

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

นายมานิตย์ ศรายุทธิกรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL MEASURES FOR THE AGED EMPLOYMENT PROMOTION IN THAILAND

Mr.Manit Sarayuttigorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงาน

สูงอายุในประเทศไทย

โดย

นายมานิตย์ ศรายุทธิกรณ์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ธิดาพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์)

กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ)

กรรมการ  
(อาจารย์มนูญ ปุณญกริยากร)

มานิตย์ ศรายุทธิกรณ์ : มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย. (LEGAL MEASURES FOR THE AGED EMPLOYMENT PROMOTION IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศาสตราจารย์สุดาศิริ ววงศ์, 137 หน้า.

การที่โครงสร้างประชากรของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยมีอัตราส่วนประชากรสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเรื่อยๆนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อประชากรวัยแรงงานในการสร้างรายได้มาเลี้ยงดู ตัวผู้สูงอายุเองที่ยังคงมีความต้องการทำงาน และกองทุนประกันสังคมที่มีภาระในการจ่ายประโยชน์ทดแทนที่มากขึ้น ซึ่งในต่างประเทศได้มีแนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุมาเป็นเวลานานแล้ว

การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ ได้นำมาใช้เพื่อให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุมากขึ้น โดยหลักการสำคัญของมาตรการส่งเสริมนี้จะไม่มีลักษณะบังคับ นายจ้างมีหน้าที่คอยให้ความร่วมมือในการรายงานหรือแสดงปัญหาที่เกิดขึ้น บทบาทสำคัญจะอยู่ที่หน่วยงานของรัฐในการวางแนวทางการจ้างแรงงานสูงอายุ คอยดำเนินการติดตามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิประโยชน์และเงินอุดหนุนแก่นายจ้างด้วย

สำหรับประเทศไทย หากได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่ประชากรสูงอายุได้มีอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดที่สูงขึ้นแล้วนั้น ก็จะเป็นอีกหนทางหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุและผลกระทบต่างๆที่เกิดจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุได้

สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์ .....  
ปีการศึกษา ..... 2551 .....

ลายมือชื่อนิติกร ..... *John Somyakorn* .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ..... *[Signature]* .....

## 5086022434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : THE AGED / EMPLOYMENT / PROMOTION

MANIT SARAYUTTIGORN : LEGAL MEASURES FOR THE AGED EMPLOYMENT PROMOTION IN THAILAND.

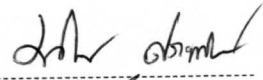
THESIS ADVISOR : PROF.SUDASIRI WASAWONG, 137 pp.

Population structure in Thailand has changed with the growth of the aged population by total population. It leads to many fields of problem. One of those problems is disemployed older worker. Such the problem has caused impacts on work-force age population for making more income to take care of the aged, the aged who desire to work , and Social Security Office for having obligation in paying more pensions. In foreign countries, there are concepts for the aged employment for a long.

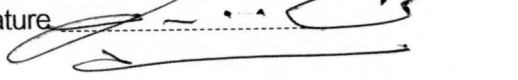
The aged employment promotion is one measure which the Republic of Korea, Japan, and Singapore has utilized it to advance the aged employment. The main principles of promotion measures has not forced to employer. Employer has only obligation to participate with public organization for reporting and presenting arisen problems. The important role depends on public organization by setting the aged employment paths, paying attention and solving arisen problems, and also supporting tax privileges and subsidy to employer.

In Thailand, if it sets legal measure for the aged employment promotion conform with the changing of population structure situation that the aged population by overall population is rising continuously, it will be one method to solve the problem that the older worker is disemployed and also the other impacts.

Field of Study : ..... LAWS .....

Student's Signature .....  .....

Academic Year : ..... 2008 .....

Advisor's Signature .....  .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็ด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์ ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ และท่านอาจารย์มัญญา ปุณฺณกริยากร ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนในการ เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อคิดเห็น ข้อมูลต่างๆ อันเป็นประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์ ผู้ให้โอกาสแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์และรับ เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาพร้อมให้คำแนะนำปรึกษา แนวทางและหลักการคิดอันเป็นประโยชน์แก่ ผู้เขียนนับตั้งแต่เริ่มทำวิทยานิพนธ์จนกระทั่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์อย่างมี คุณภาพภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงสุดต่อคุณแม่ศิริรัตน์ ศราวุทธิภรณ์ที่คอย สนับสนุน ให้กำลังใจและห่วงใยผู้เขียนตลอดทั้งในการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตและ การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนทุกอย่างสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโสมชาติ ผู้ให้ความเมตตากรุณาและความช่วยเหลือแก่ผู้เขียน ในการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต นางสาวปานทิพย์ พฤกษาชวลวิทย์ นายเกรียงไกร รอบรู้ นายสันธิชัย สนิทไชยและนางสาวศุภาภรณ์ แสงทองที่คอยเป็นธุระและช่วยเหลือผู้เขียน เสมอมาในการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตและการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นางสาวณัฐพร ดิษยะศริน และพี่ๆ เพื่อนๆ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมไปถึงอีก หลายๆ ท่านที่ผู้เขียนไม่อาจกล่าวได้หมด ณ ที่นี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ทางวิชาการขอขอบเป็น กตเวทิตาคุณแก่มารดา คณาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน และผู้วิจัยขอโน้มรับความ บกพร่องใดๆ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แต่ผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่	
<b>1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	3
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.5 วิธีการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
<b>2 ปัญหาและผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย.....</b>	<b>5</b>
2.1 ความหมายของผู้สูงอายุ.....	5
2.2 อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดในประเทศไทย.....	7
2.2.1 อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน.....	11
2.2.2 แนวโน้มอัตราส่วนของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดในประเทศไทยในอนาคต.....	13
2.3 ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย.....	15
2.4 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย.....	25
2.4.1 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยต่อประชากรวัยแรงงาน.....	26
2.4.2 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยต่อตัวผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้าง.....	30

บทที่	หน้า
2.4.3 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยต่อภาครัฐใน ส่วนของกองทุนประกันสังคม.....	31
2.4.3.1 ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม.....	32
2.4.3.1.1 ประเภทของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ.....	32
2.4.3.1.2 เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ....	33
2.4.3.2 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในการจ่ายประโยชน์ ทดแทนกรณีชราภาพ.....	36
2.4.3.2.1 กรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วย โปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัยของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.....	38
2.4.3.2.2 กรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วย โปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัยของสำนักงาน ประกันสังคม.....	40
2.5 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน.....	42
2.5.1 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	42
2.5.2 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518.....	46
2.5.3 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533..	47
<b>3 การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ.....</b>	<b>49</b>
3.1 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ.....	49
3.1.1 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามหลักสากล.....	49
3.1.1.1 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามหลักการสำหรับผู้สูงอายุของ องค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles for Older Persons).....	50
3.1.1.2 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน (Universal of Human Rights).....	51



บทที่	หน้า
3.1.1.3 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ค.ศ.2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002).....	52
3.1.1.4 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามปฏิญญาการเมืองว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ.2002 (Political Declaration on Ageing, 2002)....	55
3.1.1.5 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามแผนปฏิบัติการว่าด้วยผู้สูงอายุสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Plan of Action on Ageing for Asia and Pacific).....	56
3.1.1.6 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่162 ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1980 (Older Workers Recommendation 162, 1980).....	57
3.1.2 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ.....	60
3.1.2.1 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	61
3.1.2.2 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศญี่ปุ่น.....	61
3.1.2.3 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศสิงคโปร์.....	62
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ.....	62
3.2.1 กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1991 (The Aged Employment Promotion Act, 1991) .....	63
3.2.1.1 หลักการของกฎหมาย.....	63
3.2.1.2 ความหมายของผู้สูงอายุ.....	63
3.2.1.3 หน้าที่ของนายจ้าง.....	64
3.2.1.4 หน้าที่ของรัฐและกระทรวงแรงงาน.....	65
3.2.1.4.1 หน้าที่ของรัฐ.....	66
3.2.1.4.2 หน้าที่ของกระทรวงแรงงาน.....	66
3.2.1.5 บทลงโทษ.....	75
3.2.2 กฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1971 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person, 1971).....	76
3.2.2.1 หลักการของกฎหมาย.....	77
3.2.2.2 ความหมายของผู้สูงอายุ.....	77

บทที่	หน้า
3.2.2.3	77
3.2.2.4	80
3.2.2.5	90
3.2.3	
(The Retirement Age Act, 1993)	91
3.2.3.1	91
3.2.3.2	91
3.2.3.3	92
3.2.3.4	93
3.2.3.5	93
3.2.3.5.1	
ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสูงอายุ	93
3.2.3.5.2	94
3.2.3.6	95
<b>4</b>	<b>96</b>
4.1	96
4.2	98
4.3	100
4.4	102
4.5	106
4.6	108
4.7	110
4.8	112
4.9	114
4.10	115
4.11	117
4.12	117
4.13	118

บทที่	หน้า
4.14 การลดค่าจ้างแรงงานสูงอายุ.....	118
4.15 ข้อสัญญาจ้างแรงงาน.....	119
<b>5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>121</b>
5.1 บทสรุป.....	121
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	126
รายการอ้างอิง.....	133
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	137

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	โครงสร้างประชากรโลกปี พ.ศ.2543-2568.....	8
2	อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (life expectancy at birth) ของประเทศไทย พ.ศ. 2528-2529, 2538-2539, 2553และ 2563 จำแนกตามเพศ.....	11
3	โครงสร้างประชากรของประเทศไทยปี พ.ศ. 2513-2549.....	13
4	การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2552-2568.....	14
5	ความต้องการทำงานหลังเกษียณของผู้ที่มีอายุ 50-60 ปีที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานเอกชน.....	16
6	เหตุผลที่ผู้ที่มีอายุ50ปีขึ้นไปต้องการทำงานหลังเกษียณ.....	17
7	อายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้.....	19
8	อัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ50ปีขึ้นไปต่อลูกจ้างทั้งหมด.....	20
9	เหตุผลที่ในการจ้างแรงงานสูงอายุของนายจ้าง.....	21
10	เหตุผลที่นายจ้างไม่จ้างแรงงานสูงอายุ.....	21
11	ความเห็นของนายจ้าง หากมีผู้ที่มีอายุ 50-60 ปี ที่เกษียณหรือถูกเลิกจ้างมาสมัครงาน.....	22
12	เหตุผลที่ไม่ต้องการจ้างแรงงานผู้เกษียณ.....	23
13	อายุเกษียณตามความเห็นของนายจ้าง.....	23
14	แหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ พ.ศ.2550.....	26
15	อัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุและการคาดการณ์.....	27
16	อัตราส่วนและคาดการณ์อัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุไทย.....	29
17	เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ.....	34
18	เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีบำเหน็จชราภาพ.....	36
19	ประมาณการประชากรอายุ 55 ปีขึ้นไป จำแนกตามเพศทั่วราชอาณาจักร.....	37
20	กรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วยโปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัย.....	39
21	ประมาณการรายรับ รายจ่าย กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ.....	41

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ.2550 ประเทศไทยมีประชากรวัยสูงอายุจำนวน 7,020,959 คนจากจำนวนประชากรที่มีอยู่ทั้งประเทศ 65,684,004 คน<sup>1</sup> ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 10.7 หมายความว่าประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) โดยสมบูรณ์แล้ว สาเหตุเกิดจากการวางแผนครอบครัวของประชากรและการแพทย์ที่เจริญก้าวหน้า อัตราการเกิดของประชากรจึงลดลง ประชากรวัยแรงงานมีจำนวนคงที่กับลดลง ส่วนประชากรวัยสูงอายุมีอายุยืนยาวและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรเช่นนี้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอื่นตามมาไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สาธารณสุข การแพทย์ และอื่นๆ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรที่แตกต่างไปจากอดีตดังกล่าว ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างตามมาเช่นกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ

การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในขณะที่ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและแนวโน้มประชากรวัยสูงอายุกำลังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆนั้น จึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นมา เนื่องจากผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ยังคงถูกเลิกจ้างอยู่ ผู้สูงอายุเหล่านี้จึงไม่มีงานทำและไม่สามารถสร้างรายได้ด้วยตนเอง ภาระในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุจึงตกอยู่กับลูกหลานหรือผู้อยู่ในวัยแรงงานที่มีหน้าที่ต้องสร้างรายได้มาดูแล และตัวผู้สูงอายุเองก็มีความต้องการที่จะทำงานแต่กลับถูกเลิกจ้างและไม่ได้ทำงานตามที่ต้องการ ผู้สูงอายุจึงรู้สึกว่าตนเองเป็นภาระของสังคมเพราะต้องพึ่งพาผู้อื่นทั้งๆที่ตนเองยังมีความรู้และความสามารถที่จะทำงานได้แต่กลับไม่ได้ใช้ประโยชน์และถูกมองข้าม นอกจากนั้นการเลิกจ้างแรงงานสูงอายวยังส่งผลกระทบต่อภาครัฐที่กองทุนประกันสังคมต้องรับภาระในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพและกรณีบำนาญชราภาพจำนวนมากขึ้นแก่ผู้ประกันตนวัยสูงอายุและที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุซึ่งมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนได้ตั้งแต่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์และสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง

---

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551), หน้า 47.

ผู้สูงอายุในประเทศไทยได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 ที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก สวัสดิการอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐอย่างสมศักดิ์ศรี และในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ผู้สูงอายุยังได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา 80 ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรมโดยสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ ตลอดจนได้รับประโยชน์และการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ เช่นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 77วิ ที่บัญญัติให้ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ได้จ่ายเงินสมทบแก่กองทุนประกันสังคมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพตั้งแต่อายุห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไปหากความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมผู้สูงอายุโดยครอบคลุมในหลายๆด้าน รวมถึงด้านการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ก็เพียงพอช่วยเหลือผู้สูงอายุโดยการให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ และได้รับการคุ้มครองจากรัฐในด้านต่างๆเพื่อให้อยู่ในสังคมได้เท่านั้น มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุได้ ส่งผลต่อผู้อยู่ในวัยแรงงานต้องรับภาระในการสร้างรายได้มากขึ้นเพื่อมาเลี้ยงดู ส่งผลต่อผู้สูงอายุเองที่รู้สึกว่าคุณภาพชีวิตของตนเองเป็นภาระต่อสังคม และส่งผลต่อกองทุนประกันสังคมที่มีภาระในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ และบำเหน็จชราภาพในจำนวนมากขึ้น

ในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าหลายประเทศที่ประสบปัญหาจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) มาก่อนประเทศไทยได้มีการสร้างระบบส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีงานทำ สามารถสร้างรายได้เลี้ยงดูตนเองได้โดยไม่เป็นภาระแก่สังคม และมีนโยบายต่างๆ ทั้งการสร้างมาตรการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานสูงอายุ การขยายอายุเกษียณแรงงานสูงอายุ การให้นายจ้างช่วยเหลือผู้สูงอายุในการได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน การกำหนดอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการเพื่อให้ นายจ้างดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนที่ได้กำหนด การจัดหางานให้กับผู้สูงอายุ การฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุและมาตรการอื่นๆที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยให้หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการวางนโยบายและให้ความช่วยเหลือแก่นายจ้างหรือสถานประกอบการต่างๆ เพื่อสนับสนุนมาตรการเหล่านี้ แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดที่มีเนื้อหาที่กล่าวถึงการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ดังนั้นหากได้มีการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายแรงงานประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันโดยคำนึงถึง

สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ว่ามีกฎหมายของไทยฉบับใดบ้างที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงพัฒนาหรือบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมา เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถสร้างรายได้ด้วยตนเอง จะทำให้สามารถแก้ปัญหาการที่ผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากเกินกว่าที่ผู้อยู่ในวัยแรงงานจะสามารถสร้างรายได้เพื่อมาดูแลได้ ปัญหาการที่ผู้สูงอายุรู้สึกว่าเป็นภาระของสังคม ปัญหากองทุนประกันสังคมที่ต้องมีภาระในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ และบำนาญชราภาพมากขึ้นแก่ผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างและชราภาพที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นก็จะลดน้อยหรือหมดไปในที่สุด และจะได้มีการพัฒนาและใช้ศักยภาพของแรงงานสูงอายุให้อยู่ในสังคมของการจ้างแรงงานหรือสร้างรายได้ให้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุและมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยและนำมาวิเคราะห์กับกฎหมายแรงงานประเทศไทย
- 4) เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายหรือออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยส่งผลกระทบต่อภาครัฐและภาคเอกชน หากได้มีการบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย จะสามารถทำให้ผู้สูงอายุในประเทศไทยได้รับการจ้างแรงงานมากขึ้น สามารถสร้างรายได้ด้วยตนเองได้ ไม่เป็นภาระต่อสังคมและอาจกลายเป็นกำลังของสังคมในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศต่อไป

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยมีขอบเขตในการศึกษาดังต่อไปนี้

1) ศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ รวมไปถึงผู้ที่มีอายุระหว่าง 50 – 60 ปี โดยศึกษาเฉพาะแรงงานในระบบไม่แยกประเภทเพศชาย เพศหญิง คนพิการ และคนต่างด้าว

2) ศึกษาแนวความคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ

3) ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของต่างประเทศ

4) ศึกษาบทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

### 1.5 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิดการจ้างแรงงานสูงอายุและมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ จากนั้นก็จะทำการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายแรงงานของประเทศไทย ตลอดจนหนังสือ บทความ เอกสารและสิ่งพิมพ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศไทย

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1) ทราบถึงสภาพปัญหาและผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย
- 2) ทราบแนวคิดทางกฎหมายในการจ้างแรงงานสูงอายุ
- 3) ทราบมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศและแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย
- 4) เป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษากฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป



## บทที่ 2

### ปัญหาและผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

#### 2.1 ความหมายของผู้สูงอายุ

บุคคลที่มีอายุมากโดยทั่วไปมีคำที่ใช้เรียกหลากหลายถ้อยคำด้วยกัน เช่น คนแก่ คนชรา หรือผู้สูงอายุ หากพิจารณาจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชรา” หมายถึง แก่ด้วยอายุ ชำรุดทรุดโทรม แต่มิได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้สูงอายุ” ไว้แต่อย่างใด คำว่า “คนชรา” นั้น จากการตรวจสอบข้อมูลทางวารสาร นิตยสารหรือตำราวิชาการ พบว่า คำนี้ไม่เป็นที่นิยมใช้มากนัก โดยเฉพาะนักวิชาการและกลุ่มเคลื่อนไหวเกี่ยวกับผู้สูงอายุพิจารณาแล้วเห็นว่าคำว่า “คนชรา” ก่อให้เกิดความหดหู่ใจ ความถดถอย และสิ้นหวัง ต่อมาจึงได้มีการกำหนดคำให้เรียกว่า “ผู้สูงอายุ” ขึ้นแทน เพราะเห็นว่าคำนี้ให้ความหมายในเชิงยกย่อง ให้เกียรติผู้ที่ชราภาพ ว่าเป็นผู้ที่สูงด้วยวัยวุฒิ คุณวุฒิและประสบการณ์<sup>1</sup>

ผู้สูงอายุนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปจึงเป็นการยากที่จะกำหนดว่าวัยใดถือเป็นวัยผู้สูงอายุ เกณฑ์ที่สังคมจะกำหนดว่าวัยใดเป็นวัยผู้สูงอายุนั้น จึงแตกต่างกันไปตามสภาพสังคม การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเข้าข่ายเป็นผู้สูงอายุหรือไม่นั้นมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกันโดยนักวิชาการในประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุไว้ 4 ลักษณะดังต่อไปนี้คือ<sup>2</sup>

1) พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากอายุจริงที่ปรากฏ (chronological ageing) เป็นการดูจำนวนปีหรืออายุที่ปรากฏจริงตามปฏิทินโดยไม่นำเอาปัจจัยอื่นมาพิจารณาด้วย

2) พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย(biological ageing) เป็นการพิจารณาการสูงอายุกจากสภาพร่างกายและสรีระของบุคคลที่เปลี่ยนไปเมื่อบุคคลนั้นมีอายุเพิ่มขึ้น โดยประสิทธิภาพการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ในร่างกายจะลดลงซึ่งเป็นผลจากความเสื่อมโทรมตามกระบวนการสูงอายุ

<sup>1</sup> อภิชัย กุ่มเมือง, การคุ้มครองสวัสดิการผู้สูงอายุตามกฎหมายไทย. แหล่งที่มา: <http://www.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=107> [29 พฤศจิกายน 2551].

<sup>2</sup> สุรกุล เจนอบรม, วิสัยทัศน์ผู้สูงอายุและการศึกษานอกระบบสำหรับผู้สูงอายุไทย (กรุงเทพมหานคร: นิธิแอดเวอร์ไทซิงกรุ๊ป, 2541), หน้า 6-7.

3) พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ (psychological ageing) เป็นการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ การรับรู้ แนวความคิด ความจำ การเรียนรู้ เซอร์วิญญา และลักษณะบุคลิกภาพที่ถดถอยลง โดยได้ปรากฏในระยะเวลาต่าง ๆ ของช่วงชีวิต แต่ละบุคคลที่มีอายุเพิ่มขึ้น

4) พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากบทบาททางสังคม (sociological ageing) เป็นการพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลอื่นๆ ตลอดจนความรับผิดชอบในการทำงาน

สวอนบาร์โรว์และสมิธ (Barrow and Smith) นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์จากประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสนอข้อคิดว่าเป็นการยากที่จะกำหนดว่าผู้ใดชราภาพหรือสูงอายุ เพราะเป็นการไม่ยุติธรรมที่จะไปตีตราว่าผู้หนึ่งผู้นั้นชราภาพ การพิจารณานั้นควรพิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ประเพณีนิยม (tradition) เป็นการกำหนดผู้สูงอายุโดยยึดตามเกณฑ์อายุที่ออกจากงาน ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศไทยกำหนดอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นวัยเกษียณอายุ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดอายุ 65 ปีเป็นต้น

2) การปฏิบัติหน้าที่ทางร่างกาย (body functioning) เป็นการกำหนดโดยยึดหลักเกณฑ์ทางสรีระวิทยา หรือทางกายภาพ บุคคลจะมีการเสื่อมสลายทางสรีระวิทยาที่แตกต่างกันในวัยสูงอายุ อวัยวะต่างๆในร่างกายจะทำงานน้อยลง ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละบุคคล บางคนอายุ 50 ปี ฟันอาจจะหลุดทั้งปาก แต่บางคนอายุถึง 80 ปี ฟันจึงจะเริ่มหลุดเป็นต้น

3) การปฏิบัติหน้าที่ทางด้านจิตใจ (mental functioning) เป็นการกำหนดตามเกณฑ์ของความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ การจำ การเรียนรู้และความเสื่อมทางด้านจิตใจ สิ่งที่พบมากที่สุดกับผู้สูงอายุคือ ความจำเริ่มเสื่อม ขาดแรงจูงใจ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าบุคคลที่เป็นผู้สูงอายุทุกคนจะมีสภาพเช่นนี้

4) ความคิดเกี่ยวกับตนเอง (self concept) เป็นการกำหนดโดยยึดตามแนวความคิดที่ผู้สูงอายุมองตนเอง เพราะโดยปกติผู้สูงอายุมักจะคิดว่าตนเองแก่ อายุมากแล้ว ทำให้ส่งผลกระทบต่อบุคลิกภาพทางกาย ความรู้สึกทางด้านจิตใจ และการดำเนินชีวิตประจำวัน สิ่งเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามแนวความคิดที่ผู้สูงอายุนั้นๆได้กำหนดขึ้น

5) ความสามารถในการประกอบอาชีพ (occupation) เป็นการกำหนดโดยยึดตามความสามารถในการประกอบอาชีพ โดยได้แนวความคิดมาจากการเสื่อมถอยของสภาพร่างกายและจิตใจ คนทั่วไปจึงกำหนดว่าวัยสูงอายุเป็นวัยที่ต้องพักผ่อน หยุดการประกอบอาชีพ ดังนั้นบุคคลที่อยู่ในวัยสูงอายุ จึงหมายถึงบุคคลที่มีวัยเกินวัยที่อยู่ในกำลังแรงงาน

6) ความกดดันทางอารมณ์และความเจ็บป่วย (coping with stress and illness) เป็นการกำหนดโดยยึดสภาพทางร่างกายและจิตใจ ผู้สูงอายุมักเผชิญกับโรคภัยไข้เจ็บอยู่เสมอ เพราะสภาพร่างกายและอวัยวะต่างๆ เริ่มเสื่อมลง นอกจากนั้นยังอาจเผชิญกับปัญหาทางด้านสังคมอื่นๆ ทำให้เกิดความกดดันทางอารมณ์เพิ่มขึ้นอีก ส่วนมากมักจะพบกับผู้มีอายุ 60-65 ปี<sup>3</sup>

หลักเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุของบุคคลนั้น เป็นการกำหนดจากการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย จิตใจ และสังคมที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุเอง โดยมีการเชื่อมโยงกับบรรทัดฐานของสังคม ประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย ดังนั้นการเข้าสู่สภาวะผู้สูงอายุของบุคคลนั้นสามารถพิจารณาได้จากหลากหลายประเด็นหรือหลากหลายเกณฑ์<sup>4</sup> โดยประเทศในเอเชียมักถือว่าผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปซึ่งสอดคล้องกับนิยามผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ ดังนั้น วัยเริ่มต้นของผู้สูงอายุคือ 60 ปี และนับเป็นวัยเกษียณอายุด้วย แต่ในปัจจุบันคนมีอายุยืนยาวขึ้น เพราะการแพทย์และสาธารณสุขดีขึ้น ประกอบกับการตระหนักถึงภาวะสุขภาพร่างกายของตนเอง จึงทำให้ผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ปี ยังคงมีสุขภาพแข็งแรง และยังคงทำงานได้ตามปกติ ดังนั้นประเทศในสหภาพยุโรปซึ่งการแพทย์และสาธารณสุขเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศในเอเชียได้ถือว่าผู้สูงอายุ คือ ผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป<sup>5</sup>

สำหรับประเทศไทย การให้คำนิยามของคำว่า "ผู้สูงอายุ" พบว่ามีการกำหนดช่วงอายุเหมือนกันดังนี้

"ผู้สูงอายุ" ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2547

"ผู้สูงอายุ"ตามคำนิยามที่ใช้ในการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2545 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทั้งชายและหญิง

## 2.2 อัตราส่วนของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดในประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ทำให้อัตราการเกิดและอัตราการตายของประชากรมีแนวโน้มลดลง จนทำให้สังคม

<sup>3</sup> ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า10-11.

<sup>4</sup> นายอภิชัย กู้เมือง, การคุ้มครองสวัสดิการผู้สูงอายุตามกฎหมายไทย. แหล่งที่มา: <http://www.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=107> [29 พฤศจิกายน 2551].

<sup>5</sup> กลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศ, สถานการณ์แรงงานสูงอายุของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2550).

ของหลายประเทศได้กลายเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” (ageing society) กล่าวคือการที่อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดนั้นเกินร้อยละ 10 และ/หรือประชากรที่มีอายุมัธยฐานมากกว่า 30 ปี<sup>6</sup> ทั้งนี้เป็นเพราะความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีและวิถีชีวิตด้านการดูแลสุขภาพของตนเองทำให้ประชากรมีความแข็งแรง มีอายุยืนยาวขึ้น

ประชากรโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 6,070.6 ล้านคนในปี พ.ศ.2543 เป็น 7,851.4 ล้านคนในปี พ.ศ.2568 โดยที่ประชากรวัยสูงอายุ (ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป) มีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.0 ในปี พ.ศ.2543 เป็นร้อยละ 15.0 ในปี พ.ศ.2568 ในขณะที่ประชากรวัยเด็ก (ผู้ที่มีอายุ 0-14 ปี) มีจำนวนลดลงจากร้อยละ 30.1 ในปี พ.ศ.2543 เหลือร้อยละ 24.2 ในปี พ.ศ.2568 แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างของประชากรโลกได้เปลี่ยนจากโครงสร้างประชากรวัยเด็กในอดีตเป็นโครงสร้างประชากรสูงอายุหรือสังคมผู้สูงอายุ (ageing society) เรียบร้อยแล้ว<sup>7</sup>

ตารางที่ 1 โครงสร้างประชากรโลกปี พ.ศ.2543-2568

พ.ศ.	ประชากรโลก			
	จำนวนรวม (ล้านคน)	0 – 14 ปี (ร้อยละ)	15 – 59 ปี (ร้อยละ)	60 ปีขึ้นไป (ร้อยละ)
2543	6,070.6	30.1	59.9	10.0
2548	6453.6	28.3	61.3	10.4
2553	6,830.3	27.0	61.9	11.1
2558	7,197.2	26.1	61.6	12.3
2563	7,540.2	25.2	61.2	13.6
2568	7,851.5	24.2	60.8	15.0

ที่มา : การคาดประมาณประชากรไทย พ.ศ.2543-2568, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, World Population 2002, United Nations

<sup>6</sup> Jitapunkul S, Bunnag S., *Ageing in Thailand 1997* (Bangkok : Thailand Society of Gerontology and Geriatric Medicine, 1998).

<sup>7</sup> กลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศ, สถานการณ์แรงงานสูงอายุของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2550).

มีการคาดการณ์กันว่าจำนวนประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 พันล้านคนใน พ.ศ.2593 โดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเอเชียที่ประมาณร้อยละ 54 รองลงมาอยู่ในยุโรป อยู่ที่ประมาณร้อยละ 24 อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุของโลกอยู่ที่ร้อยละ 2 ต่อปี เป็นอัตราการขยายตัวที่เร็วกว่าการขยายตัวของประชากรวัยอื่นๆ นอกจากนี้ยังได้มีการคาดการณ์ว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2568-2573 อัตราการขยายตัวของประชากรวัยสูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 2.8

ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างประชากรวัยสูงอายุที่อยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาพบว่าในปี พ.ศ. 2543 อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุในประเทศที่พัฒนาแล้วอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดและจะเพิ่มเป็นร้อยละ 33 ในปี พ.ศ. 2593 แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้นในปี พ.ศ.2543 อัตราส่วนของประชากรวัยสูงอายุมีประมาณร้อยละ 8 โดยจะเพิ่มเป็นร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2593 จะเห็นว่าอัตราการเพิ่มของประชากรวัยสูงอายุในประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นเร็วกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว การเพิ่มขึ้นของประชากรวัยสูงอายุอย่างรวดเร็วเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในเรื่องของ การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การออม การลงทุน การบริโภค ตลาดแรงงาน เงินบำเหน็จบำนาญ ภาษี เงินสงเคราะห์ต่างๆ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสังคมในเรื่องของการที่อัตราส่วนของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรรวมในแต่ละประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถ้าประชากรกลุ่มนี้ยุติการทำงาน ไม่มีรายได้และมีเงินออมไม่เพียงพอ สถานการณ์เช่นนี้จะกลายเป็นภาระอันหนักหน่วงต่อสังคมในประเทศนั้นๆ เพราะถ้าประเทศนั้นไม่สามารถจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงจะสร้างปัญหาเรื่องความเป็นอยู่และการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ สร้างปัญหาเรื่องการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ และท้ายสุด ผลกระทบต่อการเมืองในเรื่องของการที่ประชากรวัยสูงอายุเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และเป็นกลุ่มคนที่มักให้ความสำคัญกับเรื่องข่าวสารบ้านเมือง คอยติดตามข่าวและมีเวลาศึกษาข่าวสารด้วยตนเอง และเป็นกลุ่มคนที่ออกกมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าคนวัยหนุ่มสาว ดังนั้นคนกลุ่มนี้จะเป็กลุ่มคะแนนเสียงที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง<sup>8</sup>

สำหรับประเทศไทยในด้านประชากรศาสตร์ พบว่าในปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีอายุยืนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในหลายปีที่ผ่านมา มาจากปัจจัยสำคัญหลายประการทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคาดว่าในปี พ.ศ.2552 ประเทศไทยจะหมดช่วงการปันผลทางประชากร (demographic dividend) หรือ

<sup>8</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2551).

การที่ระบบเศรษฐกิจได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนประชากรวัยแรงงานต่อประชากรทั้งหมด หลังจากนั้น ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนประชากรที่เร็วมาก โดยในอนาคตอันใกล้ ถ้าประเทศไทยไม่มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านประชากรหรือกำลังแรงงานที่ดีพอด้วยสาเหตุเพราะประชากรวัยแรงงานมีอัตราส่วนน้อยลง จะส่งผลให้กำลังการผลิตของประเทศลดลงและอัตราส่วนการพึ่งพิงสูงขึ้น (dependency ratio) เพราะประชากรวัยแรงงานต้องแบกรับภาระเพิ่มขึ้นในการดูแลประชากรวัยสูงอายุที่มีอัตราส่วนสูงขึ้น<sup>9</sup> โดยจากสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าจำนวนประชากรวัยสูงอายุ หรือประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป นั้น มีจำนวนอัตราส่วนเพิ่มขึ้นกล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2543 อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรรวมทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 9.2 ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 10.7 ในปี พ.ศ. 2549

ในด้านอายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (life expectancy at birth) ก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความยืนยาวของชีวิตและยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึงสุขภาพอนามัยของประชากร ตลอดจนการพัฒนาทางด้านสาธารณสุขของประเทศ จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร พบว่าแนวโน้มของประชากรไทยมีความยืนยาวของอายุเพิ่มขึ้นกล่าวคือในปี พ.ศ. 2528-2529 ประชากรเพศชายมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเท่ากับ 63.8 ปี และหญิงมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเท่ากับ 68.9 ต่อมาในปี พ.ศ. 2538-2539 อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 69.9 ปี สำหรับประชากรเพศชาย และ 74.9 ปีสำหรับประชากรเพศหญิง และจากการคาดการณ์อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด ปี พ.ศ. 2553 ประชากรเพศชายจะมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเป็น 71.4 ปี และประชากรเพศหญิงจะมีอายุคาดหมายเฉลี่ยเป็น 77.6 ปี และเพิ่มสูงขึ้นถึง 74.8 ปีและ 80.6 ปี ตามลำดับในปี พ.ศ. 2563<sup>10</sup>

<sup>9</sup> กลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศ, สถานการณ์แรงงานสูงอายุของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2550).

<sup>10</sup> ฐนันดรศักดิ์ บวรนนท์กุลและคณะ, การศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายอายุที่เกิดสิทธิ : กรณีชราภาพ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานกองทุนประกันสังคม, 2549).

ตารางที่ 2 อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด (life expectancy at birth) ของประเทศไทย พ.ศ. 2528-2529, 2538-2539, 2553 และ 2563 จำแนกตามเพศ<sup>11</sup>

ปี พ.ศ.	อายุคาดหมายเฉลี่ยเมื่อแรกเกิด	
	ชาย	หญิง
2528-2529	63.8	68.9
2539-2539	69.9	74.9
2553	71.4	77.6
2563	74.8	80.6

ที่มา : โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

การที่ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายประชากรและประสบผลสำเร็จอย่างต่อเนื่องได้ส่งผลให้อัตราการเกิดลดลงอย่างรวดเร็วและอัตราการตายก็ลดลงอย่างรวดเร็วเช่นเดียวกัน ประกอบกับความก้าวหน้าทางด้านระบบสาธารณสุขทำให้คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้น ส่งผลให้โครงสร้างประชากรของไทยในปัจจุบันแตกต่างไปจากอดีตค่อนข้างมาก

### 2.2.1 อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

สังคมบริโภคนิยม กลไกสารสนเทศที่ทันสมัย การโฆษณาผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งหลาย เปลี่ยนพฤติกรรมคนไทย จากการบริโภคสินค้าตามความจำเป็น เป็นการบริโภคเกินความจำเป็น ยิ่งมีรายได้มากยิ่งสามารถบริโภคสินค้าได้มากขึ้น ส่งผลให้คนไทยยึดเวลาการเป็นโสด เพื่อหาเงินซื้อบ้าน ซื้อรถ ความสะดวกสบายต่างๆ มากกว่าการรีบแต่งงานและมีบุตร<sup>12</sup> เหตุดังกล่าวทำให้โครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

<sup>11</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2551).

<sup>12</sup> กลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศ, สถานการณ์แรงงานสูงอายุของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2550).

เมื่อจำแนกประชากรตามกลุ่มอายุที่สำคัญ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มวัยเด็ก (อายุ 0-14ปี) กลุ่มวัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) และกลุ่มวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงคือ

#### 1) ประชากรวัยเด็ก (อายุ 0-14ปี)

จำนวนประชากรวัยเด็กมีแนวโน้มลดลงจาก 15.5ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 45.2 ของประชากรรวมทั้งหมดในปี พ.ศ.2513 มาอยู่ที่ 14.7 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 24.25 ของประชากรรวมทั้งหมดในปีพ.ศ.2543<sup>13</sup> และเหลืออยู่ที่ 13.1 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 21.3 ของประชากรรวมทั้งหมดในปีพ.ศ.2549<sup>14</sup>

#### 2) ประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15-59ปี)

เมื่อพิจารณาข้อมูลประชากรวัยแรงงานจากโครงสร้างประชากรของประเทศไทย พบว่า ประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 17.13 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 49.8ของประชากรรวมทั้งหมดในปีพ.ศ. 2513 เป็น 40.39 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 66.29 ของประชากรรวมทั้งหมดในปีพ.ศ. 2543<sup>15</sup> และมีแนวโน้มคงที่อยู่ที่ 41.7 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 68 ของประชากรรวมทั้งหมดในปี พ.ศ.2549<sup>16</sup> ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ประชากรกลุ่มนี้เป็นประชากรที่เกิดในช่วงที่มีอัตราการเกิดสูง ต่อมาภายหลังจากความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติที่สามารถชะลอการเกิดได้ในระยะเวลาอันสั้นทำให้ประชากรวัยเด็กเริ่มลดลงและจะส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานในอนาคตนับจากนี้มีแนวโน้มลดลง

#### 3) ประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60ปีขึ้นไป)

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรส่งผลให้ประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มของประชากรวัยสูงอายุจาก 1.72 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5.0 ของประชากรรวมทั้งหมดในปีพ.ศ. 2513 เป็น 5.76 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.46 ของ

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาประเทศ. (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , กันยายน 2551), หน้า 17.

<sup>14</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549, สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550), หน้า 12.

<sup>15</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาประเทศ. (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , กันยายน 2551), หน้า 17.

<sup>16</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549, สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550), หน้า 12.



ประชากรรวมทั้งหมดในปีพ.ศ. 2543 และเพิ่มขึ้นเป็น 6.5 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 10.7 ของประชากรรวมทั้งหมดในปี พ.ศ.2549<sup>17</sup>

ตารางที่ 3 โครงสร้างประชากรของประเทศไทยปี พ.ศ. 2513-2549<sup>18</sup>

ปี	จำนวนประชากร จำแนกกลุ่มอายุ (ล้านคน)				ร้อยละของประชากรจำแนกกลุ่มอายุ		
	ประชากร	0-14 ปี	15-59 ปี	60ปีขึ้นไป	0-14 ปี	15-59 ปี	60ปีขึ้นไป
2513	34.4	15.5	17.13	1.72	45.2	49.8	5.0
2533	54.5	15.9	34.58	4.01	29.23	63.41	7.36
2543	60.9	14.7	40.39	5.76	24.25	66.29	9.46
2549	61.4	13.1	41.7	6.5	21.3	68.0	10.7

ที่มา : สำนักระโนประชากรและเคหะ ปีพ.ศ.2513-2543, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จำนวนและร้อยละของประชากรสูงอายุ พ.ศ.2549, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

โดยล่าสุดจากข้อมูลจำนวนประชากรวัยสูงอายุของประเทศไทยในปี พ.ศ.2550 พบว่าประเทศไทยมีจำนวนประชากรวัยสูงอายุ 7,020,959 คน จากจำนวนประชากรทั้งหมด 65,684,004 คน คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 10.7 ของประชากรทั้งหมด<sup>19</sup> แสดงว่าประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) เรียบร้อยแล้ว<sup>20</sup>

## 2.2.2 แนวโน้มอัตราส่วนของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดในประเทศไทยในอนาคต

ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) อย่างรวดเร็ว และในเวลาไม่ถึง 25 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีจำนวนประชากรวัยสูงอายุถึงร้อยละ 25 ของประชากรรวมทั้งหมด

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

<sup>18</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำมะโนประชากรและเคหะ ปีพ.ศ.2513-2543 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ).

<sup>19</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551), หน้า 47.

<sup>20</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549, สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550), หน้า 2.

