมงมากที่สุด จำนวน 2,966,270 รองลงมาคืองานด้านพนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า จำนวน 888,937 คน

4) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามระดับการศึกษาที่สำเร็จ มากที่สุดคือระดับต่ำกว่าประถมศึกษา จำนวน 3,512,168 คน

5) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบ พบว่าแรงงานนอกระบบ จำนวน 4,259,161 คน และในระบบจำนวน 623,047 คน

6) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามปัญหาจากความปลอดภัยจากการทำงาน พบว่าผู้สูงอายุทำงานเกี่ยวกับสารเคมีเป็นพิษมากที่สุด จำนวน 329,271 คน รองลงมาคือทำงานด้านเครื่องจักร เครื่องมือ ที่เป็นอันตราย 79,644 คน

7) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน พบว่าด้านอิริยาบถการทำงานมากที่สุด จำนวน 350,209 คน รองลงมาคือปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละออง ควัน และกลิ่น จำนวน 145,052 คน

8) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ พบว่ามากที่สุดคือ 40-48 ชั่วโมง จำนวน 1,528,447 คน

9) จำนวนผู้สูงอายุที่ทำงาน จำแนกตามปัญหาการทำงาน พบว่ามีปัญหาด้านค่าตอบแทนมากที่สุด 478,315 คน รองลงมาคืองานขาดความต่อเนื่อง จำนวน 186,507 คน (สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564 สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม)

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ พบว่าการจ้างงานผู้สูงอายุได้รับผลกระทบจากหลายด้านและมีปัญหา ดังนี้

1. ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ โดยเน้นการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นหลัก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน พบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมีบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานเด็ก และแรงงานสตรีเป็นการเฉพาะ แต่ยังไม่พบว่ามีบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะในกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่เป็นช่องว่างทางกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71 วรรค 3 ที่กำหนดให้รัฐต้องรัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด พินิจและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว ประกอบกับแนวคิดของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยเพิ่มเติมหมวดการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

2. ปัญหาการส่งเสริมการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานภาครัฐ

ผลจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินโครงการบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการส่งเสริมการทำงานทำให้ผู้สูงอายุ ระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง พบว่าการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนในระยะเวลา 5 ปีมีแนวโน้มขึ้น ๆ ลง ๆ โดยในปี พ.ศ. 2560 มีการจ้างงานผู้สูงอายุจำนวน 390,000 คน ในปี พ.ศ. 2561 มีการจ้างงานผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 530,000 คน ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 ตัวเลขการจ้างงานผู้สูงอายุได้ลดลงเหลือ 470,000 คน และเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2563 เป็น 560,000 คน ซึ่งเป็นผลมาจากการตกงานของคนวัยแรงงาน จึงทำให้ผู้สูงอายุต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นเพื่อชดเชยแรงงานวัยหนุ่มสาวต่อมาในปี พ.ศ. 2564 พบว่าตัวเลขการจ้างงานผู้สูงอายุลดลงเหลือ 470,000 คน

กระทรวงแรงงานได้เล็งเห็นความสำคัญของสถานการณ์ผู้สูงอายุ จึงได้มีนโยบายในการขับเคลื่อนการส่งเสริมและขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ ตามนโยบายเน้นหนักของกระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2562 เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้มีงานทำ กระทรวงแรงงานจึงขอความร่วมมือผู้ประกอบการ หรือผู้ว่าจ้างที่ประสงค์จะให้ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปทำงาน ซึ่งมีได้ทำงานประจำในสถานประกอบการ และประสงค์ที่จะทำงานบางช่วงเวลา

กระทรวงแรงงานได้กำหนดแนวปฏิบัติ ดังนี้ ให้จ่ายค่าตอบแทนให้ผู้สูงอายุอย่างน้อยชั่วโมงละ 45 บาท การจ้างผู้สูงอายุควรเป็นงานที่ไม่อันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยของผู้สูงอายุ เพื่อทำงานเสริมงานพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานที่เกี่ยวกับการผลิต งานหัตถกรรมพื้นบ้าน หรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว และ

ระยะเวลาการทำงานของผู้สูงอายุ ควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง และไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน (ประกาศกระทรวงแรงงาน ณ วันที่ 8 มีนาคม 2562 เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ)

ในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น พบว่าการจ้างงานผู้สูงอายุได้รับผลกระทบจากหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่ถดถอย และสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ตั้งแต่เริ่มมีการระบาดในปี พ.ศ. 2563 ภาครัฐ ได้ดำเนินมาตรการป้องกัน เช่น การล็อกดาวน์ การห้ามออกนอกเคสสถานหรือห้ามเดินทางและมาตรการเยียวยาต่างๆ จากภาครัฐที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของประชาชนทั้งการทำงานและการบริโภค และกระทบการผลิตสินค้าและบริการของภาคเอกชน ย่อมกระทบสถานประกอบการที่ร่วมโครงการ และทำให้การดำเนินการและการติดตามผลของโครงการความร่วมมือกับภาคเอกชน (MOU) ขาดความต่อเนื่อง ขาดแผนงานที่ชัดเจน ทำให้ตัวเลขการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง

3. ปัญหาการไม่กำหนดความหมายของคำว่า “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ไว้ในกฎหมายแรงงานของไทย

ประกาศกระทรวงแรงงาน ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562 เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ซึ่งประกาศฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริม “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ให้ได้รับการจ้างงานมากยิ่งขึ้น จึงมีปัญหาค่าที่จะต้องพิจารณาคำว่า “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ที่จะได้รับการส่งเสริมการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ ได้รับความคุ้มครองให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดี ตามเจตนารมณ์ของประกาศกระทรวงแรงงาน นั้น คือบุคคลที่มีช่วงอายุเท่าใด เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายแรงงานของประเทศญี่ปุ่นและกฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดความหมายของ “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจ้างแรงงานผู้สูงอายุว่า “ลูกจ้างผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่อยู่ในวัยกลางคน และผู้ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person 1971) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความหมายของลูกจ้างสูงอายุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางอายุในการจ้างงานไว้ว่า “ลูกจ้างผู้สูงอายุ หมายถึง ลูกจ้างชาย ลูกจ้างหญิง หรือผู้สมรสที่มีอายุอย่างน้อย 40 ปีขึ้นไป” (The Age Discrimination in Employment Act of 1967) กฎหมายแรงงานของไทยได้กำหนดความหมายของ “ลูกจ้าง” ไว้ใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานไว้ว่า “ลูกจ้างหมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” แต่ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องนำประกาศกระทรวงแรงงาน ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562 เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำไปปฏิบัติ กรณีจึงเป็นปัญหาในการที่จะต้องตีความว่าบุคคลที่มีอายุเท่าใดจึงจะเข้าข่ายที่จะได้รับการว่าจ้างให้เข้าทำงานในฐานะที่เป็น “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ซึ่งจะได้รับการสนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองตามประกาศฯ ฉบับดังกล่าว

6. แนวทางในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ: มาตรการทางกฎหมายและนโยบายภาครัฐ

6.1 เพื่อแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและแผนงานของชาติตามที่กล่าวมาแล้ว จึงเสนอแนะให้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กำหนดประเภทของงานที่ห้ามไม่ให้นายจ้างให้ลูกจ้างผู้สูงอายุทำ ได้แก่ 1) งานเกี่ยวกับวัตถุอันตราย ได้แก่ วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ วัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุที่มีอันตรายสูง วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม 2) งานเกี่ยวกับเครื่องจักร หรือเครื่องยนต์ที่กำลังทำงาน และสันตะเทียน 3) งานเกี่ยวกับปั้นจั่น รถยก ลิฟต์ หรืออุปกรณ์การยกอื่น 4) งานเกี่ยวกับเครื่องปั๊มโลหะ เครื่องเชื่อมไฟฟ้า

หรือเครื่องเชื่อมก๊าซ 5) งานเกี่ยวกับการใช้เลื่อยไฟฟ้า งานเกี่ยวกับเครื่องลับฝน หรือแต่งผิวโลหะ 6) งานยก หาม หาบ แยก ลาก หรือเข็นของหนักเกิน 10 กิโลกรัม

2) กำหนดสถานที่ห้ามไม่ให้ นายจ้างให้ลูกจ้างผู้สูงอายุทำงานในสถานที่ ดังต่อไปนี้ 1) งานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์ หรือปล่องภูเขา 2) งานบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่ 4 เมตรขึ้นไป 3) งานในสถานที่ที่มีเสียงดังเกินกว่า 85 เดซิเบลเอ 4) งานในสถานที่ที่มีแสงสว่างต่ำกว่า 100 ลักซ์ 5) งานที่อยู่ในอาคารสูงเกินกว่า 4 ชั้นขึ้นไป เว้นแต่มีลิฟต์อำนวยความสะดวกในการขึ้นลงอาคาร

3) กำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์สำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุ ดังนี้ ให้ นายจ้างประกาศเวลาทำงานสำหรับ ลูกจ้างผู้สูงอายุ โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวัน ในกรณีที่เวลาทำงานวันใดน้อยกว่าที่กำหนดไว้ใน (1)-(3) นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันให้นำเวลาที่เหลือไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์ตาม (1)-(3) โดยจำนวนชั่วโมงการทำงานให้กำหนดตามช่วงอายุของลูกจ้างผู้สูงอายุ ดังนี้