ในขณะเดียวกันจากการศึกษาเปรียบเทียบความเร็วของระยะเวลาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) ระหว่างกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศไทย โดยเปรียบเทียบจากการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 พบว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วใช้ระยะเวลานานกว่าจะเพิ่มอัตราส่วนดังกล่าว เช่นประเทศฝรั่งเศสใช้เวลา 114 ปี ประเทศอังกฤษใช้เวลา 107 ปี และประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เวลา 72 ปี ในขณะที่ประเทศไทยใช้ระยะเวลาเพียง 30 ปี<sup>21</sup>

ตารางที่ 4 การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2552-2568<sup>22</sup>

ปี	จำนวนประชากร จำแนกกลุ่มอายุ (ล้านคน)				ร้อยละของประชากรจำแนกกลุ่มอายุ		
	ประชากร	0-14 ปี	15-59 ปี	60ปีขึ้นไป	0-14 ปี	15-59 ปี	60ปีขึ้นไป
2552	66.59	14.39	44.67	7.53	21.61	67.08	11.31
2554	67.04	14.24	44.95	7.84	21.25	67.05	11.70
2559	69.39	13.84	45.59	9.95	19.95	65.70	14.34
2564	71.11	13.36	45.38	12.36	18.79	63.82	17.39
2568	72.28	12.97	44.85	14.45	17.95	62.06	19.99

ที่มา : การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2568, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจำนวนประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยคาดว่าในปี พ.ศ.2552 จะมีประชากรวัยสูงอายุประมาณ 7.53 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 11.31 และจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.95 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.34 ในปี พ.ศ.2559 และจำนวนประชากรวัยสูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้นถึง 14.45 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 19.99 ในปี พ.ศ.2568 หรืออีก 16 ปีข้างหน้า ในขณะที่จำนวนประชากรวัยแรงงานจะคงที่หรือมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก โดยอยู่ที่ประมาณ 45 ล้านคน แต่ในอัตราส่วนของประชากรวัยแรงงานต่อประชากรทั้งหมด จะมี

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า (3)

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2568 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

จำนวนลดลงเรื่อยๆจากร้อยละ 67.08 ในปี พ.ศ.2552 เป็นร้อยละ 65.02 ในปี พ.ศ. 2559 และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 62.06 ในปี พ.ศ.2568

## 2.3 ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

แนวโน้มที่ประชากรวัยสูงอายุมีจำนวนและอัตราส่วนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการที่ได้รับการส่งเสริมสุขภาพและการดูแลสุขภาพที่ดี ส่งผลให้ประชากรมีสุขภาพที่ดีและก้าวสู่วัยสูงอายุอย่างมีสุขภาพดี ผู้สูงอายุจึงยังคงมีความพร้อมและความต้องการที่จะทำงานอยู่ รัฐบาลจึงควรที่จะมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมผู้สูงอายุให้ได้มีงานทำต่อไป หากเป็นความประสงค์ของผู้สูงอายุเองที่ต้องการใช้ชีวิตเป็นกำลังแรงงานที่มีทั้งคุณค่าทั้งต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม

การทำงานของผู้สูงอายุ นอกจากเป็นที่มาของรายได้เพื่อเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวแล้ว ยังเป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงภาวะทางกายและภาวะทางจิตใจ รวมถึงศักยภาพในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ การมีชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่าย่อมเป็นที่ปรารถนาของทุกคน ปัจจุบันได้มีผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว แม้จะมีอายุมากแล้วก็ตาม การที่ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประเทศนั้นเป็นสิ่งที่ดี ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุที่มีความพร้อม มีความต้องการทำงาน และมีศักยภาพได้ทำงานที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและจิตใจ เพื่อผู้สูงอายุจะได้ดำรงชีวิตในบั้นปลายอย่างมีความสุขและมีศักดิ์ศรีตลอดไป<sup>23</sup>

สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เคยสำรวจปัญหาผู้สูงอายุไทยทั่วประเทศแล้วพบว่า ปัญหาของผู้สูงอายุอันดับแรกคือปัญหาด้านการเงินและรายได้ เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพ รายได้จึงต่ำลงหรือไม่มีรายได้เลย ทำให้เกิดปัญหาทางการเงินในการใช้จ่ายใช้สอยที่ไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุที่มีความสามารถในการทำงาน สมควรที่จะได้รับโอกาสในการทำงานที่เหมาะสมกับความสามารถของตนเอง ซึ่งการทำงานนั้นจะช่วยให้ผู้สูงอายุได้รู้สึกว่าตัวเองมีคุณค่า สามารถช่วยเหลือครอบครัวได้และไม่เป็นภาระต่อลูกหลาน อีกทั้งยังทำให้ผู้สูงอายุไม่เครียดและไม่มีปัญหาด้านสุขภาพจิตตามมาภายหลัง

ผลการสำรวจถึงความต้องการทำงานหลังเกษียณของผู้ที่มีอายุ 50-60 ปีที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานเอกชน พบว่าผู้สูงอายุร้อยละ 69 ยังคงมีความต้องการทำงานอยู่

<sup>23</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 , สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550), หน้า 62.

ตารางที่ 5 ความต้องการทำงานหลังเกษียณของผู้ที่มีอายุ 50-60 ปีที่ทำงานอยู่ในหน่วยงานเอกชน<sup>24</sup>

ความต้องการทำงานหลังเกษียณ	ต้องการทำงาน		ไม่ต้องการทำงาน		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
	343	69.0	145	31.0	488	100.0

ที่มา : เรื่องความต้องการทำงานของผู้สูงอายุจำแนกตามประเภทของนายจ้าง, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

โดยสาเหตุถึงความต้องการทำงานหลังเกษียณของผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปนั้นมีหลายปัจจัยด้วยกันทั้งทางด้านปัจจัยส่วนบุคคล ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม

ปัจจัยส่วนบุคคลที่สำคัญที่ผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปต้องการทำงานหลังเกษียณหรือหลังถูกเลิกจ้างเพราะเหตุสูงอายุนั้นพบว่าร้อยละ 29.5 เห็นว่าตนเองยังคงสามารถทำงานได้ เหตุผลรองลงมาคือความต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ร้อยละ 22.5 ต้องการช่วยตนเอง ร้อยละ 15.7 และรู้สึกเบื่อเมื่ออยู่เฉยๆ ร้อยละ 15.5

ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่ผู้สูงอายุต้องการทำงานหลังเกษียณหรือหลังถูกเลิกจ้างเพราะเหตุสูงอายุนั้นพบว่าร้อยละ 37.2 นั้นต้องการหารายได้พิเศษ เหตุผลรองลงมาคือยังมีหนี้อยู่ ร้อยละ 20.4 ไม่มีเงินออมไว้ใช้ตอนแก่ ร้อยละ 16.8 และรายได้หลังเกษียณไม่พอใช้ ร้อยละ 14.5

ปัจจัยสำคัญทางด้านสังคมที่ผู้สูงอายุต้องการทำงานหลังเกษียณหรือหลังถูกเลิกจ้างเพราะเหตุสูงอายุนั้นพบว่าร้อยละ 49.2 เห็นว่าไม่ต้องการเป็นภาระของบุคคลอื่นและสังคม เหตุผลรองลงมาคือต้องการรักษาสุขภาพทางสังคม ร้อยละ 27.5 และต้องการได้เงินไปทำบุญ ร้อยละ 21.1

<sup>24</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2551), หน้า 227.

ตารางที่ 6 เหตุผลที่ผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปต้องการทำงานหลังเกษียณ<sup>25</sup>

เหตุผล	จำนวน	ร้อยละ
ปัจจัยส่วนบุคคล	3,453	100.0
- ยังสามารถทำงานได้	1,020	29.5
- ไม่มีปัญหาเรื่องสุขภาพ	493	14.3
- รู้สึกเบื่อเมื่ออยู่เฉยๆ	534	15.5
- ว่างเวลาว่างให้เป็นประโยชน์	778	22.5
- ไม่มีผู้ดูแลกิจการ	67	1.9
- ต้องการช่วยตนเอง	542	15.7
- อื่นๆ	19	0.6
ปัจจัยทางเศรษฐกิจ	2,269	100.0
- ต้องการหารายได้พิเศษ	844	37.2
- ยังมีหนี้อยู่	464	20.4
- ไม่มีเงินออมไว้ใช้ตอนแก่	381	16.8
- รายได้หลังเกษียณไม่พอใช้	328	14.5
- ไม่มีสิทธิรับรายได้อื่นๆจากการเกษียณ	213	9.4
- อื่นๆ	39	1.7
ปัจจัยทางด้านสังคม	1,962	100.0
- ต้องการรักษาสถานภาพทางสังคม	540	27.5
- ไม่ต้องการเป็นภาระของบุคคลอื่นและ สังคม	965	49.2
- ต้องการได้เงินไปทำบุญ	414	21.1
- อื่นๆ	43	2.2

ที่มา : เหตุผลที่ผู้สูงอายุต้องการทำงานหลังเกษียณ, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการ  
หลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ส่วนผลการสำรวจถึงอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้โดยสำรวจจากผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปพบว่า

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 205.

ผู้ที่มีอายุ 50 – 60 ปีที่ทำงานอยู่ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้ว่าอยู่ระหว่าง 61-65 ปี มีจำนวนร้อยละ 48.4 รองลงมาคือ อายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้มากกว่า 65 ปี มีจำนวนร้อยละ 22.7 และมีผู้เห็นว่าอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้น้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 ปี มีจำนวนร้อยละ 19.4 โดยมีผู้ไม่แสดงความคิดเห็นจำนวนร้อยละ 9.5

ผู้สูงอายุที่ยังทำงานอยู่ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้ว่ามากกว่า 65 ปี มีจำนวนร้อยละ 37.1 อยู่ระหว่าง 61-65 ปี มีจำนวนร้อยละ 36.2 และมีผู้เห็นว่าอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้น้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 ปี มีจำนวนร้อยละ 7.5 โดยมีผู้ไม่แสดงความคิดเห็นจำนวนร้อยละ 19.2

ผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงาน ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้อยู่ระหว่าง 61-65 ปี มีจำนวนร้อยละ 39.1 มากกว่า 65 ปี มีจำนวนร้อยละ 36.1 และมีผู้เห็นว่าอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้น้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 ปี มีจำนวนร้อยละ 7.9 โดยมีผู้ไม่แสดงความคิดเห็นจำนวนร้อยละ 17.0

โดยรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้ว่า ควรอยู่ระหว่าง 61-65 ปี มีจำนวนร้อยละ 44.8 รองลงมาคือ อายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้มากกว่า 65 ปี มีจำนวนร้อยละ 27.4 และมีผู้เห็นว่าอายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้น้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 ปี มีจำนวนร้อยละ 15.4

ตารางที่ 7 อายุสูงสุดที่สามารถทำงานได้<sup>26</sup>

อายุ	ผู้ที่มีอายุ 50 – 60 ที่ทำงานอยู่		ผู้สูงอายุที่ยัง ทำงานอยู่		ผู้สูงอายุที่ไม่ได้ ทำงาน		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
น้อยกว่าหรือ เท่ากับ 60 ปี	244	19.4	24	7.5	26	7.9	294	15.4
61-65 ปี	610	48.4	115	36.2	129	39.1	854	44.8
มากกว่า 65 ปี	286	22.7	118	37.1	119	36.1	523	27.4
ไม่แสดง ความเห็น	120	9.5	61	19.2	56	17.0	237	12.4
รวม	1260	100.0	318	100.0	330	100.0	1908	100.0

ที่มา : อายุสูงสุดที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกัน  
ผู้สูงอายุ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

จากผลการสำรวจที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังคงมีความต้องการที่จะทำงานหลังเกษียณหรือถูกเลิกจ้างเพราะเหตุสูงอายุด้วยปัจจัยหลายๆด้าน และทั้งผู้ที่มีอายุ 50 – 60 ปี และผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 72.2 เห็นว่าอายุสูงสุดที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้นั้นมากกว่า 60 ปี โดยรวมจากความคิดเห็นที่ว่าอายุสูงสุดที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้อยู่ที่ 61-65 ปี (ร้อยละ 44.8) กับความคิดเห็นที่ว่าอายุสูงสุดที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้มากกว่า 65 ปี (ร้อยละ 27.4)

อย่างไรก็ตามจากผลการสำรวจนายจ้างถึงอัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ 50ปีขึ้นไปต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมดนั้นยังมีจำนวนน้อยมาก โดยส่วนใหญ่่นายจ้างร้อยละ 44.83 มีลูกจ้างที่มีอายุ 50ปีขึ้นไปอยู่ไม่ถึงร้อยละ 5 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด และนายจ้างอีกกว่าร้อยละ 26.72 มีลูกจ้างที่มีอายุ 50ปีขึ้นไปอยู่เพียงร้อยละ 6-10 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 212.

ตารางที่ 8 อัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ50ปีขึ้นไปต่อลูกจ้างทั้งหมด<sup>27</sup>

อัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ50ปีขึ้นไปต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมด								รวม	
น้อยกว่า 5%		6-10 %		11 – 20 %		> 20 %			
จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
52	44.83	31	26.72	14	12.07	19	16.38	116	100

ที่มา : สัดส่วนผู้สูงอายุ (อายุ 50 ปีขึ้นไป) ในหน่วยงาน จำแนกประเภทตามหน่วยงาน, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

จากผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่านายจ้างส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 71.55 มีลูกจ้างที่มีอายุ50ปีขึ้นไปต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมดไม่ถึงร้อยละ 10 โดยรวมจากนายจ้างที่มีลูกจ้างอายุ50ปีขึ้นไปต่อจำนวนแรงงานทั้งหมดไม่ถึงร้อยละ 5 (ร้อยละ 44.83) รวมกับนายจ้างที่มีแรงงานอายุ50ปีขึ้นไปต่อจำนวนแรงงานทั้งหมดร้อยละ 6-10 (ร้อยละ 26.72)

แม้ว่าแบบสำรวจดังกล่าวจะสำรวจถึงอัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ50ปีขึ้นไปต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมด แต่นั่นหมายความว่าอัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ 60ปีขึ้นไปต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมดจะมีจำนวนน้อยลงไปกว่านี้อีก

ผลการสำรวจนายจ้างถึงเหตุผลในการจ้างแรงงานสูงอายุพบว่า เหตุผลที่สำคัญอันดับแรกคือ ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีประสบการณ์สูงจำนวนร้อยละ 60.8 เหตุผลรองลงมาคือผู้สูงอายุมีความรับผิดชอบสูงจำนวนร้อยละ 30.1 ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีจำนวนร้อยละ 4.0 และผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีความรู้สูง จำนวนร้อยละ 2.3 และอื่นๆ จำนวนร้อยละ 2.8

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.



ตารางที่ 9 เหตุผลที่ในการจ้างแรงงานสูงอายุของนายจ้าง

เหตุผลในการจ้างแรงงานสูงอายุของนายจ้าง	จำนวน	ร้อยละ
ผู้สูงอายุมีความรับผิดชอบสูง	53	30.1
ผู้สูงอายุมีประสบการณ์สูง	107	60.8
ผู้สูงอายุมีความรู้สูง	4	2.3
ผู้สูงอายุมีมนุษยสัมพันธ์ดี	7	4.0
อื่นๆ	5	2.8
รวม	176	100

ที่มา : เหตุผลที่สถานประกอบจ้างแรงงานสูงอายุ, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

นายจ้างได้ให้เหตุผลที่ไม่จ้างแรงงานสูงอายุเรียงตามลำดับคือผู้สูงอายุทำงานซ้ำจำนวนร้อยละ 34.4 ผู้สูงอายุไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ๆจำนวนร้อยละ 31.6 สถานประกอบการต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุจำนวนร้อยละ 15.1และผู้สูงอายุคือจำนวนร้อยละ 3.3

ตารางที่ 10 เหตุผลที่นายจ้างไม่จ้างแรงงานสูงอายุ

เหตุผลที่ไม่จ้างแรงงานสูงอายุของนายจ้าง	จำนวน	ร้อยละ
ผู้สูงอายุทำงานซ้ำ	73	34.4
ผู้สูงอายุไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ๆ	67	31.6
ผู้สูงอายุคือ	7	3.3
นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุ	32	15.1
อื่นๆ	33	15.6
รวม	212	100.0

ที่มา : เหตุผลที่สถานประกอบการไม่จ้างแรงงานสูงอายุ, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ผลการสำรวจต่อนายจ้างว่าหากมีผู้ที่มีอายุ 50-60 ปี ที่ได้เกษียณหรือถูกเลิกจ้างมาสมัครงาน นายจ้างส่วนใหญ่ร้อยละ 83.1 นั้นจะไม่รับบุคคลเหล่านั้นเข้าทำงาน

ตารางที่ 11 ความเห็นของนายจ้าง หากมีผู้ที่มีอายุ 50-60 ปี ที่เกษียณหรือถูกเลิกจ้างมาสมัครงาน

หากมีผู้ที่มีอายุ 50-60 ปี ที่เกษียณหรือถูกเลิกจ้างมาสมัครงาน	จำนวน	ร้อยละ
รับ	31	16.9
ไม่รับ	152	83.1
รวม	183	100.0

ที่มา : ถ้ามีผู้เกษียณ(อายุ 50-60ปี) จากหน่วยงานอื่นมาสมัครงานท่านจะรับหรือไม่, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีอายุ 50-60 ปี นั้นมีโอกาสได้รับการจ้างแรงงานน้อยมาก ยิ่งหากเป็นผู้สูงอายุแล้ว โอกาสที่จะได้รับการจ้างแรงงานจากนายจ้างย่อมน้อยลงไปกว่านี้อีก

นอกจากนี้นายจ้างได้ให้เหตุผลที่ไม่ต้องการจ้างแรงงานผู้เกษียณแล้วว่าเป็นเพราะไม่มีนโยบายที่จะจ้างผู้สูงอายุ ร้อยละ 42.58 เหตุผลรองลงมาคือ เป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบขององค์กร ร้อยละ 27.74 และสามารถหาผู้ทำงานแทนผู้เกษียณได้ไม่ยาก ร้อยละ 21.29

ตาราง 12 เหตุผลที่ไม่ต้องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ<sup>28</sup>

เหตุผล	นายจ้าง	
	จำนวน	ร้อยละ
ไม่มีนโยบายที่จะจ้าง	66	42.58
สามารถหาผู้ทำงานแทนผู้ ที่เกษียณได้ไม่ยาก	33	21.29
เป็นไปตามกฎหมายและ ระเบียบขององค์กร	43	27.74
อื่นๆ	13	8.39
รวม	155	100.0

ที่มา เหตุผลที่ไม่ต้องการจ้างพนักงานผู้สูงอายุที่เกษียณแล้ว, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการ  
หลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

โดยผลการสำรวจความเห็นของนายจ้างต่ออายุเกษียณที่เหมาะสมของลูกจ้าง ร้อยละ  
43.5 เห็นว่าอายุเกษียณที่เหมาะสมที่สุดคือ 60 ปี ร้อยละ 25.7 เห็นว่าอายุเกษียณที่เหมาะสมอยู่  
ระหว่าง 61-65 ปี ร้อยละ 27.8 เห็นว่าอายุเกษียณที่เหมาะสมนั้นน้อยกว่า 60 ปี และนายจ้างร้อยละ  
3.0 เห็นว่าอายุเกษียณที่เหมาะสมมากกว่า 65 ปี

ตารางที่ 13 อายุเกษียณตามความเห็นของนายจ้าง

อายุเกษียณที่เหมาะสม	จำนวน	ร้อยละ
น้อยกว่า 60 ปี	66	27.8
60 ปี	103	43.5
61-65 ปี	61	25.7
มากกว่า 65 ปี	7	3.0
รวม	237	100.0

ที่มา : อายุเกษียณเฉลี่ยตามความเห็นของหน่วยงาน, หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการ  
หลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 281.

จากผลการสำรวจข้างต้น แสดงให้เห็นว่านายจ้างส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 71.3 เห็นว่าอายุเกษียณที่เหมาะสมนั้นควรน้อยกว่าหรือเท่ากับ 60 ปี โดยรวมจากความคิดเห็นที่ว่าอายุเกษียณที่เหมาะสมน้อยกว่า 60 ปี (ร้อยละ 27.8) กับความคิดเห็นที่ว่าอายุเกษียณที่เหมาะสมอยู่ที่ 60 ปี (ร้อยละ 43.5)

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า ความคิดเห็นของนายจ้างนั้นตรงกันข้ามกับความคิดเห็นของผู้สูงอายุอย่างสิ้นเชิง การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยจึงได้เกิดเป็นปัญหาที่สำคัญสาเหตุมาจากการที่ผู้สูงอายุได้ถูกเลิกจ้างต่างๆที่ตนเองยังมีความต้องการทำงานด้วยเหตุผลว่าตนเองยังสามารถทำงานได้ ต้องการหารายได้ และไม่ต้องการเป็นภาระแก่สังคม ทั้งยังเห็นว่าอายุที่ผู้สูงอายุจะถูกเลิกจ้างนั้นมากกว่า 60 ปี แต่นายจ้างกลับไม่มีความต้องการจ้างผู้สูงอายุทำงานด้วยสาเหตุที่ว่าผู้สูงอายุไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ทั้งเห็นว่าผู้สูงอายุจะทำงานช้าและไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ใหม่ๆ นายจ้างจึงเลิกจ้างลูกจ้างตั้งแต่ยังไม่เข้าวัยสูงอายุ

รัฐสมควรมีหน้าที่ในการตอบสนองของความต้องการของผู้สูงอายุโดยการส่งเสริมการสร้างรายได้ด้วยตนเองและการมีงานทำในผู้สูงอายุ เพื่อรองรับปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุที่อาจจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในหลายๆด้าน โดยรัฐอาจส่งเสริมให้มีการปรับกฎ ระเบียบ ทบทวนเกณฑ์การกำหนดอายุเกษียณและการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ การจ้างแรงงานสูงอายุในตำแหน่งที่เหมาะสมกับวุฒิ ประสบการณ์ และสภาพร่างกาย การส่งเสริมการห้ามเลือกปฏิบัติของนายจ้างต่อผู้สูงอายุ การเพิ่มพูนความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อสภาพการทำงานที่เปลี่ยนไป การฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ การให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่นายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุ การพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในสถานที่ทำงาน การกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้างที่มีต่อผู้สูงอายุ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุกลุ่มต่างๆ ที่สะท้อนถึงศักยภาพ ความสามารถ ข้อจำกัด รวมทั้งฐานข้อมูลความต้องการตลาดแรงงานและความต้องการมีงานทำของผู้สูงอายุ เพื่อเสริมสร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุอย่างเหมาะสมและกลายเป็นกำลังของสังคมต่อไป<sup>29</sup>

<sup>29</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551), หน้า 29.