(1) ลูกจ้างอายุ 55-60 ปี เวลาทำงานวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง เมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 40 ชั่วโมง

(2) ลูกจ้างอายุ 61-65 ปี เวลาทำงานวันละไม่เกิน 7 ชั่วโมง เมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 35 ชั่วโมง

(3) ลูกจ้างอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป เวลาทำงานไม่เกินวันละ 6 ชั่วโมง เมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 30 ชั่วโมง

4) กำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์สำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุ ดังนี้ ให้ นายจ้างจัดให้ลูกจ้างผู้สูงอายุมีวันหยุดประจำ สัปดาห์ สัปดาห์หนึ่งไม่น้อยกว่า 2 วัน โดยวันหยุดประจำสัปดาห์ต้องมีระยะห่างกันไม่เกิน 5 วัน โดยนายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้ากำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์วันใดก็ได้

6.2 เพื่อแก้ไขปัญหาการส่งเสริมการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานภาครัฐ ให้ลูกจ้างผู้สูงอายุได้มีงาน ทำงานในระบบมากขึ้น ได้รับการส่งเสริมและขยายโอกาสด้านอาชีพและการทำงาน ตามนโยบายของกระทรวงแรงงาน จึง เสนอแนะให้ดำเนินการ

1) ดำเนินโครงการบันทึกความเข้าใจกับภาคเอกชน (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือด้านการส่งเสริมการมีงานทำ ให้ผู้สูงอายุ อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย คณะบุคคลจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่หลักที่สำคัญคือติดตามและประเมินผลการ ดำเนินงานของ MOU จัดทำข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการ ดำเนินงาน เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

2) พัฒนาทักษะและเพิ่มทักษะใหม่ (upskill, reskill) ให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ ทั้งนี้ การดำเนินงานพัฒนาทักษะ และเพิ่มทักษะใหม่ให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ โดยพิจารณาจากอายุ ข้อจำกัดด้านร่างกาย และลักษณะการทำงานของผู้สูงอายุ เนื่องจากการฝึกรวม และพัฒนาทักษะใหม่ ๆ ให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ จะทำให้บุคคลดังกล่าวสามารถทำงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของนายจ้าง และเป็นการเตรียมความพร้อมในกรณีที่มีการมอบหมายงานในตำแหน่งใหม่ ที่มีรูปแบบการทำงานแตกต่างไปจากงานเดิม ทำให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานร่วมกับแรงงานวัยอื่น ๆ ได้ ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพ ให้แก่หน่วยงานได้ในที่สุด

3) แก้ไขค่าตอบแทนแรงงานผู้สูงอายุ ตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ตามประกาศกระทรวงแรงงานฯ ได้กำหนดค่าตอบแทนให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ อย่างน้อยชั่วโมง ละ 45 บาท ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนจำนวน 45 บาทต่อชั่วโมงนี้ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เมื่อเทียบกับอัตราค่าแรง

ขั้นต่ำในขณะนั้น ตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9) ลงวันที่ 19 มกราคม 2561 มีผลวันที่ 1 เมษายน 2561 ได้กำหนดค่าแรงขั้นต่ำไว้ที่ 308-330 บาทแล้วแต่จังหวัด โดยเฉลี่ยเท่ากับวันละ 319 บาท เฉลี่ยชั่วโมงละ 40 บาท ส่วนค่าแรงขั้นต่ำใน พ.ศ. 2565 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 337 บาท เฉลี่ยชั่วโมงละ 42.13 บาท อัตราเพิ่มขึ้นคิดเป็น 5.3 %

เมื่อนำอัตราค่าตอบแทนแรงงานผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2562 ในอัตรา 45 บาท มาหาค่าที่เหมาะสมในปี พ.ศ. 2565 ว่าควรกำหนดไว้ที่เท่าใด โดยพิจารณาประกอบกับดัชนีราคาผู้บริโภคพื้นฐานของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า (สนค.) ของปี พ.ศ. 2562 อยู่ที่ 100 และในส่วนของดัชนีราคาผู้บริโภค พื้นฐานของเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2565 อยู่ที่ 107.46 อัตราเงินเฟ้อทั่วไปอยู่ที่ 7.86% ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขประกาศกระทรวงแรงงานฯ ที่กำหนดค่าตอบแทนให้แก่แรงงานผู้สูงอายุตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ จากเดิมชั่วโมงละอย่างน้อย 45 บาท เป็นชั่วโมงละอย่างน้อย 55 บาท เพิ่มขึ้นจากเดิม 22.23% เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบการทำงาน และเพื่อเป็นการทดแทนแรงงานวัยหนุ่มสาวที่มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ จากการศึกษาในประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ และเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ การกำหนดค่าตอบแทนการทำงานเป็นรายชั่วโมงดังกล่าว สำหรับแรงงานผู้สูงอายุที่ทำงานเป็นรายชั่วโมงเท่านั้น ไม่นำมาใช้กับแรงงานผู้สูงอายุที่มีการทำงานแบบเต็มเวลา และได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน

6.3 เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่กำหนดความหมายของคำว่า “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ไว้ในกฎหมายแรงงานของไทย และให้ลูกจ้างผู้สูงอายุได้รับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ไม่เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับอายุของลูกจ้าง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 สอดคล้องกับความหมายของคำว่า “ผู้สูงอายุ” ที่องค์การสหประชาชาติได้ให้การยอมรับ และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของต่างประเทศ ที่มีการกำหนดนิยามของแรงงานสูงอายุไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ พ.ศ. 2514 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person 1971) ของประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางอายุในการจ้างงาน พ.ศ. 2510 (The Age Discrimination in Employment Act of 1967) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้กำหนดนิยามและความหมายของ “ลูกจ้างผู้สูงอายุ” ให้มีความชัดเจนดังนี้ “ลูกจ้างผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งได้ตกลงทำงานให้แก่นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร”

7. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71 วรรค 3 ที่กำหนดให้รัฐต้องรัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงต้องให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว ประกอบกับแนวคิดของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ กระทรวงแรงงานกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ของภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ควรปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ตามประเด็นปัญหาที่คณะผู้วิจัยค้นพบ

2. ผู้สูงอายุที่อยู่ในระบบแรงงานควรทำการศึกษาข้อกำหนดต่าง ๆ รวมถึงนโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมสนับสนุนแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่แรงงานผู้สูงอายุจะได้รับและได้ทราบถึงข้อบกพร่องของกฎหมายและนโยบายของภาครัฐ เพื่อนำมาพิจารณาเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

8. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

8.1 ศึกษาปัญหาข้อกำหนดของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในประเด็นอื่น ๆ รวมถึงข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรค อันเกิดจากข้อกำหนดดังกล่าว

8.2 ศึกษานโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ เพื่อค้นพบปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อนำไปกำหนดนโยบายในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานภายใต้การกำกับของกระทรวงฯ ต่อไป

9. เอกสารอ้างอิง

กิตติสุดา กิตติศักดิ์กุล และเกียรติพร อำไพ. (2562). มาตรการคุ้มครองทางกฎหมายเรื่องการจ้างงานผู้สูงอายุในแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ. **วารสารรัชต์ภาคย์**. 13(30), (กรกฎาคม-กันยายน); 174-187.

จุฬา จงสถิตถาวร. (2560). กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ**, 8(1), (มกราคม-มิถุนายน); 51-68.

ชลธิชา อัศวินรันตร, ชฎาธาร โขชัยศรี, วชิระ เพชรดิน, วิรัชพัชร มานิตศรีศักดิ์ และนลัท จิลลานนท์. (2563). **โครงการรูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของไทย**. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชวลิต สวัสดิ์ผล. (2563). นโยบายการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ: ข้อเสนอแนะบางประการ. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 13(1), (มกราคม-มิถุนายน); 117-132.

นันทพล พุทธิพงษ์, ศศิประภา ศิษี วรรณภากร และวิณัฐฐา แสงสุข. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ. **วารสารรามคำแหงฉบับนิติศาสตร์**, 9(2), (กรกฎาคม-ธันวาคม); 139-159.

สุรพงษ์ มาลี. (2561). เตรียมความพร้อมกำลังคนภาครัฐสู่สังคมสูงอายุอย่างไร? แกะรอยยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ. **วารสารข้าราชการสำนักงาน ก.พ.**, 60(4); 9-11.

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สอวช.). (2564). **ผู้สูงอายุไทยต้องปรับตัวอย่างไรเพื่อพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด**. สืบค้น 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 จาก <https://www.nxpo.or.th/th/8078/>.

สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย. **ผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการเกษียณอายุ**. สืบค้น 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 จาก <https://drive.google.com/file/d/1PPWrDdpjkhSqTOHOXY361rUskrAqA/view>.

อาทิตยา โภคสุทธิ, อุลิศ ดิษฐประณีต, วิเศษศักดิ์ เนื่องนอง, ชฎานาภา ลมัยวงษ์ และสุธีราภรณ์ แสงจันทร์ศรี. (2563). ปัญหาข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย. **วารสารสุทธิปริทัศน์**, 34(112), (ตุลาคม-ธันวาคม); 180-198.

กฎหมาย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560.
2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.
3. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2541.
4. ประกาศกระทรวงแรงงาน ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562.



แผนงานของภาครัฐ

แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 51 ก วันที่ 18 เมษายน 2562.