## 2.4 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุต่างๆที่ผู้สูงอายุเองยังคงมีความต้องการและยังสามารถทำงานได้ ได้ส่งผลกระทบต่อในหลายๆด้าน ทั้งต่อผู้อยู่ในวัยแรงงาน ผู้สูงอายุเอง และต่อกองทุนประกันสังคม จากแนวโน้มโครงสร้างประชากรที่แสดงให้เห็นว่าประชากรวัยสูงอายุจะมีจำนวนและอัตราส่วนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุก็น่าจะส่งผลกระทบต่อมากขึ้นเรื่อยๆเช่นกัน

การที่แรงงานสูงอายุมียุ่จำนวนและอัตราส่วนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆนั้น เป็นได้ทั้งโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ หากได้มีการใช้ประโยชน์จากกลุ่มแรงงานสูงอายุอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพแล้ว จะสามารถนำไปสู่การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ แต่ถ้าเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ไม่มีการดำเนินการใดๆ ที่จะปรับแก้ไขจุดอ่อนหรือลดภาระที่จะเกิดขึ้นโดยใช้ประโยชน์จากแรงงานสูงอายุ ก็อาจเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศได้ เพราะหากผู้อยู่ในวัยแรงงานที่เป็นกำลังแรงงานกลุ่มที่สำคัญต่อการพัฒนาและเพิ่มผลผลิตของประเทศได้มีจำนวนลดลงจะส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ลดลงและส่งผลกระทบต่อการลงทุนของประเทศรวมไปถึงมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชากรด้วย รัฐอาจต้องมียุ่นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่มีความรู้และทักษะะ รวมถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ทดแทนกำลังแรงงานมากขึ้น และการที่ผู้อยู่ในวัยแรงงานยังต้องรับภาระเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ ทำให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อรายได้เพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการออมในระดับครัวเรือนที่อาจนำไปสู่ระดับการออมของประเทศที่ลดลง และกระทบต่อแหล่งเงินทุนภายในประเทศที่หดตัวลง ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ<sup>30</sup>

ผลการสำรวจแหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ คือบุตร(รวมบุตรเลี้ยง/บุตรบุญธรรม) ร้อยละ 52.3 แหล่งรายได้หลักรองลงมาคือการทำงานของผู้สูงอายุเอง ร้อยละ 28.9 จากคู่สมรส ร้อยละ 6.1 จากเงินบำเหน็จหรือบำนาญ ร้อยละ 4.4 จากดอกเบี้ยที่อกงยขึ้นมาจากเงินที่ผู้สูงอายุเก็บออมไว้หรือเงินออมหรือจากการขายทรัพย์สินที่มีอยู่ ร้อยละ 2.9 และจากเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ร้อยละ 2.8<sup>31</sup>

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21

<sup>31</sup> กลุ่มสถิติ 4 สำนักงานสถิติเศรษฐกิจสังคมและประชาคมติ 1, รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2550), หน้า 11.

ตารางที่ 14 แหล่งรายได้หลักในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ พ.ศ.2550<sup>32</sup>

แหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุ	จำนวน	ร้อยละ
บุตร(รวมบุตรเลี้ยง/บุตรบุญธรรม)	3,669,847	52.3
การทำงาน	2,026,501	28.9
คู่สมรส	427,749	6.1
เงินบำเหน็จ/บำนาญ	305,887	4.4
ดอกเบี้ยเงินออม/เงินออม/ทรัพย์สิน	201,417	2.9
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	195,674	2.8
พี่น้อง/ญาติ	158,630	2.3
อื่นๆ	35,185	0.5
รวม	7,020,959	100.0

ที่มา : ร้อยละของผู้สูงอายุจำแนกตามแหล่งรายได้ที่สำคัญ เพศ และเขตที่อยู่อาศัย พ.ศ.2550, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าผู้สูงอายุต้องอาศัยเงินในการดำรงชีวิตส่วนใหญ่จากบุตร ซึ่งก็คือผู้อยู่ในวัยแรงงาน อันเนื่องมาจากการที่นายจ้างเลิกจ้างแรงงานสูงอายุยอมส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่มีรายได้ ภาระจึงตกอยู่กับบุตรที่ต้องสร้างรายได้มากขึ้นเพื่อมาเลี้ยงดู อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อตัวผู้สูงอายุเอง เพราะการทำงานของผู้อยู่สูงอายุนั้นถือเป็นแหล่งรายได้หลักของผู้สูงอายุเองเช่นกัน และในอนาคตเมื่อจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นและถูกเลิกจ้างงาน ผลกระทบจะตกอยู่กับกองทุนประกันสังคมที่ต้องรับภาระในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญเป็นจำนวนมากขึ้นเช่นกัน

#### 2.4.1 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยต่อประชากรวัยแรงงาน

การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุไม่มีงานทำและไม่มีรายได้ ภาระจึงตกอยู่กับผู้อยู่ในวัยแรงงานที่ต้องสร้างรายได้เพื่อมาเลี้ยงดูและดูแล และในที่สุดเมื่อผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆโดยที่ไม่สามารถสร้างรายได้ด้วยตนเอง ผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานก็ยังมีภาระในการสร้างรายได้ที่มากขึ้นไปอีก และจะทำให้มีผู้สูงอายุที่ถูกละเลยหรือถูกทอดทิ้งเพิ่มมากขึ้น

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

หากผู้สูงอายุยังคงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆจนเกินกว่าผู้อยู่ในวัยแรงงานจะสร้างรายได้มาดูแลได้เพียงพอ

การเป็นภาระต่อผู้อยู่ในวัยแรงงานของผู้สูงอายุนั้น ได้มีอัตราส่วนชี้วัดการเป็นภาระ 2 รูปแบบคือ

1) อัตราส่วนการพึ่งพิง (dependency ratio) หมายถึง อัตราส่วนระหว่างประชากรวัยเด็กและประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน ในการคำนวณอัตราส่วนนี้ ประชากรวัยเด็กหมายถึงประชากรอายุต่ำกว่า 15 ปี ประชากรสูงอายุหมายถึงประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป และประชากรวัยแรงงานหมายถึงประชากรอายุระหว่าง 15 ถึง 59 ปี อัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุ (ageing dependency ratio) หมายถึงจำนวนผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน

ตารางที่ 15 อัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุและการคาดการณ์<sup>33</sup>

ปี	อัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุ
2537	10.7
2545	14.3
2550	16.0
2553	18.2
2558	20.9
2563	26.1
2568	32.2

ที่มา : อัตราส่วนการพึ่งพิงของวัยสูงอายุ พ.ศ.2537 – พ.ศ.2550, สำนักงานสถิติแห่งชาติ  
 คาดการณ์อัตราส่วนการพึ่งพิงของวัยสูงอายุ , มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ  
 ไทย

อัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นหมายถึงประชากรวัยแรงงานจะต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ จากตารางที่ 14 แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างชัดเจน โดยในปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยมี

<sup>33</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 , สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550)

อัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุเท่ากับ 10.7 และได้เพิ่มขึ้นเป็น 14.3 ในปี พ.ศ. 2545 เป็น 16.0 ในปี พ.ศ.2550 ซึ่งหมายความว่าในปี พ.ศ. 2550 ประชากรวัยแรงงาน 100 คน จะต้องรับภาระในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ 16 คน

จากการคาดการณ์อัตราการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุเห็นได้ว่ายังคงมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยจะมีอัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุเท่ากับ 18.2 จะเพิ่มขึ้นเป็น 20.9 ในปี พ.ศ. 2558 เป็น 26.1 ในปี พ.ศ. 2563 และเพิ่มขึ้นสูงถึง 32.2 ในปี พ.ศ.2568 ซึ่งหมายความว่าในปี พ.ศ.2568 ประชากรวัยแรงงาน 100 คน จะต้องรับภาระในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ 32.2 คน

อัตราการพึ่งพิงดังกล่าวเน้นเฉพาะการที่ประชากรวัยสูงอายุเป็นภาระแก่ประชากรวัยแรงงานเท่านั้น หากนับการที่ประชากรวัยเด็กเป็นภาระแก่ประชากรวัยแรงงานด้วย ซึ่งเรียกว่า อัตราส่วนการพึ่งพิงรวม พบว่าในปี พ.ศ.2550 อัตราส่วนการพึ่งพิงรวมนั้นอยู่ที่ 49.5 และจะเพิ่มสูงถึง 61.2 ในปี พ.ศ.2568 ซึ่งนั่นก็หมายความว่า ประชากรวัยแรงงาน 100 คน ต้องรับภาระในการเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุถึง 61.2 คน

2) อัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุ (Potential Support Ratio) หมายถึง จำนวนประชากรวัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) เทียบกับจำนวนประชากรวัยสูงอายุ (อายุ 60ปีขึ้นไป) อัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนประชากรวัยแรงงานที่มีศักยภาพที่จะดูแลเกื้อหนุนผู้สูงอายุหนึ่งคน อัตราส่วนนี้ตรงข้ามกับอัตราการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุ (ageing dependency ratio)



ตารางที่ 16 อัตราส่วนและคาดการณ์อัตราส่วนเกือหนุนผู้สูงอายุไทย<sup>34</sup>

ปี	อัตราส่วนเกือหนุน
2503	11.3
2523	10.3
2543	7.0
2547	6.7
2548	6.5
2549	6.4
2550	6.3
2558	4.8
2568	3.2
2578	2.4

ที่มา : อัตราส่วนเกือหนุนผู้สูงอายุไทย ปี พ.ศ.2503-2578, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตารางแสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนเกือหนุนผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มลดลง โดยในปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีอัตราส่วนเกือหนุนผู้สูงอายุ เท่ากับ 11.3 ซึ่งหมายความว่า ปี พ.ศ.2503 ประเทศไทยมีประชากรวัยแรงงาน 11.3 คน ดูแลเกือหนุนผู้สูงอายุ 1 คน อัตราส่วนดังกล่าวได้ลดลงมาอยู่ที่ 7.0 ในปี พ.ศ. 2543 อยู่ที่ 6.3 ในปี พ.ศ. 2550 และจะลดลงอย่างต่อเนื่องจนอยู่ที่ 4.8 ในปี พ.ศ.2558 อยู่ที่ 3.2 ในปี พ.ศ.2568 และลดลงต่ำมากจนอยู่ที่ 2.4 ในปี พ.ศ.2578 นั้นหมายความว่าในปี พ.ศ.2578 จะมีประชากรวัยแรงงานจำนวน 2.4 คน ที่จะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ 1 คน การลดลงอย่างต่อเนื่องดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุในอนาคตอันใกล้ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดถึงศักยภาพของแรงงานในการสนับสนุนผู้สูงอายุลดลงด้วย ทั้งยังส่งผลถึงความมั่นคงของสังคมโดยรวม กล่าวคือประชากรวัยแรงงานต้องรับภาระในการเลี้ยงดูและดูแลผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และในที่สุดประชากรวัยแรงงานจะอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถดูแลเกือหนุนผู้สูงอายุได้

<sup>34</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 , สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550)

## 2.4.2 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยต่อตัวผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้าง

ความต้องการของผู้สูงอายุจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) ความต้องการพื้นฐาน คือความต้องการที่ผู้สูงอายุทุกคนแสวงหา ไม่ว่าจะอยู่ในสังคม วัฒนธรรมใด ได้แก่

(1) ผู้สูงอายุพยายามมีชีวิตอยู่นานเท่าที่จะเป็นไปได้

(2) ผู้สูงอายุพยายามรักษากำลังและศักยภาพทางร่างกายและทางสมองให้คงอยู่มากที่สุดและใช้ประโยชน์จากพลังและศักยภาพดังกล่าวอย่างสูงสุดเท่าที่จะทำได้

(3) ผู้สูงอายุพยายามป้องกันและดำรงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษที่เคยเป็นในชีวิตวัยต้น เช่น ความรู้ ความชำนาญ ทักษะสมบัติ เกียรติคุณและอำนาจ

2) ความต้องการขั้นสูงคือความต้องการซึ่งมีลักษณะเปลี่ยนแปลงง่าย อาจเป็นความต้องการเฉพาะหน้าหรือระยะยาว หรือเป็นจุดหมายปลายทางของผู้สูงอายุ เช่น ความต้องการทำงานหรือประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการมีรายได้พอใช้จ่าย ความต้องการบริการสุขภาพที่รัฐจัดให้ และความต้องการมีบ้านพักอาศัย<sup>35</sup>

ผู้สูงอายุในประเทศไทยจากผลการสำรวจพบว่ายังคงมีความต้องการทำงานอยู่ และปัญหาเรื่องการเงินและรายได้เป็นปัญหาที่พบมากที่สุดในผู้สูงอายุ การประกอบอาชีพและการได้รับการจ้างงานที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเพื่อการดำรงชีพอย่างไม่เป็นปัญหาต่อผู้ใกล้ชิด สิทธิในการได้ทำงานตามความสามารถและความเหมาะสมของผู้สูงอายุจะช่วยสร้างเสริมคุณค่าให้กับผู้สูงอายุได้อยู่อย่างมีศักดิ์ศรีในสังคม เพราะค่าของคนอยู่ที่ผลของงาน มนุษย์ทุกคนล้วนมีคุณค่า และหน้าที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะทำหน้าที่ หรืออยู่ในวัยใด ทุกคนล้วนเป็นฟันเฟืองหลักที่จะรวมเป็นกำลังขับเคลื่อนสังคมได้

การเคลื่อนไหวของผู้สูงอายุแม้ว่าจะไม่มีประสิทธิภาพเหมือนเก่า แต่ผู้สูงอายุก็สามารถทำงานได้ตามกำลังที่ตนมี ตรงกันข้าม การไม่ทำงานกลับทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่

<sup>35</sup> ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบท. แหล่งที่มา: [www2.nesac.go.th/document/images06/06100012d.doc](http://www2.nesac.go.th/document/images06/06100012d.doc) [20 ตุลาคม 2551]

ตัวเองนั้นด้อยค่า เกิดอาการซึมเศร้า หรือเกิดโรคอ้วนจากการนั่งกินนอนกิน ส่วนผู้สูงอายุที่ประสบกับปัญหาด้านรายได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ก็ยังมีความจำเป็นต้องประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงตน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้มีเงินออมเตรียมไว้ และยังมีรายจ่ายเป็นค่าอาหาร และค่ารักษาพยาบาล

การทำงานนอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว มีความมั่นคงในชีวิตแล้ว ยังทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าคุณค่าและศักดิ์ศรี ภาคภูมิใจที่สามารถเลี้ยงตนเองได้และไม่ตกเป็นภาระแก่ลูกหลานผู้อยู่ในวัยแรงงานที่ต้องสร้างรายได้มาเลี้ยงดู ทั้งๆที่ผู้สูงอายุเองยังรู้สึกว่าคุณค่าและความสามารถและความพร้อมที่จะทำงาน นอกจากนี้การทำงานยังเป็นการออกกำลังกาย ทำให้สมองไม่หยุดนิ่ง เป็นผลดีต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้สูงอายุเอง ซึ่งทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตนั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันและกันไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ถ้าผู้สูงอายุมีจิตใจหดหู่เศร้าหมอง คิดมากวิตกกังวลใจ รู้สึกว่าคุณค่าก็จะก่อให้เกิดภาวะเครียดทางอารมณ์ส่งผลให้เจ็บป่วยทางกายได้ เช่นเดียวกันถ้าร่างกายไม่สมบูรณ์แข็งแรงเจ็บป่วยอยู่เสมอก็จะส่งผลให้จิตใจหดหู่เศร้าหมอง เกิดความท้อแท้ ทำให้ไม่อยากจะมีชีวิตอยู่ต่อไป ผู้สูงอายุมักจะมีความรู้สึกที่อ่อนไหวกว่าคนอื่นๆ อยากรักตามผู้ที่อยู่รอบข้างสามารถที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุเกิดความรู้สึกว่าคุณค่าได้

### 2.4.3 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยต่อภาครัฐในส่วน ของกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ภายใต้การบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการให้ได้รับความคุ้มครองเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่มีได้เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ซึ่งลูกจ้างที่เริ่มเข้าทำงาน อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปี ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปจัดเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ส่วนลูกจ้างที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างและสมัครใจเป็นผู้ประกันตนต่อจะจัดเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 โดยเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ฝ่ายละเท่าๆ กัน คือ ฝ่ายละร้อยละ 5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน โดยจะเป็นเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยที่มีได้เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน จะเป็น ประโยชน์ทดแทนกรณี สงเคราะห์บุตรและชราภาพ ร้อยละ 3 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน และจะเป็นประโยชน์ทดแทน

กรณีว่างงาน ร้อยละ 0.5 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน ส่วนรัฐบาลสนับสนุนเงินสมทบให้อัตรา ร้อยละ 2.75 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน โดยจะเป็นเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณี เจ็บป่วยที่มีได้เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตายร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างของ ผู้ประกันตน จะเป็นเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ร้อยละ 1 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน และจะเป็นประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ร้อยละ 0.25 ของค่าจ้าง ของผู้ประกันตน ซึ่งค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตน นายจ้าง และ รัฐบาลนั้น เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าเดือนละหนึ่งพันหกร้อยห้าสิบบาท และไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นห้า พันบาท

สำนักงานประกันสังคมเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ตามมาตรา 39 เดือนละ 432 บาท เพื่อให้ความคุ้มครอง 6 กรณี คือ เจ็บป่วยมิได้เนื่องจากการ ทำงาน คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตรและชราภาพ จำแนกเป็นเงินสมทบสำหรับ ประโยชน์ทดแทน 4 กรณีคือ เจ็บป่วยมิได้เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย เป็นเงิน 144 บาท และเงินสมทบสำหรับประโยชน์ทดแทน 2 กรณี คือสงเคราะห์บุตรและชราภาพ เป็นเงิน 288 บาท โดยมีรัฐบาลจ่ายสมทบให้อีกเดือนละ 120 บาท

ณ สิ้นปี พ.ศ. 2551 กองทุนประกันสังคมมีสถานประกอบการขึ้นทะเบียน กับกองทุนประกันสังคมจำนวน 382,170 แห่ง และมีผู้ประกันตนที่อยู่ในความคุ้มครองของกองทุน ประกันสังคมทั้งสิ้น 9,293,600 คน

#### 2.4.3.1 ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินงานประกันสังคมกรณีชรา ภาพ ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2541 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ จัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ฝ่าย นายจ้างและลูกจ้างจ่ายในอัตราฝ่ายละร้อยละ 3 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน ส่วนรัฐบาลจ่ายใน อัตราร้อยละ 1 ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

##### 2.4.3.1.1 ประเภทของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ประ โย ช น์ ท ด แ ท น ก ร ณี ช ร า พ ตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นี้ มี 2 ประเภท คือ

1) เงินเบี้ยเลี้ยงชีพรายเดือน หรือที่เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการจ่ายเงินบำนาญให้ตลอดชีวิต (pension) โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีปกติ ซึ่งหมายถึงกรณีที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและกรณีเพิ่มเติมซึ่งหมายถึงกรณีที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบเกินหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน<sup>36</sup>

2) เงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียว หรือที่เรียกว่าเงินบำเหน็จชราภาพ ซึ่งจะมีลักษณะการจ่ายเป็นเงินก้อน (lump-sum) โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่าสิบสองเดือน และกรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป<sup>37</sup>

#### 2.4.3.1.2 เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพแบ่งออกได้ตามประเภทของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพดังนี้

1) ประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพนั้นแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีปกติและกรณีเพิ่มเติม ซึ่งในปี พ.ศ. 2550 ทางสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพขึ้นใหม่ เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับบำนาญในอัตราที่สูงขึ้น สรุปได้ดังนี้

<sup>36</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ.2550

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 6.

ตารางที่ 17 เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ	เงื่อนไขการเกิดสิทธิ	ประโยชน์ทดแทนบำนาญชราภาพ	สูตรคำนวณ
กรณีปกติ (จ่ายเงินสมทบ 15 ปี)	1) ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน (15 ปี) 2) มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ 3) ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง	ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง	บำนาญชราภาพ = (ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือน $\times$ 20%)
กรณีเพิ่มเติม (จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 15 ปี)	1) ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วเกินกว่า 180 เดือน (มากกว่า 15 ปี) 2) มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ 3) ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง	ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 20 รวมกับส่วนที่ปรับเพิ่มขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน	บำนาญชราภาพ = (ค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือน $\times$ (20 + (1.5 $\times$ จำนวนปีที่จ่ายเกิน) % )

ที่มา: กฎกระทรวง กำหนดหลัก วิธีการ ระยะเวลาและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550

กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพกลับเข้าเป็นผู้ประกันตน ให้งดจ่ายเงินบำนาญชราภาพจนกว่าความเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลงอีก<sup>38</sup> ดังนั้นจึงมีผลทำให้ผู้ประกันตนที่รับบำนาญชราภาพอยู่แล้ว ถ้ากลับเข้าไปเป็นผู้ประกันตนอีกจะไม่ได้รับ

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน , ข้อ 3.

เงินบำนาญชราภาพที่เคยรับอยู่เดิมและผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไปจนกว่าจะสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพในกรณีผู้ประกันตนสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างอีกครั้งนั้น ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตามจำนวนเงินบำนาญชราภาพเดิมที่เคยรับมาแล้วรวมกับ เงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ของระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นทุก 12 เดือนที่มีการจ่ายเงินสมทบในช่วงระยะเวลาที่กลับเข้าเป็นผู้ประกันตนอีก ทั้งนี้ โดยคิดคำนวณร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย<sup>39</sup>

กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตาย ให้งดจ่ายเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่วันที่ถึงแก่ความตายถึงแก่ความตาย กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิรับบำนาญชราภาพให้ทายาทได้รับบำนาญชราภาพจำนวน 10 เท่า ของเงินบำนาญชราภาพคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย<sup>40</sup>

กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นผู้ทุพพลภาพ ให้งดจ่ายเงินบำนาญชราภาพแก่ผู้ประกันตน และให้ผู้ประกันตนนั้นได้รับเงินบำนาญชราภาพตามจำนวนและระยะเวลาที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบ หักด้วยเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับไปแล้ว และให้ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ ร้อยละ 50 ของค่าจ้างตลอดชีวิต<sup>41</sup>

2) ประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพแบ่งเป็น 2 กรณีได้แก่ กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่าสิบสองเดือน และกรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิและประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 77 เบญจ

ตารางที่ 18 เงื่อนไขการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ	การจ่ายเงินสมทบ	ประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพ
1) ผู้ประกันตน จ่ายเงินสมทบไม่ ครบ 180 เดือน	ต่ำกว่า 12 เดือน	บำนาญชราภาพ เท่ากับ จำนวนเงิน สมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบกรณี สงเคราะห์บุตรและชราภาพ เท่านั้น
2) มีอายุครบ 55 ปี บริบูรณ์ 3) ความเป็นประกัน ตนสิ้นสุดลง	ตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป	บำนาญชราภาพ เท่ากับ จำนวนเงิน สมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบกรณี สงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ รวมกับ จำนวนเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายสมทบใน กรณีดังกล่าว รวม กับจำนวนผลประโยชน์ตอบแทนตามที่สำ นักงานประกันสังคมกำหนด

ที่มา: กฎกระทรวง กำหนดหลักการ วิธีการ ระยะเวลาและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณี  
ชราภาพ พ.ศ. 2550

กรณีผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายให้  
จ่ายเงินบำนาญชราภาพให้แก่ทายาท

#### 2.4.3.2 ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในการจ่ายประโยชน์ ทดแทนกรณีชราภาพ

ระบบประกันสังคมของประเทศไทย ได้เริ่มขึ้นมาตั้งแต่ปี  
พ.ศ.2533 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2552 เป็นระยะเวลายาวนานถึง 19 ปี ซึ่งการให้ประโยชน์ทดแทน  
กรณีชราภาพ เป็นหนึ่งในสิทธิประโยชน์ที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดไว้และ  
เริ่มมีผลบังคับใช้ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินบำนาญชราภาพ ได้เริ่มเบิกจ่ายแล้วตั้งแต่ ปี  
พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ส่วนการจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นเงินบำนาญชราภาพที่มีลักษณะเป็นเงิน  
เลี้ยงชีพรายเดือนตลอดชีวิตนั้นจะเริ่มในปี พ.ศ. 2557 อันเป็นที่ผู้ประกันตนกลุ่มแรกได้จ่ายเงิน  
สมทบครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเงินสะสม  
ของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพมีจำนวนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการจ่ายเงินสมทบเข้ามามากและ  
มีการเบิกจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนออกไปน้อย



ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุหรือเลิกจ้างแรงงานที่มีอายุอายุ 55 ปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกเลิกจ้างนั้นจะได้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมทั้งในส่วนเงินบำเหน็จชราภาพและเงินบำนาญชราภาพ ซึ่งหากประชากรอายุ 55 ปีขึ้นไปทั้งหมดถึงผู้สูงอายุได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลให้มีผู้ได้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้น และการที่ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยยืนยาวขึ้น จะส่งผลให้ผู้ได้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนเหล่านั้นมีช่วงระยะเวลาการได้รับเงินจากกองทุนประกันสังคมที่ยาวนานขึ้นด้วย

ผลการสำรวจและคาดการณ์จำนวนประชากรพบว่า ประชากรหญิงที่มีอายุ 55 ปี ขึ้นไปนั้น มีจำนวน 5.3 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2549 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 8.0 ล้านคนในปี พ.ศ. 2559 และเป็นจำนวน 9.5 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2564 ส่วนประชากรเพศชายที่มีอายุ 55 ปี ขึ้นไปนั้น มีจำนวน 4.4 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2549 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 6.4 ล้านคนในปี พ.ศ.2559 และเป็นจำนวน 7.7 ล้านคนในปี พ.ศ. 2564

ตารางที่ 19 ประมาณการประชากรอายุ 55 ปีขึ้นไป จำแนกตามเพศทั่วราชอาณาจักร

ประชากร	พ.ศ. 2549	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2564
หญิงอายุ 55 ปี ขึ้นไป(ล้านคน)	5.3	6.5	8.0	9.6
ชายอายุ 55 ปี ขึ้นไป(ล้านคน)	4.4	5.3	6.4	7.7
รวม	9.7	11.8	14.4	17.3

ที่มา: การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2543-2568 ,สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เห็นได้ว่าแนวโน้มจำนวนประชากรที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไปของประเทศไทยนั้นจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น นั่นหมายความว่าจำนวนผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนนั้นจะมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอนเช่นกัน

ดังนั้นการที่กองทุนประกันสังคมต้องดูแลการเบิกจ่ายประโยชน์ทดแทนชราภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งบำนาญชราภาพที่จะเริ่มจ่ายในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งคาดการณ์ว่า กลุ่มผู้ประกันตนอายุ 50-54 ปี ณ ปี พ.ศ.2549 จำนวนประมาณ 3 แสนคน จะมีสิทธิครบถ้วนในการรับบำนาญชราภาพในปีดังกล่าว และจำนวนผู้ครบสิทธิที่จะรับบำนาญชรา

ภาพจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยในอีก 10 ปีถัดไปหรือปี พ.ศ.2567 จะมีกลุ่มที่อยู่ในข่ายได้รับบำนาญชราภาพเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 1.4 ล้านคนและอีก 20 ปีถัดไปหรือปี พ.ศ. 2577 จะมีผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับบำนาญชราภาพสมทบเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 2.8 ล้านคน จะส่งผลให้กองทุนประกันสังคมต้องแบกรับภาระในจ่ายเงินสะสมของประโยชน์ทดแทนชราภาพเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆและอาจจะส่งผลให้เงินกองทุนประกันสังคมหมดลงในอนาคตได้เช่นกัน หากพิจารณาจากกรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วยโปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสำนักงานประกันสังคม

#### 2.4.3.2.1 กรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วยโปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการคำนวณถึงรายรับและรายจ่ายโดยใช้สูตรและสมมติฐานคณิตศาสตร์ประกันภัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ผลตอบแทนเงินบำนาญชราภาพและบำเหน็จชราภาพ ตารางชีพ ตารางจำนวนประชากรจำแนกตามเพศ และอายุในปีฐาน อัตราการให้กำเนิดบุตรของมารดาตามอายุต่างๆ อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงาน อัตราว่างงาน อัตราการเข้าเป็นผู้ประกันตนอัตราเพิ่มขึ้นของค่าจ้าง อัตราค่าใช้จ่ายของกองทุนประกันสังคม อัตราเงินเฟ้อ อัตราผลตอบแทนในการลงทุนของกองทุนประกันสังคม ตัวเลขประมาณการจำนวนประชากร จำนวนแรงงาน และจำนวนผู้ประกันตนรายปี จำนวนผู้รับบำนาญ จำนวนผู้รับบำเหน็จ และจำนวนผู้ประกันตนที่เสียชีวิตรายปี โดยใช้เกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิรับบำนาญ 55 ปี อัตราเงินสมทบรวม 6% ฝ่ายนายจ้าง 3% ฝ่ายลูกจ้าง 3% เพดานรายได้ขั้นสูง 15,000 บาท อัตราผลตอบแทนบำนาญ 20% หลังจาก 15 ปี และเพิ่ม 1.5% ทุกปีหลัง 15 ปี ผลการคำนวณพบว่าเงินสะสมของกองทุนประกันสังคมจะมีแนวโน้มลดลงประมาณปี พ.ศ.2598 และอัตราส่วนกองทุน (Fund Ratio) เริ่มอยู่ในเกณฑ์ต่ำลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2601 ซึ่งในที่สุด กองทุนจะติดลบประมาณปี พ.ศ.2613

ตารางที่ 20 กรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วยโปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัย

ปี	เงินสมทบ		ดอกผลจากการลงทุน		กระแส รายรับ รวมของ กองทุนฯ	ประโยชน์ทดแทน			ค่าใช้จ่าย ในการ บริหาร	กระแส รายจ่าย ของ กองทุนฯ รวม	การ เพิ่มขึ้น ของ กองทุน	เงินกองทุน สุทธิ	บำนาญเฉลี่ย (บาท/เดือน)
	จำนวน	อัตรา (ร้อยละ)	จำนวน	อัตรา (ร้อยละ)		กรณีเงิน บำนาญ ก่อน เกษียณ	กรณีเงิน บำนาญ	กรณีตาย หลัง เกษียณ					
2542	7625	2.00	82	5.00	7707	6	0	0	114	120	7586	7587	
2551	52950	6.00	12245	4.00	65195	1724	0	0	2118	3842	61353	367475	
2557	75678	6.00	34699	4.50	110377	4066	4332	36	3914	12348	98028	869108	2683
2567	96533	6.00	92106	5.00	188639	8594	63648	312	7219	79774	108864	1950980	3484
2577	106633	6.00	143503	5.00	250136	13258	131041	348	9796	154443	95693	2965758	3949
2587	119490	6.00	193203	5.00	312694	19074	187796	434	12206	219510	93183	3957250	4399
2598	130738	6.00	224879	5.00	355617	25946	328759	733	17053	372491	-16874	4480712	5796
2608	132549	6.00	150137	5.00	282686	30985	600643	1238	25310	657175	-375489	2627241	8207
2613	133168	6.00	25146	5.00	158314	33480	805167	1538	31479	871664	-713349	*	9801

ที่มา : กรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วยโปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ : \*หมายถึง เงินกองทุนสุทธิเป็นลบ

#### 2.4.3.2.2 กรณีศึกษาผลกระทบต่อกองทุนประกันสังคมด้วย โปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัยของสำนักงาน ประกันสังคม

จากการศึกษาของสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ในปี 2546 (Technical note for Thailand : Actuarial Review of the Old-age Benefit Branch of the Social Security Fund , 2004) เพื่อประเมินสถานการณ์ทางการเงินของโครงการบำนาญชราภาพของกองทุนประกันสังคมนั้นโดยใช้โปรแกรมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเวลานั้นโครงการบำนาญชราภาพของประเทศไทยเพิ่งได้เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2542 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รายงานว่าตามเงื่อนไขขณะนั้นกองทุนประกันสังคม จะมีเงินสำรองถึง 15% ของ GDP ภายในปี พ.ศ.2574 และถ้าไม่มีการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบแต่อย่างใด กองทุนเงินบำนาญจะเริ่มติดลบในปี 2575 และกองทุนจะหมดประมาณปี 2595

สำนักงานประกันสังคมได้นำโปรแกรมที่ได้มาจากผลการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาคำนวณประมาณการรายรับ รายจ่าย กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ ซึ่งผลการคำนวณแสดงให้เห็นว่าเงินสะสมกองทุนจะเริ่มมีแนวโน้มลดลงเร็วกว่าโปรแกรมคณิตศาสตร์ประกันภัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งจะเริ่มลดในปี พ.ศ. 2584 และในที่สุดกองทุนประกันสังคมจะติดลบประมาณ ปี 2598

ตารางที่ 21 ประมาณการรายรับ รายจ่าย กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ

ปีพ.ศ.	รายรับ ต่อปี			รายจ่าย ต่อปี				รายรับ - รายจ่าย	เงินสะสม กองทุน ณ สิ้นปี	อัตราส่วนเงิน สะสมกองทุน
	เงินสมทบ	การลงทุน	รายได้รวม	บำนาญ	บำเหน็จ	ค่า บริหาร	รวม			
2551	52,109	17,907	70,016	0	2,577	521	3,098	66,918	436,812	99
2557	74,480	55,539	130,019	192	11,573	745	12,510	117,509	996,235	72
2567	114,108	156,653	270,761	30,694	22,757	1,141	54,592	216,169	2,747,834	42
2577	137,763	286,353	424,116	200,500	44,326	1,378	246,203	177,912	4,910,121	18
2588	140,749	294,982	435,731	582,188	62,416	1,407	646,011	-210,281	4,843,808	7
2598	140,880	3,729	144,609	887,305	66,548	1,409	955,262	-810,653	-402,818	(0)

ที่มา : ประมาณการรายรับ รายจ่าย กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ, สำนักงานประกันสังคม

## 2.5 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน

ประเทศไทยมีกฎหมายแรงงานหลายฉบับที่ให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง ทั้งใน ส่วนของการคุ้มครองสิทธิจากการถูกเลิกจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นเอกชนด้วยกัน และ ในส่วนของการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง

การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุได้รับการคุ้มครองสิทธิและได้รับสิทธิตามกฎหมายแรงงาน ประเทศไทย ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับดังนี้

### 2.5.1 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุม นายจ้างให้ใช้แรงงานลูกจ้างอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม เนื่องจากการจ้างแรงงานนั้นเป็นนิติ สัมพันธ์ในระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายที่มีความแตกต่างกันในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ และอำนาจ ต่อรอง แรงงานสูงอายุจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน และในส่วนของ การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครอง ดังนี้

#### 1) การให้ความคุ้มครองการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุโดยการจ่ายค่าชดเชย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้างดังต่อไปนี้

(1) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหนึ่งร้อยสี่สิบวัน แต่ไม่ครบหนึ่งปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามสิบวัน หรือน้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสามสิบวัน สุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(2) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหนึ่งปี แต่ไม่ครบสามปี ให้จ่ายไม่ น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายเก้าสิบวัน หรือน้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานเก้าสิบวันสุดท้าย สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(3) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบสามปี แต่ไม่ครบหกปี ให้จ่ายไม่ น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือน้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานหนึ่งร้อย แปดสิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(4) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบหกปี แต่ไม่ครบสิบปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายสองร้อยสี่สิบวัน หรือน้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสองร้อยสี่สิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(5) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบสิบปีขึ้นไป ให้จ่ายไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามร้อยวัน หรือน้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสามร้อยวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

การเลิกจ้างหมายความว่า การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป แต่จะไม่ใช้บังคับแก่ลูกจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น อย่างไรก็ตามการจ้างที่มีกำหนดระยะเวลานั้นจะกระทำได้สำหรับการจ้างงานในโครงการเฉพาะที่มีโรงงานปกติของธุรกิจหรือการค้าของนายจ้างซึ่งต้องมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงานที่แน่นอนหรือในงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวที่มีกำหนดการสิ้นสุด หรือความสำเร็จของงาน หรือในงานที่เป็นไปตามฤดูกาลและได้จ้างในช่วงเวลาของฤดูกาลนั้น ซึ่งงานนั้นจะต้องแล้วเสร็จภายในเวลาไม่เกินสองปีโดยนายจ้างและลูกจ้างได้ทำสัญญาเป็นหนังสือไว้ตั้งแต่เมื่อเริ่มจ้าง<sup>43</sup>

ในกรณีที่นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การจำหน่าย หรือการบริการ อันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรมาใช้หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องลดจำนวนลูกจ้าง นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับลูกจ้างที่ได้ทำงานติดต่อกันเกินหกปีขึ้นไป เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้ายสิบห้าวันต่อการทำงานครบหนึ่งปี หรือน้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสิบห้าวันสุดท้ายต่อการทำงานครบหนึ่งปีสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย แต่ค่าชดเชยพิเศษดังกล่าวรวมแล้วต้องไม่เกินค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามร้อยหกสิบวันหรือน้อยกว่าค่าจ้างของการทำงานสามร้อยหกสิบวันสุดท้ายสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย<sup>44</sup>

หากนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้างให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างอาจต้องเสียดอกเบียให้แก่ลูกจ้างในระหว่างเวลาผินัดร้อยละสิบห้าต่อปี และในกรณีที่นายจ้างจงใจไม่

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 118

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 122.

จ่ายเงินค่าชดเชยการเลิกจ้างโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเมื่อพ้นกำหนดเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่ถึงกำหนดจ่าย ให้นายจ้างเสียเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างร้อยละสิบห้าของเงินที่ค้างจ่ายทุกระยะเวลาเจ็ดวันในกรณีที่นายจ้างพร้อมที่จะจ่ายเงินค่าชดเชยการเลิกจ้าง และได้นำเงินไปมอบไว้แก่อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างไม่ต้องเสียดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มตั้งแต่วันที่นายจ้างนำเงินนั้นไปมอบไว้<sup>45</sup>

และนายจ้างที่เงินค่าชดเชยการเลิกจ้าง หรือค่าชดเชยพิเศษอาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>46</sup>

เห็นได้ว่านายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้างให้แก่ลูกจ้าง และค่าชดเชยพิเศษหากนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การจำหน่าย หรือการบริการ อันเนื่องมาจากการนำเครื่องจักรมาใช้หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือเทคโนโลยี หากนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษ นายจ้างอาจต้องเสียดอกเบี้ยและเงินเพิ่ม รวมทั้งต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

แรงงานสูงอายุเมื่อถูกเลิกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษจากนายจ้างเช่นกัน โดยค่าชดเชยนั้นจะคำนวณจากระยะเวลาที่แรงงานสูงอายุนั้นทำงานให้นายจ้าง ซึ่งจำนวนเงินสูงสุดตามกฎหมายที่แรงงานสูงอายุมิสิทธิได้รับจากค่าชดเชยการเลิกจ้างนั้นอยู่ที่ค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามร้อยวัน ส่วนค่าชดเชยพิเศษนั้นได้คำนวณจากระยะเวลาที่แรงงานสูงอายุนั้นได้ทำงานให้นายจ้างเช่นกัน ซึ่งจำนวนเงินสูงสุดตามกฎหมายที่แรงงานสูงอายุมิสิทธิได้รับนั้นอยู่ที่ค่าจ้างอัตราสุดท้ายสามร้อยหกสิบวัน ซึ่งค่าจ้างอัตรานี้แรงงานสูงอายุจะได้รับก็ต่อเมื่อได้ทำงานกับนายจ้างผู้เลิกจ้างนี้เป็นระยะเวลา 24 ปี

เห็นได้ว่าจำนวนเงินดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการยังชีพของผู้สูงอายุ และไม่สามารถแก้ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุได้ ทั้งในเรื่องของการสร้างรายได้ให้มากขึ้นของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานเพื่อมาดูแลผู้สูงอายุ การที่ผู้สูงอายุรู้สึกที่ตัวเองเป็นภาระของสังคมและหมดกำลังใจในการใช้ชีวิตอยู่ต่อ และการใช้ศักยภาพของผู้สูงอายุให้เป็นประโยชน์

## 2) การให้ความคุ้มครองการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุโดยข้อบังคับการทำงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานได้กำหนดให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป จัดให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นภาษาไทย และข้อบังคับนั้นอย่างน้อย

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44.



ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการเลิกจ้าง ค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษ<sup>47</sup> ซึ่งหากนายจ้างไม่จัดให้มีข้อบังคับการทำงาน นายจ้างอาจต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท<sup>48</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างรวมกันสิบคนขึ้นไป ต้องจัดให้มีข้อบังคับการทำงานที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานรวมถึงเรื่องการเลิกจ้างด้วย ซึ่งข้อบังคับการทำงานนี้ต้องไม่มีลักษณะต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะในเรื่องวันทำงาน วันหยุด วันลา ฯลฯ ซึ่งรวมไปถึงการเลิกจ้างและค่าชดเชย

แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการเลิกจ้างแรงงานเพราะเหตุสูงอายุ ดังนั้น ในข้อบังคับการทำงาน นายจ้างสามารถที่จะกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างเพื่อเป็นเหตุเลิกจ้างไว้ที่อายุเท่าไรก็ได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ นายจ้างมักกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างไว้ต่ำกว่า 60 ปี แรงงานสูงอายุจึงไม่ได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้างงานตามบทบัญญัตินี้

3) การให้ความคุ้มครองการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุโดยสัญญาจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบหรือคำสั่ง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกำหนดให้สัญญาจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างที่ให้นายจ้างได้เปรียบลูกจ้างเกินสมควร ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้สัญญาจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี<sup>49</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า หากนายจ้างได้ทำสัญญาจ้างกับลูกจ้าง หรือกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน วางระเบียบหรือออกคำสั่ง ที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม ทำให้นายจ้างได้เปรียบลูกจ้างเกินสมควรนั้น ให้บังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควร แต่การกำหนดอายุที่จะเลิกจ้างลูกจ้างไว้ในสัญญาจ้างหรือในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้น ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ถือว่ามีลักษณะไม่เป็นธรรม เพราะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกล่าวถึงข้อห้ามในการเลิกจ้างงานเพราะเหตุสูงอายุ ดังนั้นไม่ว่า นายจ้างจะกำหนดอายุที่จะเลิกจ้างลูกจ้างไว้เท่าใด แรงงานสูงอายุก็ไม่ได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้างงานตามบทบัญญัตินี้

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 108.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 146.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

## 2.5.2 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความชัดเจนในด้านบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และสร้างหลักเกณฑ์การถ่วงดุลอำนาจต่อรองให้เกิดความสมดุลกันในการใช้สิทธิเสรีภาพของทั้งสองฝ่าย โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของนายจ้างและลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกัน

การเลิกจ้างแรงงานได้รับความคุ้มครองในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ในส่วนของข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างโดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปจัดให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเป็นหนังสือ และหากเป็นที่สงสัยว่า ในสถานประกอบกิจการนั้นมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือไม่ ให้ถือว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างต้องจัดให้มีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง<sup>50</sup> ซึ่งข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างต้องมีข้อความเกี่ยวกับการเลิกจ้าง<sup>51</sup> โดยข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพื่อบังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

สภาพการจ้างนั้นโดยเจตนารมณ์ หมายถึง นิติสัมพันธ์หรือการปฏิบัติทั้งหลายระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตั้งแต่แรกเข้าทำงานจนกระทั่งถึงการเลิกจ้าง คือ ตั้งแต่เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน การกำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง รวมทั้งประโยชน์ต่าง ๆ ของทั้งนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานด้วย ดังนั้นเรื่องใดก็ตามที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแล้วจะเป็นสภาพการจ้างทั้งสิ้น

การเลิกจ้างลูกจ้างก็เป็นข้อตกลงหนึ่ง ที่ต้องกำหนดไว้ในสภาพการจ้างด้วยเช่นกัน เมื่อได้ตกลงแล้วข้อตกลงจะผูกพันทั้งสองฝ่าย นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างโดยขัดต่อข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้ในสภาพการจ้างไม่ได้ รวมถึงจะทำสัญญาจ้างที่ขัดต่อสภาพการจ้างไม่ได้ด้วย เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า<sup>52</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว แรงงานสูงอายุจะได้รับการคุ้มครองหากการเลิกจ้างนั้นขัดกับข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้ในสภาพการจ้าง หากการเลิกจ้างนั้นเป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันไว้ในสภาพการจ้าง แรงงานสูงอายุจะไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งในความเป็นจริง นายจ้างส่วนใหญ่มักจะกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างในสภาพการจ้างไว้ต่ำกว่าอายุ 60 ปี ดังนั้น

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ มาตรา 10.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน , มาตรา 11.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน , มาตรา 20.

บทบัญญัติกฎหมายเรื่องสภาพการจ้าง จึงไม่สามารถคุ้มครองแรงงานสูงอายุที่ถูกเลิกจ้างงาน เพราะเหตุสูงอายุได้

### 2.5.3 การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้มีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ลูกจ้าง เมื่อถูกเลิกจ้างในลักษณะของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ได้แก่ เงินเลี้ยงชีพรายเดือนที่เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ หรือเงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียวที่เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ<sup>53</sup> โดยผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลงโดยยังไม่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง และในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ<sup>54</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจะได้รับเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพก็ต่อเมื่อผู้นั้น อายุ 55 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป การกำหนดอายุผู้มีสิทธิรับประโยชน์ไว้เช่นนี้ ทำให้นายจ้างมักจะกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างไว้ที่ 55 ปี เพราะเห็นว่าลูกจ้างนั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพจากกองทุนประกันสังคมแล้ว

อัตราการจ่ายเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพนั้น ตามมาตรา 77 พระราชบัญญัติประกันสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 โดยมีข้อกำหนดอัตราการจ่ายเงินบำนาญชราภาพและบำเหน็จชราภาพไว้โดยการจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้จ่ายเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละสิบของค่าจ้างเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และในกรณีที่ผู้ประกันตนได้

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 77.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา 77 ทวิ.

จ่ายเงินสมทบเกินหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราเงินบำนาญชราภาพตามวรรคหนึ่งขึ้นไปอีกในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบครบทุกสิบสองเดือน<sup>55</sup>

ส่วนการจ่ายเงินบำนาญชราภาพ ในกรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบต่ำกว่าสิบสองเดือน ให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ ส่วนในกรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำนาญชราภาพเท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพพร้อมผลประโยชน์ตอบแทนตามที่สำนักงานประกาศกำหนด<sup>56</sup>

แรงงานสูงอายุ ได้รับสิทธิประโยชน์จากการถูกเลิกจ้างโดยรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพตามมาตรา 77 ซึ่งอัตราของเงินบำนาญชราภาพที่ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับนั้นอยู่ที่ร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย และหากจ่ายเงินสมทบเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนหรือสิบห้าปี ผู้สูงอายุจะได้รับเงินเพิ่มร้อยละ 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินที่เพิ่มขึ้นสิบสองเดือน ส่วนเงินบำนาญชราภาพนั้นหากผู้สูงอายุจ่ายเงินสมทบไม่ถึงสิบสองเดือน ผู้สูงอายุจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเท่าที่ผู้สูงอายุได้จ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ และหากจ่ายเงินสมทบเกินสิบสองเดือน ผู้สูงอายุจะมีสิทธิได้รับเงินที่ผู้สูงอายุและนายจ้างได้จ่ายสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพพร้อมผลประโยชน์อื่นที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

อย่างไรก็ตามเงินบำนาญชราภาพ และเงินบำนาญชราภาพดังกล่าว เมื่อเทียบกับค่าจ้างที่ผู้สูงอายุได้รับจากนายจ้างแล้ว ถือว่ามีจำนวนน้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการยังชีพของผู้สูงอายุ และสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุได้ อีกทั้งยังเป็นภาระต่อกองทุนประกันสังคมในอนาคตอีกด้วย

<sup>55</sup> กฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 ข้อ 2.

<sup>56</sup> กฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 ข้อ 6.

## บทที่ 3

### การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ

#### 3.1 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ

ในต่างประเทศไม่ว่าจะในแถบอเมริกา แถบยุโรป หรือแถบเอเชีย ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมาก่อนประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว อัตราส่วนของประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดของประเทศเหล่านั้นมีจำนวนมาก เช่นประเทศสหราชอาณาจักรมีประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 21 ประเทศสหพันธรัฐเยอรมันมีประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 26 ประเทศสหรัฐอเมริกามีประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 17 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 14 ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 27 ประเทศสิงคโปร์มีประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดอยู่ที่ประมาณร้อยละ 13 ดังนั้นในต่างประเทศจึงได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนานแล้ว และได้มีแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุปรากฏอยู่ตามปฏิญญา หลักการ แผนปฏิบัติการและข้อแนะนำระหว่างประเทศ ที่กำหนดให้เป็นแนวทางให้แต่ละประเทศนำไปศึกษาเพื่อที่จะบัญญัติเป็นกฎหมายหรือวางแนวนโยบายปฏิบัติดังนี้

##### 3.1.1 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุตามหลักสากล

ในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อแก้ปัญหาและผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ จะเห็นได้จากการที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้มีการ รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Human Rights) รับรองหลักการสำหรับผู้สูงอายุ (United Nations Principles for Older Persons) กำหนดแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ค.ศ.2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002) รับรองปฏิญญาการเมืองว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ.2002 (Political Declaration on Ageing, 2002) การที่คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and Pacific) ได้กำหนดแผนปฏิบัติการว่าด้วยผู้สูงอายุสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Plan of Action on Ageing for Asia and Pacific) และการที่

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้มีการกำหนดข้อเสนอแนะฉบับที่ 162 ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1980 (R162 Older Workers Recommendation, 1980) ไว้เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุต่อไป

### 3.1.1.1 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Human Rights)

สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อบัญญัติอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่เคารพในเกียรติยศและศักดิ์ศรี ความมีเสรีภาพ ความยุติธรรม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสถานการณ์ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ โดยในบทบัญญัติของปฏิญญาดังกล่าว ได้มีกล่าวถึงสิทธิในเรื่องของการทำงานผู้สูงอายุไว้ในข้อที่ 23<sup>1</sup> ว่า

- 1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน
- 2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด
- 3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัว และหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย

บทบัญญัติข้อ 23 นี้ได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของทุกคน รวมถึงผู้สูงอายุ และถือเป็นแนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุว่า ผู้สูงอายุมีสิทธิในการทำงาน สิทธิในการเลือกงานโดยอิสระ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเมื่อว่างงาน สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมสำหรับงานที่เท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดเพราะเหตุสูงอายุ สิทธิในการได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่ทั้งสำหรับตนเองและครอบครัว และหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย

<sup>1</sup> Universal of Human Rights Article 23

### 3.1.1.2 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุตามหลักการสำหรับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles for Older Persons)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้รับรองหลักการสำหรับผู้สูงอายุ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ในการประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติครั้งที่ 46/91 ไว้เพื่อเป็นแนวทางให้แต่ละประเทศนำไปวางแนวนโยบายปฏิบัติ โดยหลักการสำหรับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles for Older Persons) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงอายุนั้นสรุปได้ว่าผู้สูงอายุ

- 1) ควรได้รับ อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างเพียงพอ โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน<sup>2</sup>
- 2) ควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น<sup>3</sup>
- 3) ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน<sup>4</sup>
- 4) ควรได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสม<sup>5</sup>
- 5) ควรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตนและสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้<sup>6</sup>
- 6) ควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ<sup>7</sup>
- 7) ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลังและมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ<sup>8</sup>

หลักการสำหรับผู้สูงอายุดังกล่าวได้ให้แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุว่า ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการมีรายได้และการทำงาน ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเมื่อใดที่จะต้องพ้นจากการทำงาน ได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมตามความเหมาะสม ควรมีส่วนร่วมในการถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลัง ควรได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

<sup>2</sup>United Nations Principles for Older Persons Article 1.

<sup>3</sup> Ibid, Article 2.

<sup>4</sup> Ibid, Article 3.

<sup>5</sup> Ibid, Article 4.

<sup>6</sup> Ibid, Article 7.

<sup>7</sup> Ibid, Article 15.

<sup>8</sup> Ibid, Article 18.

อย่างเต็มความสามารถและควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและมีอิสระในการช่วยเหลือตนเอง ทางด้านเศรษฐกิจ

### 3.1.1.3 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ ว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ค.ศ.2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002)

ในปี ค.ศ. 1982 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ.1982 ซึ่งเป็นมาตรการระหว่างประเทศฉบับแรกที่ได้มีการวางแนวคิด นโยบายหลัก และโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้อย่างเป็นทางการ โดยแผนดังกล่าวได้เกิดขึ้น ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย แผนดังกล่าวจึงถูกเรียกว่า แผน ณ กรุงเวียนนา (Vienna Plan) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในศักยภาพของรัฐและสังคม และก่อให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของการจัดสวัสดิการสังคม การประกันรายได้และการจ้างแรงงาน ซึ่งมาตรฐานและยุทธวิธีเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ปฏิบัติและความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ

การประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุครั้งที่สองเกิดขึ้น เมื่อวันที่ 8 ถึง 12 เมษายน ค.ศ. 2002 ณ กรุง มาดริด ประเทศสเปน โดยในการประชุมดังกล่าวได้มีการติดตามปัญหาและผลการดำเนินการจากการประชุมครั้งแรก ณ กรุงเวียนนา หรือ แผน ณ กรุงเวียนนา (Vienna Plan) ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ ตัวแทนจากประเทศต่างๆได้ร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ปี ค.ศ. 2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing 2002) ขึ้นโดยปรับปรุงเนื้อหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น แผนดังกล่าวมีแนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุสรุปได้ดังนี้

1) ผู้สูงอายุควรมีสิทธิในการสร้างรายได้จากการทำงานอย่างต่อเนื่อง ตามความต้องการและความสามารถ โดยไม่ถูกจำกัดโอกาสในการทำงาน กำลังและทักษะในการทำงานของผู้สูงอายุควรได้รับการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม<sup>9</sup>

2) ไม่ว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้ทำงานอยู่นอก ระบบ หรือประเทศพัฒนาแล้วที่ประชากรอายุยืนและมีระยะเวลาหลังเกษียณหรือระยะเวลาที่

<sup>9</sup> Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002 Chapter 2 Issue 2 paragraph



ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพหรือบำนาญชราภาพที่ยาวนาน ประเทศเหล่านี้มีกำลังแรงงานที่ลดน้อยลงเพราะการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานโดยการเลิกจ้างลูกจ้างที่สูงอายุ ทั้งที่ประชากรวัยแรงงานมีจำนวนลดลงและประชากรวัยสูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้น รวมไปถึงการที่ผู้เข้าสู่วัยสูงอายุได้เกษียณก่อนกำหนดเป็นจำนวนมาก

ประเทศเหล่านี้ควรกำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อการขยายระยะเวลาการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุ เช่นการขยายอายุเกษียณ การบริการจัดหางานใหม่ให้กับผู้สูงอายุ การปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุและการฟื้นฟูสมรรถภาพในการประกอบอาชีพให้กับผู้สูงอายุที่พิการแต่มีความต้องการทำงาน<sup>10</sup>

3) ปัญหาแรงงานสูงอายุหญิงควรได้รับการคำนึงถึงเป็นพิเศษ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องค่าจ้างที่ต่ำ จึงควรส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคทั้งเรื่องอายุและเรื่องเพศในการทำงาน<sup>11</sup>

4) การจ้างแรงงานสูงอายุนั้นมีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติและมีประโยชน์ต่อสังคม สังคมควรได้รับประโยชน์จากประสบการณ์และทักษะในการทำงานของผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ และการจ้างแรงงานสูงอายุนั้นจะต้องไม่ลดโอกาสในการทำงานของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานอื่น<sup>12</sup>

5) ในที่ซึ่งมีการขาดแคลนแรงงาน ควรมีการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานของผู้สูงอายุเพื่อที่ผู้สูงอายุจะไม่ออกจากงานและยังคงทำงานต่อด้วยความสมัครใจ ไม่ว่าจะทำงานแบบเต็มเวลาหรือแบบไม่เต็มเวลา และควรมีการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมสำหรับแรงงานสูงอายุ โดยได้รับความร่วมมือจากนายจ้าง ฝ่ายทรัพยากรบุคคล และองค์กรที่เกี่ยวข้อง<sup>13</sup>

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ปี ค.ศ. 2002 ยังได้วางแนวทางดำเนินการเพื่อสร้างโอกาสในการทำงานของของผู้สูงอายุทุกคนที่มีความต้องการทำงาน สรุปได้ว่า

(1) วางนโยบายเพื่อส่งเสริมประสิทธิผลในการทำงานและการจ้างแรงงานสำหรับคนทุกวัย<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Ibid, paragraph 24.

<sup>11</sup> Ibid, paragraph 25.

<sup>12</sup> Ibid, paragraph 26.

<sup>13</sup> Ibid, paragraph 27.

<sup>14</sup> Ibid, Objective 1 Actions(a).

(2) ให้การสนับสนุนผู้สูงอายุในการทำงานตราบเท่าที่ผู้สูงอายุมีความต้องการและมีความสามารถที่จะทำได้<sup>15</sup>

(3) วางนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรวัยแรงงาน โดยดำเนินการไปพร้อมกับนโยบายอื่นของผู้สูงอายุ เช่น นโยบายเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุหญิง นโยบายด้านการดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ นโยบายส่งเสริมการเรียนรู้เทคโนโลยี การเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษาต่อเนื่อง การฝึกอาชีพ การฟื้นฟูสมรรถภาพในการประกอบอาชีพและการขยายอายุเกษียณของผู้สูงอายุ รวมไปถึงนโยบายช่วยเหลือผู้ว่างงานและผู้พิการให้เข้าสู่กำลังแรงงาน<sup>16</sup>

(4) เพิ่มการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิง ผู้ที่ว่างงานเป็นระยะเวลานาน และคนพิการ เพื่อลดภาวะการพึ่งพิงของประชากร<sup>17</sup>

(5) ส่งเสริมการประกอบธุรกิจส่วนตัวของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการประกอบธุรกิจขนาดเล็กของผู้สูงอายุ<sup>18</sup>

(6) ช่วยเหลือแรงงานสูงอายุในระบบ ในเรื่องการเพิ่มรายได้ ประสิทธิภาพในการทำงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน<sup>19</sup>

(7) ส่งเสริมการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุและส่งเสริมการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานมากขึ้น<sup>20</sup>

(8) ส่งเสริมการทำงานในวัยสูงอายุของผู้สูงอายุ โดยให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีบำนาญชราภาพหรือบำเหน็จชราภาพที่เพิ่มขึ้น<sup>21</sup>

(9) กำหนดสัดส่วนผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ที่เป็นโรคเรื้อรังซึ่งรวมถึงโรคเอดส์ ต่อจำนวนประชากรทั้งหมดให้เหมาะสม เพื่อวางแนวทางการจ้างแรงงานที่เหมาะสม<sup>22</sup>

(10) หากมีการขยายอายุเกษียณ ผู้สูงอายุยังคงได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กรณีทุพพลภาพ และกรณีเจ็บป่วยที่เพิ่มขึ้น<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Ibid, Objective 1 Actions(b).

<sup>16</sup> Ibid, Objective 1 Actions(c).

<sup>17</sup> Ibid, Objective 1 Actions(d).

<sup>18</sup> Ibid, Objective 1 Actions(e).

<sup>19</sup> Ibid, Objective 1 Actions(f).

<sup>20</sup> Ibid, Objective 1 Actions(g).

<sup>21</sup> Ibid, Objective 1 Actions(h).

<sup>22</sup> Ibid, Objective 1 Actions(i).

- (11) ส่งเสริมบริการจัดหางาน เพื่อจัดหางานให้เหมาะสมกับความต้องการและอายุของผู้สูงอายุ รวมถึงการวางแผนช่วยเหลือผู้สูงอายุ<sup>24</sup>
- (12) ช่วยเหลือผู้สูงอายุในการให้ข้อมูลเรื่องการสร้างรายได้ เรื่องสุขภาพ และเรื่องอื่นๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจทำงานของผู้สูงอายุ<sup>25</sup>
- (13) เปลี่ยนทัศนคติที่ไม่ดีเกี่ยวกับแรงงานสูงอายุ โดยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทักษะและความสามารถในการทำงานของผู้สูงอายุ<sup>26</sup>
- (14) ให้คำนึงถึงผู้สูงอายุ หากมีการรวมกลุ่มองค์กรธุรกิจที่อาจทำให้ผู้สูงอายุเสียเปรียบ ผลตอบแทนลดลง หรือถูกเลิกจ้าง<sup>27</sup>

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ปี ค.ศ. 2002 ได้ให้แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุ ซึ่งแตกต่างไปจากแนวคิดตามหลักสากลอื่น เพราะมีการคำนึงถึงผู้สูงอายุทุกประเภท และคำนึงถึงผลกระทบต่อคนกลุ่มอื่น เช่น การคำนึงถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพในการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุที่ไร้ความสามารถหรือพิการที่มีความต้องการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุหญิง ค่าจ้างของแรงงานสูงอายุหญิง การสร้างความเสมอภาคในเรื่องเพศและอายุในการทำงาน การคำนึงว่าการจ้างแรงงานสูงอายุนั้นจะต้องไม่ลดโอกาสในการทำงานของผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานอื่นและการใช้ประโยชน์จากทักษะและประสบการณ์ในการทำงานของผู้สูงอายุ และการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุทั้งแบบเต็มเวลาและแบบไม่เต็มเวลา

### 3.1.1.4 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามปฏิญญาการเมืองว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ.2002 (Political Declaration on Ageing, 2002)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุครั้งที่สองขึ้น เมื่อวันที่ 8 ถึง 12 เมษายน ค.ศ. 2002 ณ กรุง มาดริด ประเทศสเปน โดยในการประชุมดังกล่าว ตัวแทนจากประเทศต่างๆได้ร่วมกันจัดทำปฏิญญาการเมืองว่าด้วยผู้สูงอายุ

<sup>23</sup> Ibid, Objective 1 Actions(j).

<sup>24</sup> Ibid, Objective 1 Actions(k).

<sup>25</sup> Ibid, Objective 1 Actions(l).

<sup>26</sup> Ibid, Objective 1 Actions(m).

<sup>27</sup> Ibid, Objective 1 Actions(n).

ขึ้น (Political Declaration on Ageing, 2002) เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปฏิญญาการเมืองได้วางแนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุอยู่ในปฏิญญา ข้อที่ 12 สรุปได้ว่า

ผู้สูงอายุมีความต้องการและความจำเป็นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในภาคเศรษฐกิจการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้นผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานที่เหมาะสมเป็นระยะเวลาตามความต้องการและความสามารถ อีกทั้งควรได้รับการเรียนรู้และการฝึกอาชีพอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุนั้น ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุที่ควรได้รับการส่งเสริม<sup>28</sup>

จะเห็นได้ว่าปฏิญญาการเมืองว่าด้วยผู้สูงอายุได้ให้แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุว่าผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานตามความต้องการและความสามารถ รวมถึงการเรียนรู้และฝึกอาชีพอย่างต่อเนื่อง และการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุนั้นเป็นสิ่งสำคัญต่อสังคมและตัวผู้สูงอายุเอง

### 3.1.1.5 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามแผนปฏิบัติการว่าด้วยผู้สูงอายุสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Plan of Action on Ageing for Asia and Pacific)

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and Pacific) ได้กำหนดแผนปฏิบัติการว่าด้วยผู้สูงอายุสำหรับเอเชียและแปซิฟิก เพื่อจัดการปัญหาที่สำคัญของผู้สูงอายุ โดยได้วางข้อเสนอแนะและแนวทางเพื่อนำไปปฏิบัติ โดยแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุอยู่ในแนวทางการเร่งรัด การประกันรายได้ การรักษา และการจ้างงาน มีเนื้อหาสรุปได้ดังนี้

การทำงานของผู้สูงอายุนั้นมีผลต่อรายได้ของประเทศ การมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุควรได้รับการส่งเสริมให้มีระยะเวลาที่ยาวนานเท่าที่ผู้สูงอายุยังสามารถทำงานได้ ต้องไม่ถูกเลิกจ้างด้วยการกำหนดอายุเกษียณที่แน่นอนโดยไม่มีกรขยายอายุเกษียณ หรือด้วยการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสูงอายุ

การขยายอายุเกษียณ การคุ้มครองทางกฎหมาย และการวางแผนการจ้างแรงงานสูงอายุจะทำให้ผู้สูงอายุที่มีความสามารถยังคงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประเทศ รวมไปถึง

<sup>28</sup> Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002 Article 12.

การประกอบธุรกิจส่วนตัวของผู้สูงอายุควรได้รับการส่งเสริมผ่านบริการให้คำปรึกษาหรือการช่วยเหลืออื่น ๆ<sup>29</sup>

แผนปฏิบัติการว่าด้วยผู้สูงอายุสำหรับเอเชียและแปซิฟิกได้ให้แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุว่า ผู้สูงอายุควรได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในกำลังแรงงาน อายุเกษียณก็ไม่ควรที่จะถูกกำหนดไว้เพื่อเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ ไม่ควรเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานต่อผู้สูงอายุ ควรมีการขยายอายุเกษียณ การคุ้มครองทางกฎหมายและการวางแผนการจ้างแรงงานสูงอายุ

### 3.1.1.6 แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่162 ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1980 (Older Workers Recommendation 162, 1980)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้บัญญัติข้อเสนอแนะฉบับที่ 162 ความยาว 33 ย่อหน้า เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ.1980 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อแรงงานทุกคนที่พบอุปสรรคในการทำงานและการประกอบอาชีพอันเนื่องมาจากเหตุสูงอายุซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

1) การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุควรคำนึงถึงประชากรทุกกลุ่มเพื่อสร้างความสมดุล และเพื่อแน่ใจว่าเมื่อมีการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุแล้ว จะไม่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานผู้อยู่ในวัยแรงงาน<sup>30</sup>

#### 2) การไม่เลือกปฏิบัติ

(1) ควรส่งเสริมความเสมอภาคในการทำงานและห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงาน เพราะเหตุสูงอายุ<sup>31</sup>

(2) ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสและการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานอื่นๆ โดยเฉพาะในเรื่อง<sup>32</sup>

(2.1) การได้รับคำแนะนำในการประกอบอาชีพและบริการจัดหางาน<sup>33</sup>

(2.2) การคำนึงถึงทักษะ ประสบการณ์และคุณสมบัติใน<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Plan of Action on Ageing for Asia and Pacific Chapter 3 Column F Paragraph 34.

<sup>30</sup> International Labour Organization Recommendation No.162 Chapter 1 Paragraph 2.

<sup>31</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 3.

<sup>32</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5.

<sup>33</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(a).

(2.2.1) การจ้างแรงงานทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ยกเว้นถ้ามีการกำหนดอายุสูงสุดเป็นกรณีพิเศษ อันเนื่องมาจากความจำเป็น สภาพการทำงานหรือลักษณะงานนั้น<sup>35</sup>

(2.2.2) การได้รับการฝึกอาชีพ<sup>36</sup>

(2.2.3) การได้รับค่าจ้างในกรณีที่ลาไปศึกษาต่อ<sup>37</sup>

(2.2.4) การสมัครงานที่ต้องใช้ความสามารถสูง<sup>38</sup>

(2.3) สวัสดิการในการทำงาน<sup>39</sup>

(2.4) ค่าจ้างเท่าเทียมสำหรับงานที่เท่าเทียมกัน<sup>40</sup>

(2.5) ประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม<sup>41</sup>

(2.6) มาตรการด้านความปลอดภัยและสาธารณสุข<sup>42</sup>

(2.7) บริการเรื่องที่อยู่อาศัย บริการทางสังคม และสถานพยาบาล<sup>43</sup>

(3) ควรวางมาตรการที่รับรองว่าแรงงานสูงอายุจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการได้รับคำแนะนำ การฝึกอบรมและบริการจัดหางาน<sup>44</sup>

### 3) การคุ้มครอง

(1) ควรวางมาตรการและแนวปฏิบัติเพื่อให้แรงงานสูงอายุได้รับการจ้างแรงงาน<sup>45</sup>

(2) ควรศึกษาประเภทงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุและเร่งแก้ไขอุปสรรคในการทำงานของผู้สูงอายุ<sup>46</sup>

<sup>34</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(b).

<sup>35</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(b)(i).

<sup>36</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(b)(ii).

<sup>37</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(b)(iii).

<sup>38</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(b)(iv).

<sup>39</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(c).

<sup>40</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(d).

<sup>41</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(e).

<sup>42</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(f).

<sup>43</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 5(g).

<sup>44</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 9.

<sup>45</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 11.

<sup>46</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 12.

(3) ควรมีการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน ปรับเปลี่ยนเวลาการทำงาน ปรับเปลี่ยนลักษณะงานให้เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ และจัดหาอุปกรณ์ที่ช่วยดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ<sup>47</sup>

(4) จัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง ในเรื่องการลดวันทำงาน การลดชั่วโมงการทำงาน การไม่ให้ผู้สูงอายุทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ทำงานที่หนักเกินไป การลดเวลาทำงานของผู้สูงอายุลงก่อนถึงเวลาที่ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ การเพิ่มวันหยุดประจำปีโดยที่ผู้สูงอายุยังคงได้รับค่าจ้าง และการกำหนดให้ผู้สูงอายุสามารถเลือกเวลาทำงานได้ตามความเหมาะสม<sup>48</sup>

(5) ระบบค่าจ้างควรพิจารณาจากประสบการณ์และความรู้ (know how) ไม่ควรพิจารณาแต่ความรวดเร็วในการทำงาน และการย้ายตำแหน่งงานควรคำนึงถึงประสิทธิผลของงาน<sup>49</sup>

(6) ควรวางมาตรการช่วยแรงงานสูงอายุให้ได้ทำงานที่ใช้ความสามารถและประสบการณ์มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>50</sup>

(7) ในกรณีที่ต้องการลดจำนวนลูกจ้าง ควรให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเป็นพิเศษ เช่นดำเนินการฝึกอบรมให้กับผู้สูงอายุเพื่อพัฒนาความสามารถในการทำงาน ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการหางานใหม่ ดำเนินการคุ้มครองรายได้และค่าชดเชยให้ผู้สูงอายุอย่างเป็นธรรม<sup>51</sup>

(8) ควรให้โอกาสผู้สูงอายุที่ได้ออกจากงานไปแล้วในการจ้างกลับเข้าทำงาน<sup>52</sup>

#### 4) เตรียมพร้อมสู่การเกษียณ

(1) การเกษียณต้องเป็นไปตามความสมัครใจ อายุที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพควรถูกขยายออกไป<sup>53</sup>

(2) การเลิกจ้างควรคำนึงถึงความสมัครใจ อายุที่มีสิทธิได้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และการไม่เลือกปฏิบัติ<sup>54</sup>

<sup>47</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 13.

<sup>48</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 14.

<sup>49</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 16.

<sup>50</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 17.

<sup>51</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 18.

<sup>52</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 19.

<sup>53</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 21.

(3) ควรแจ้งการเลิกจ้างแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุให้ทราบก่อนที่จะเลิกจ้างหรือแจ้งลูกจ้างผู้สูงอายุว่าอาจได้ทำงานแบบไม่เต็มเวลาในช่วงเวลาก่อนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และรายได้จากการทำงานแบบไม่เต็มเวลาควรนำมาคำนวณประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพด้วย<sup>55</sup>

(4) ผู้สูงอายุที่ว่างงานก่อนถึงวันที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพกองทุนประกันสังคมควรจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้กับผู้สูงอายุไปจนถึงวันที่ผู้นั้นมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ<sup>56</sup>

(5) ผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้างนานเกินกว่า 1 ปี ก่อนอายุที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพก่อนกำหนด<sup>57</sup>

(6) แรงงานสูงอายุที่ทำงานที่มีลักษณะตรากตรำหรือเป็นงานที่ไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพหรือเป็นงานที่ไม่เหมาะสมต่อผู้สูงอายุควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพก่อนกำหนด<sup>58</sup>

### 3.1.2 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุต่างประเทศ

ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาหลายๆประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) มาก่อนหน้าประเทศไทย ได้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการจ้างแรงงานสูงอายุทำงาน เนื่องจากว่าจำนวนประชากรวัยสูงอายุมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และจะมีจำนวนมากเกินกว่าประชากรวัยแรงงานจะสามารถสร้างรายได้เพื่อมาดูแล ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหา และเพื่อเป็นการใช้ศักยภาพของผู้สูงอายุให้เป็นประโยชน์ จึงได้เกิดแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุขึ้นดังต่อไปนี้

<sup>54</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 22.

<sup>55</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 23.

<sup>56</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 24 (1).

<sup>57</sup> Ibid, Chapter 2 Paragraph 24 (2).

<sup>58</sup> International Labour Organization Recommendation No.162 Chapter 2 Paragraph



### 3.1.2.1 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีแนวคิดที่จะใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ. 1991 (The Aged Employment Promotion Act C.E.1991) เป็นมาตรการในการเพิ่มจำนวนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการ โดยมีการกำหนดอัตราส่วนของลูกจ้างผู้สูงอายุต่อลูกจ้างทั้งหมด เพื่อให้ นายจ้างหรือสถานประกอบการดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุให้ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนด นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้นำแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุตามหลักสากลหลายๆแนวคิดมาบัญญัติไว้เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ เช่น การห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานสูงอายุ การส่งเสริมการเรียนรู้และฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ การคัดเลือกอาชีพที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุ การขยายอายุเกษียณและกฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้วางมาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุในการหางาน ทั้งการรวบรวมข้อมูลการทำงานและการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เพื่อช่วยหางานให้กับผู้สูงอายุ

แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้นมีลักษณะเป็นมาตรการส่งเสริม เนื่องจากมิได้มีบทบังคับแก่นายจ้างให้จ้างแรงงานสูงอายุแต่อย่างใด นายจ้างเพียงแต่คอยให้ความร่วมมือในการทำรายงาน แสดงเหตุผล หรือจัดทำแผนส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเท่านั้น บทลงโทษนั้นมีเพียงโทษปรับที่อาจเกิดขึ้นได้กรณีที่นายจ้างไม่ทำรายงานหรือแสดงรายงานอันเป็นเท็จเท่านั้น ในทางกลับกันนายจ้างอาจได้รับเงินอุดหนุนค่าจ้างหรือได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี หากได้ดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุหรือวางมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

### 3.1.2.2 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในแถบเอเชียที่ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) และมีแนวคิดที่จะใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons C.E.1971) เป็นมาตรการในการจ้างแรงงานสูงอายุโดยให้นายจ้างดำเนินการขยายอายุเกษียณของลูกจ้างให้สอดคล้องกับอายุของผู้ประกันตนที่มีสิทธิในการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ นอกจากนี้ยังใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวเพื่อส่งเสริมการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน (re-employment) ทักษะและความสามารถในการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ การให้บริการจัดหางาน การกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างประกันโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ และยังมี การจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อช่วยหางาน

ให้แก่ผู้สูงอายุตามที่ โดยแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะเป็น มาตรการส่งเสริมเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากมีได้มีบทบังคับแก่นายจ้างให้ จ้างแรงงานสูงอายุ นายจ้างเพียงแต่คอยให้ความร่วมมือในการทำรายงาน แสดงเหตุผล หรือ จัดทำแผนส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนั้น บทลงโทษนั้นมีเพียงโทษปรับที่อาจเกิดขึ้นได้ กรณีที่นายจ้างไม่ทำรายงานหรือแสดงรายงานอันเป็นเท็จเท่านั้น แต่กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะ บังคับอยู่ในบางมาตรการเช่น การกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างของนายจ้างที่ห้ามกำหนดไว้ต่ำกว่า 60 ปี เพราะประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันได้มีอัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุต่อประชากรทั้งหมดสูงถึง ร้อยละ 27 แล้วนั่นเอง ทำให้มีการวางมาตรการบังคับในส่วนนี้

### 3.1.2.3 แนวคิดในการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีแนวคิดที่จะใช้พระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ. 1993 (The Retirement Age Act C.E.1993) เพื่อให้ให้นายจ้างกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำของลูกจ้างตามที่ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้นำแนวคิดการจ้าง แรงงานสูงอายุตามหลักสากลในเรื่องของการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุมาบัญญัติไว้เพื่อใช้เป็น มาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานสูงอายุทั้งในเรื่องของ การลดค่าจ้าง และการเลิกจ้างโดย แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์นั้นมีทั้งส่วนที่บังคับ และส่งเสริม เพราะแม้ จะกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำไว้ซึ่งปัจจุบันนั้นอยู่ที่ 62 ปี แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้วาง มาตรการลดค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างผู้สูงอายุนับตั้งแต่ ลูกจ้างมีอายุครบ 60 ปีเช่นกัน

## 3.2 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในต่างประเทศ

ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเรียบร้อยแล้ว โดยในปีพ.ศ. 2550 ประเทศญี่ปุ่นมีอัตราส่วนประชากรที่มี อายุ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดที่ร้อยละ 28 ส่วนประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศ สิงคโปร์นั้นมีอัตราส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดที่ร้อยละ 14 และใน ประเทศดังกล่าวได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อวางมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้าง แรงงานสูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1991 (The Aged Employment Promotion Act C.E.1991) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พระราชบัญญัติว่าด้วย เสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 (Law Concerning Stabilization of Employment

of Older Persons C.E.1971) ของประเทศญี่ปุ่น และพระราชบัญญัติอายุเกษียณ (The Retirement Age Act C.E.1993) ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายของแต่ละประเทศเหล่านี้มีเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไป ทั้งเรื่องความหมายของผู้สูงอายุ การกำหนดหน้าที่ให้นายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานของรัฐ และบทลงโทษ

### 3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1991 (The Aged Employment Promotion Act C.E. 1991) มีทั้งหมด 24 มาตรา ดังนี้

#### 3.2.1.1 หลักการของกฎหมาย

จุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้เพื่อส่งเสริมสวัสดิการการจ้างแรงงานแก่ผู้สูงอายุและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานให้เหมาะสมกับความสามารถ<sup>59</sup>

#### 3.2.1.2 ความหมายของผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้ความหมายของผู้เข้าสู่วัยสูงอายุและผู้สูงอายุไว้ว่า

1) “ผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ” หมายถึงผู้ที่มีอายุเท่ากับ หรือมากกว่าอายุที่ถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา<sup>60</sup> ซึ่งในปัจจุบัน หมายถึงผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 55ปี<sup>61</sup>

2) “ผู้สูงอายุ” หมายถึงผู้ที่มีอายุเท่ากับ หรือมากกว่าอายุที่ถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา<sup>62</sup> ซึ่งในปัจจุบัน หมายถึงผู้ที่มีอายุ 55 ปี ขึ้นไป<sup>63</sup>

<sup>59</sup> The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article 1.

<sup>60</sup> Ibid, Article 2.

<sup>61</sup> Enforcement Decree of The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article 2(2).

<sup>62</sup> The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article 2.

### 3.2.1.3 หน้าที่ของนายจ้าง

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างโดยทั่วไปให้นายจ้างพยายามในการจ้างแรงงานสูงอายุให้เหมาะสมกับความสามารถในการทำงาน โดยเพิ่มทักษะในการทำงาน พัฒนาสภาพการทำงาน และเพิ่มจำนวนการจ้างแรงงานสูงอายุขึ้นโดยการขยายอายุเกษียณของลูกจ้าง<sup>64</sup> และห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติในการรับสมัครงาน การจ้างแรงงานหรือการเลิกจ้างด้วยสาเหตุที่เป็นผู้เข้าสู่วัยสูงอายุหรือผู้สูงอายุ<sup>65</sup> นอกจากนั้นนายจ้างยังมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

1) ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานแบบเต็มเวลาในสถานประกอบการมากกว่า 300 ขึ้นไป<sup>66</sup> พยายามจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (standard employment rate)<sup>67</sup> ดังนี้

1.1) ธุรกิจโรงงาน: อัตราส่วน 2 ต่อ 100

1.2) ธุรกิจขนส่ง อสังหาริมทรัพย์และการเช่า: อัตราส่วน 6 ต่อ 100

1.3) ธุรกิจอื่น ๆ นอกเหนือจากธุรกิจโรงงาน ขนส่ง อสังหาริมทรัพย์และการเช่า : อัตราส่วน 3 ต่อ 100

และให้นายจ้างยื่นรายงานการจ้างแรงงานสูงอายุ (employment status of the aged) ทุกๆปีต่อกระทรวงแรงงาน<sup>68</sup> ซึ่งหากนายจ้างได้จ้างแรงงานสูงอายุมากกว่าอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (standard employment rate) จะได้รับการยกเว้นและลดภาษีตามพระราชบัญญัติการยกเว้นและลดภาษี (The Restriction of Tax Exemption and Reduction Act)<sup>69</sup>

<sup>63</sup> Enforcement Decree of The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article 2(1).

<sup>64</sup> The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article 4.

<sup>65</sup> Ibid., Article 4-2.

<sup>66</sup> Enforcement Decree of the Aged Employment Promotion Act No.20143 Article 4.

<sup>67</sup> The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article12.

<sup>68</sup> Ibid, Article13(1).

<sup>69</sup> Ibid, Article14(1).

2) ให้นายจ้างพยายามกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างให้มากกว่า 60 ปี<sup>70</sup> โดย นายจ้างจะได้รับความร่วมมือจากรัฐในด้านค่าปรึกษาและคำแนะนำในการบริหารงานบุคคลและ ค่าจ้างหรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการขยายอายุเกษียณงาน

หากนายจ้างมีลูกจ้างมากกว่า 300 คนขึ้นไป<sup>71</sup> ให้รายงานสถานการณ์การ จัดระบบอายุเกษียณ (the current state of the retirement system operation)แก่กระทรวง แรงงานเป็นประจำทุกปี<sup>72</sup>

3) ในกรณีที่ผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้างประสงค์จะได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน ให้นายจ้างพยายามจ้างผู้นั้นกลับเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่เหมาะสมกับความสามารถ<sup>73</sup> และหาก นายจ้างตกลงจ้างผู้นั้น นายจ้างอาจได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงแรงงานในด้านต่างๆ เป็นต้น ว่าได้รับเงินอุดหนุนในการจ้างแรงงานสูงอายุ<sup>74</sup>

การจ้างแรงงานสูงอายุกลับเข้าทำงาน ระยะเวลาการทำงานก่อนถูกเลิกจ้างอาจไม่ถูกนำมาคำนวณค่าชดเชยและวันหยุดพักผ่อนประจำปี หากแรงงานสูงอายุนั้นได้รับ ค่าชดเชยการเลิกจ้างดังกล่าวไปแล้ว และค่าจ้างในการทำงานครั้งหลังนั้นอาจแตกต่างจากค่าจ้าง ที่เคยได้รับ ขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง<sup>75</sup>

4) ให้รายงานปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หาก ได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงาน<sup>76</sup>

### 3.2.1.4 หน้าที่ของรัฐและกระทรวงแรงงาน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐโดยเฉพาะกระทรวงแรงงานเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการส่งเสริม การจ้างแรงงานสูงอายุ โดยรัฐและกระทรวงแรงงานมีหน้าดังต่อไปนี้

<sup>70</sup> Ibid, Article19.

<sup>71</sup> Enforcement Decree of The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article 7.

<sup>72</sup> The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, Article20(1).

<sup>73</sup> Ibid, Article 21(1).

<sup>74</sup> Ibid, Article21-2.

<sup>75</sup> Ibid, Article21.

<sup>76</sup> Ibid, Article23.

### 3.2.1.4.1 หน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยให้รัฐมีหน้าที่วางนโยบายที่จำเป็น รวมไปถึงการวางรากฐานและสนับสนุนมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงาน ซึ่งกำหนดการฝึกทักษะในการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุและนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อความเข้าใจระหว่างนายจ้างและรัฐบาลในการจ้างแรงงานสูงอายุและส่งเสริมการจ้างแรงงานและสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ<sup>77</sup>

นอกจากกฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมบริการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุ โดยให้รัฐดำเนินการบริการจัดหางานและให้คำแนะนำในการประกอบอาชีพ เช่น การให้คำปรึกษาหรือการทดสอบความถนัดทางอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุตามความสามารถที่เหมาะสม<sup>78</sup> และให้รัฐใช้ความพยายามจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อการบริการจัดหางานและให้คำแนะนำในการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ<sup>79</sup>

### 3.2.1.4.2 หน้าที่ของกระทรวงแรงงาน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบและเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยให้กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) วางแผนส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ (the basic plan for the aged employment promotion)<sup>80</sup>

1.1) ให้กระทรวงแรงงานวางแผนส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ (the basic plan for the aged employment promotion) โดยปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทุกๆ 5ปี

1.2) แผนส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุจะต้องมีเนื้อหา  
ดังต่อไปนี้

<sup>77</sup> Ibid, Article 3.

<sup>78</sup> Ibid, Article 9(1).

<sup>79</sup> Ibid, Article9(2).

<sup>80</sup> Ibid, Article4-3.

- 1.2.1) สถานการณ์และการคาดการณ์ผู้สูงอายุ
- 1.2.2) การพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ
- 1.2.3) แนวทางการส่งเสริมความเป็นไปได้ในการจ้างแรงงานรวมถึง ตำแหน่งงาน การจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ กาเปลี่ยนงาน ฯลฯ สำหรับผู้สูงอายุ
- 1.2.4) มาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ
- 1.3) เมื่อมีการวางแผนแล้ว กระทรวงแรงงานจะปรึกษารัฐสภาที่ปรึกษานโยบายการจ้างแรงงาน (Employment Policy Deliberative Council)
- 1.4) หากเห็นสมควร กระทรวงแรงงานอาจสอบถามหัวหน้าของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบข้อมูลที่เป็นสำหรับการวางแผน
- 2) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ<sup>81</sup>  
ให้กระทรวงแรงงานรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพสำหรับผู้สูงอายุสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ สร้างโอกาสในการทำงานและจัดหาข้อมูลการสมัครงานให้แก่ผู้สูงอายุ นายจ้าง และองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 3) การฝึกทักษะในการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ<sup>82</sup>
- 3.1) ให้กระทรวงแรงงานจัดให้มีการฝึกทักษะในการประกอบอาชีพเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานและเพิ่มทักษะการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ
- 3.2) หากเห็นสมควร กระทรวงแรงงานอาจจัดให้มีการฝึกปรับตัวสำหรับผู้สูงอายุโดยตราเป็นกฎกระทรวง รวมไปถึงการให้คำแนะนำด้านความปลอดภัยและสุขภาพในการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสม
- 3.3) สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการฝึกอาชีพและการฝึกทักษะในการประกอบอาชีพสำหรับผู้รับการฝึก ให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาความสามารถในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ค.ศ.1999 (The Act on the Development of Occupational Abilities of Workers, 1999) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

<sup>81</sup> Ibid, Article 5.

<sup>82</sup> Ibid, Article 6.

4) คำแนะนำในการจ้างแรงงานสูงอายุ<sup>83</sup>

4.1) ให้กระทรวงแรงงานจัดให้มีคำปรึกษาหรือความช่วยเหลืออื่น ๆ สำหรับนายจ้างผู้ได้จ้างหรือมุ่งที่จะจ้างแรงงานสูงอายุ ในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ตำแหน่งงาน สิ่งอำนวยความสะดวกและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

4.2) ให้กระทรวงแรงงานจัดให้มีข้อมูลทางด้านร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ รวมถึงทักษะในการประกอบอาชีพและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับนายจ้างผู้ได้จ้างหรือมุ่งที่จะจ้างแรงงานสูงอายุ

5) การสนับสนุนนายจ้างในการพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน การศึกษาและการฝึกอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ<sup>84</sup>

5.1) กระทรวงแรงงานอาจสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมด ในกรณีที่นายจ้างจัดให้มีการศึกษาและการฝึกอาชีพเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

5.2) กระทรวงแรงงานอาจสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมด หากนายจ้างพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานให้เหมาะสมสำหรับแรงงานสูงอายุ

5.3) การจ่ายเงินสนับสนุนในกรณีที่นายจ้างจัดให้มีการศึกษาและการฝึกอาชีพเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุและเงินสนับสนุนในกรณีที่นายจ้างพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานให้เหมาะสมสำหรับแรงงานสูงอายุนั้นมาจากงบประมาณแผ่นดิน ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นและเกี่ยวข้องจะถูกรวมโดยกระทรวงแรงงาน

6) ศูนย์กลางข้อมูลการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุ (Employment Information Centre for the Aged)<sup>85</sup>

6.1) กระทรวงแรงงานอาจดำเนินการจัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ที่จำเป็นเพื่อบริการจัดหางานและให้คำแนะนำการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ

<sup>83</sup> Ibid, Article 7.

<sup>84</sup> Ibid, Article 8.

<sup>85</sup> Ibid, Article 10.



6.2) ศูนย์กลางข้อมูลการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุจะ  
ดำเนินการดังต่อไปนี้

6.2.1) ลงทะเบียนรายชื่อผู้หางานและผู้รับสมัครงาน ผู้  
ขอรับคำแนะนำการประกอบอาชีพและผู้ขอรับบริการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุ

6.2.2) ฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพและให้ความรู้สำหรับ  
ผู้สูงอายุ

6.2.3) ให้คำปรึกษา ความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับการ  
ขยายอายุเกษียณของผู้สูงอายุ การพัฒนาบุคคล การจัดการแรงงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

6.2.4) เผยแพร่การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

6.2.5) กิจกรรมอื่นๆที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมการจ้าง  
แรงงานสูงอายุ

7) การจัดตั้งศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank)<sup>86</sup>

7.1) กระทรวงแรงงานอาจมอบหมายให้องค์กรไม่แสวงหากำไร  
หรือหน่วยงานเอกชนในการจัดตั้งศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) เพื่อ  
ให้บริการจัดหางานและให้คำแนะนำการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ

7.2) ให้ศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank)  
ดำเนินการดังต่อไปนี้

7.2.1) ลงทะเบียนรายชื่อผู้หางานและผู้รับสมัครงาน ผู้  
ขอรับคำแนะนำการประกอบอาชีพและผู้ขอรับบริการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุ

7.2.2) ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพสำหรับ  
ผู้สูงอายุที่เกษียณโดยเฉพาะการได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน (re-employment)

7.2.3) กิจกรรมอื่นๆที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมการจ้าง  
แรงงานสูงอายุ

7.3) กระทรวงแรงงานอาจจัดข้อมูลผู้หางานและผู้รับสมัครงาน  
สถานการณ์ความต้องการทางด้านแรงงานและข้อมูลอื่นๆ ศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged  
Talent Bank)

<sup>86</sup> Ibid, Article11.

7.4) กระทรวงแรงงานอาจสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมดภายในงบประมาณที่จำกัดต่อศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank)

8) การจัดตั้งศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower)

8.1) กระทรวงแรงงานอาจมอบหมายให้องค์กรไม่แสวงหากำไรหรือหน่วยงานเอกชนในการจัดตั้งศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) ซึ่งอาจจัดให้มีคำแนะนำการประกอบอาชีพ ตำแหน่งงาน และคำแนะนำอื่นๆสำหรับผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้าง

8.2) ให้ศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) ดำเนินการดังต่อไปนี้

8.3.1) ลงทะเบียนรายชื่อผู้หางานและผู้รับสมัครงาน ผู้ขอรับคำแนะนำการประกอบอาชีพและผู้ขอรับบริการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุ

8.3.2) กำลังแรงงานสูงอายุจะสนับสนุนกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง เช่น การให้คำปรึกษาการบริหารจัดการ กิจกรรมบริการอาสา

8.3.3) กิจกรรมสำหรับการจ้างแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถอื่นๆ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

8.3.4) กระทรวงแรงงานอาจจัดข้อมูลผู้หางานและผู้รับสมัครงาน สถานการณ์ความต้องการทางด้านแรงงานและข้อมูลอื่นๆ และ กระทรวงแรงงานอาจสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมดภายในงบประมาณที่จำกัดต่อศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower)<sup>87</sup>

9) การยกเลิกศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) และศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower)

9.1) กระทรวงแรงงานอาจยกเลิกศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) และศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) ภายใต้งบประมาณดังต่อไปนี้

9.1.1) ในกรณีที่ศูนย์นั้นเล็กหรือหยุดกิจการ

<sup>87</sup> Ibid, Article11-2.

9.1.2) ในกรณีที่ศูนย์ประสบกับปัญหาเช่นขาดทุนทางธุรกิจ หรือปัญหาอื่นๆ

9.2) ถ้าศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) และศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) ประสงค์จะเลิกกิจการ ให้ดำเนินการแจ้งต่อกระทรวงแรงงาน<sup>88</sup>

#### 10) ภารกิจที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ<sup>89</sup>

10.1) ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการดังต่อไปนี้เพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

10.1.1) สร้างงานบริการสังคมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

10.1.2) ส่งเสริมผู้สูงอายุประกอบอาชีพอิสระ

10.1.3) ส่งเสริมตลาดนัดแรงงานสูงอายุ

10.1.4) ตรวจสอบนโยบายเพื่อพัฒนาหน่วยงานต่างๆที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

10.1.5) ให้ความรู้แก่ลูกจ้างและองค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องของศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) หรือศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) หรือการช่วยเหลือด้านทรัพยากรบุคคลที่จำเป็น

10.1.6) กำหนดและบังคับใช้ ระยะเวลาการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุ ( a period for the employment of the aged)

10.1.7) สนับสนุนบริษัทที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุได้ดีเยี่ยม

10.1.8) การอื่นใดที่จำเป็นและเกี่ยวข้องสำหรับการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

<sup>88</sup> Ibid, Article11-3.

<sup>89</sup> Ibid, Article11-4.

11) การวางแผนของนายจ้างสำหรับอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (standard employment rate)<sup>90</sup>

11.1) กระทรวงแรงงานอาจเรียกให้นายจ้างที่จ้างแรงงานสูงอายุน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดยื่นแผนดำเนินการจ้างแรงงานตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (the plan for implementation of the standard employment rate) ที่กระทรวงแรงงานได้กำหนดไว้

11.2) กระทรวงแรงงานอาจให้คำแนะนำนายจ้างเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนดำเนินการจ้างแรงงานตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (the plan for implementation of the standard employment rate) หากเห็นว่าแผนที่ได้นำเสนอนั้นไม่เหมาะสม

11.3) หากเห็นสมควร กระทรวงแรงงานอาจแนะนำแผนดำเนินการจ้างแรงงานตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (the plan for implementation of the standard employment rate) ที่เหมาะสมแก่นายจ้าง

12) การสนับสนุนด้านการเงินเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ  
กระทรวงแรงงานอาจให้เงินสนับสนุนการจ้างแรงงานในจำนวนที่จำกัดตามเงื่อนไขต่อไปนี้

12.1) เงินสนับสนุนการจ้างแรงงานซึ่งให้เป็นจำนวนที่แน่นอนแก่นายจ้างที่ได้จ้างแรงงานสูงอายุกลับเข้าทำงานใหม่หรือจ้างแรงงานสูงอายุจำนวนมากหรือนายจ้างผู้ใช้มาตรการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานสูงอายุ

12.2) ในกรณีที่นายจ้างได้รับความยินยอมจากตัวแทนของกลุ่มแรงงานและวางมาตรการเพื่อลดเงินค่าจ้างตามอายุลูกจ้าง

12.3) เงินสนับสนุนการจ้างแรงงานที่จัดให้นายจ้างที่ได้จัดระบบค่าจ้างเพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสวัสดิการแรงงานและการส่งเสริมการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ

13) การได้รับสิทธิพิเศษในการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุหรือผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Ibid, Article13.

13.1) ให้กระทรวงแรงงานคัดเลือกอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุหรือผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุได้รับสิทธิพิเศษในการจ้างแรงงานจากนายจ้าง โดยปรึกษาสภาที่ปรึกษานโยบายการจ้างแรงงาน(Employment Policy Council)

13.2) ให้กระทรวงแรงงานตรวจสอบและค้นคว้าข้อมูลเพื่อพัฒนาการได้รับสิทธิพิเศษในการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ รวมถึงการให้และเผยแพร่ข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องแก่นายจ้าง

#### 14) การเรียกดูข้อมูลการจ้างแรงงาน<sup>92</sup>

14.1) กระทรวงแรงงานอาจเรียกให้นายจ้างที่ไม่สามารถดำเนินการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุในการได้รับการจ้างแรงงาน ให้เหตุผลและอาจเรียกให้นายจ้างนั้นดำเนินการเพิ่มการจ้างแรงงานสูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ

14.2) กระทรวงแรงงานอาจเรียกให้นายจ้างที่มีจำนวนการจ้างแรงงานสูงอายุต่ำกว่าอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (standard employment rate) แสดงเหตุผลและเรียกให้นายจ้างนั้นเพิ่มการจ้างแรงงานสูงอายุหรือผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ

#### 15) ประกาศและหยุดให้บริการจัดหางาน

เมื่อเรียกให้นายจ้างเพิ่มการจ้างแรงงานสูงอายุหรือผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ สำหรับผู้ใดที่ไม่ได้ปฏิบัติตามโดยปราศจากเหตุอันควร กระทรวงแรงงานอาจประกาศชื่อนายจ้างและหยุดให้บริการต่างๆ เช่น การให้คำแนะนำการประกอบอาชีพและบริการจัดหางานแก่นายจ้างผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามนั้น<sup>93</sup>

16) การให้สิทธิพิเศษในการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุหรือผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ โดยรัฐ

<sup>91</sup> Ibid, Article15.

<sup>92</sup> Ibid, Article17.

<sup>93</sup> Ibid, Article18.

16.1) ให้รัฐและหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติ  
เกณฑ์การทำงาน (Framework Act) ให้สิทธิพิเศษในการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุหรือผู้เข้าสู่  
วัยสูงอายุภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

16.2) ให้รัฐและหน่วยงานของรัฐอื่นนอกเหนือจากรัฐและ  
หน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติเกณฑ์การทำงาน (Framework Act) พยายามให้สิทธิ  
พิเศษในการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุหรือผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ<sup>94</sup>

### 17) อายุเกษียณบังคับ

17.1) กระทรวงแรงงานอาจเรียกให้นายจ้างที่กำหนดอายุ  
เกษียณของลูกจ้างต่ำกว่า 60 ปี จัดทำแผนการขยายอายุงานเกษียณ (the plan concerning the  
prolongation of retirement age)

17.2) หากกระทรวงแรงงานเห็นว่าแผนการที่ได้นำเสนอนั้น  
นั้นไม่เหมาะสม กระทรวงแรงงานอาจให้คำแนะนำแก่นายจ้างเพื่อแก้ไขแผนการนั้น

17.3) ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำที่ให้แก้ไข  
แผนการขยายอายุเกษียณ กระทรวงแรงงานอาจประกาศโฆษณาแผนการขยายอายุเกษียณ  
ดังกล่าวของนายจ้างนั้นต่อสาธารณะ<sup>95</sup>

### 18) การสนับสนุนการจ้างแรงงานผู้ที่เกษียณกลับเข้าทำงานใหม่

กระทรวงแรงงานอาจจัดให้มีการสนับสนุนนายจ้างที่ได้จ้าง  
แรงงานผู้ที่เกษียณกลับเข้าทำงานใหม่ เช่น เงินอุดหนุนค่าจ้างแรงงานสูงอายุแก่นายจ้างหรือใช้  
มาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อรับรองสวัสดิการการทำงานแก่ผู้เกษียณ<sup>96</sup>

### 19) การสนับสนุนการขยายอายุเกษียณ

กระทรวงแรงงานจะประสานงานและสนับสนุนนายจ้าง โดยให้  
คำปรึกษาและคำแนะนำในการบริหารงานบุคคลและค่าจ้างที่เกี่ยวข้องกับการขยายอายุเกษียณ<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Ibid, Article16.

<sup>95</sup> Ibid, Article20.

<sup>96</sup> Ibid, Article 21-2.

<sup>97</sup> Ibid, Article 22

## 20) รายงานและการตรวจสอบ

20.1) หากเห็นสมควรเพื่อการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ กระทรวงแรงงานอาจเรียกให้นายจ้าง หรือ ศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) หรือศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) รายงานปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

20.2) หากเห็นสมควร กระทรวงแรงงานอาจให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปในสถานประกอบการหรือศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) หรือศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) เพื่อตรวจสอบสถานะทางธุรกิจหรือข้อบังคับการทำงานหรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

20.3) หากกระทรวงแรงงานจะดำเนินการตรวจสอบสถานะทางธุรกิจหรือข้อบังคับการทำงานหรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้กระทรวงแรงงานแจ้งนายจ้างหรือผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบล่วงหน้า รวมถึงแจ้งวันเวลาและข้อมูลที่จะตรวจสอบ ยกเว้นในกรณีเร่งด่วนหรือกรณีที่การแจ้งล่วงหน้าไม่สามารถทำได้

20.4) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกบัตรประจำตัวข้าราชการและแสดงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้เข้าไปในสถานประกอบการหรือศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) หรือศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower)

20.5) ให้กระทรวงแรงงานแจ้งผลการตรวจสอบแก่นายจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร หากได้ดำเนินการตรวจสอบสถานะทางธุรกิจ ข้อบังคับการทำงานหรือเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องของนายจ้างเรียบร้อยแล้ว<sup>98</sup>

### 3.2.1.5 บทลงโทษ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1991 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดบทลงโทษปรับแก่นายจ้างสำหรับความผิดดังต่อไปนี้

1) ผ่าฝืนบทบัญญัติต่อไปนี้จะมีโทษปรับไม่เกิน 5 ล้านวอน

1.1) ไม่ยื่นรายงานการจ้างแรงงานสูงอายุ (employment status of the aged) หรือแผนดำเนินการจ้างแรงงานตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (the plan for implementation of the standard employment rate)

<sup>98</sup> Ibid, Article 23.

1.2) ไม่ยื่นรายงานสถานการณ์การจัดระบบอายุเกษียณ (the current state of the retirement system operation) หรือแผนการขยายอายุงานเกษียณ (the plan concerning the prolongation of retirement age)

1.3) ไม่ทำรายงานหรือแสดงรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอันเป็นเท็จ

1.4) ปฏิเสธ ชัดขวางหรือหลีกเลี่ยงการเข้าไปในสถานประกอบการหรือศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (The Aged Talent Bank) หรือศูนย์กำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) หรือการตรวจสอบสถานะทางธุรกิจหรือข้อบังคับการทำงานหรือเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

2) ให้กระทรวงแรงงานกำหนดค่าปรับและดำเนินการจัดเก็บภายใต้เงื่อนไขที่ถูกระบุโดยพระราชกฤษฎีกา

3) ถ้าไม่พอใจการกำหนดค่าปรับของกระทรวงแรงงาน อาจคัดค้านต่อกระทรวงแรงงานภายใน 30 วันนับแต่ได้รับการแจ้งให้จ่ายค่าปรับ

4) ถ้าได้มีการคัดค้านการกำหนดค่าปรับของกระทรวงแรงงาน ให้กระทรวงแรงงานแจ้งข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อพิสูจน์ภายใต้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีไม่มีข้อพิพาท

5) ถ้าไม่มีการคัดค้านการกำหนดค่าปรับและนายจ้างมิได้จ่ายค่าปรับ ค่าปรับจะถูกจัดเก็บรวมกับเงินภาษีที่ค้างชำระ<sup>99</sup>

### 3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศญี่ปุ่นมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person,1971) มีทั้งหมด 57 มาตรา จุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือการส่งเสริมเสถียรภาพในการจ้างแรงงานและส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุ พร้อมกับส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้มาตรการที่มุ่งหมายในการส่งเสริมสวัสดิการในการจ้างแรงงานสูงอายุโดยขยายอายุเกษียณ วางระบบการจ้างแรงงาน

<sup>99</sup> Ibid, Article 24.



ต่อเนื่อง ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุกลับเข้าทำงาน ประกันโอกาสในการทำงานสำหรับผู้เกษียณ<sup>100</sup> ดังนี้

### 3.2.2.1 หลักการของกฎหมาย

ผู้สูงอายุมีความสำคัญ และต้องได้รับประกันโอกาสในการทำงานและโอกาสอื่นๆที่เกี่ยวข้องตามความต้องการและความสามารถของพวกเขาตลอดทั้งชีวิต

ผู้ใช้แรงงานจะพยายามพัฒนาความสามารถในการทำงานอย่างสมัครใจและรักษาส่งเสริมสุขภาพของตนเองโดยเตรียมแผนการประกอบอาชีพเพื่อให้มีชีวิตการทำงานที่ดีขึ้น<sup>101</sup>

### 3.2.2.2 ความหมายของผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 ความหมายของผู้สูงอายุจะถูกกำหนดโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>102</sup> ซึ่งหมายความว่า อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลาตามโครงสร้างของประชากร โดยปัจจุบันผู้อยู่ในวัยกลางคนหมายความว่าผู้ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป<sup>103</sup> และผู้สูงอายุหมายความว่าผู้ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป<sup>104</sup>

นอกจากนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 ยังได้กำหนดนิยามของคำว่า “ผู้สูงอายุและอื่นๆ” ไว้ด้วย โดย “ผู้สูงอายุและอื่นๆ” นั้นหมายความว่าผู้สูงอายุและผู้อยู่ในวัยกลางคน<sup>105</sup> ซึ่งนั่นรวมกันหมายถึง ผู้ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไปนั่นเอง

### 3.2.2.3 หน้าที่ของนายจ้าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 ได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างโดยทั่วไปให้นายจ้างพยายามประกันโอกาสในการทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุตามความต้องการและความสามารถโดยใช้มาตรการพัฒนาความสามารถในการ

<sup>100</sup> Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons, 1971 Article 1.

<sup>101</sup> Ibid, Article 3.

<sup>102</sup> Ibid, Article 2.

<sup>103</sup> Ordinance for Enforcement of the Stabilization of Employment of Older Persons Act Article 2.

<sup>104</sup> Ibid, Article 1.

<sup>105</sup> Ibid, Article 2.

ประกอบอาชีพ พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานและสภาพการทำงานอื่นเพื่อช่วยให้มีการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานใหม่ และให้นายจ้างคอยให้ความช่วยเหลือในการเตรียมแผนการประกอบอาชีพสำหรับผู้จ้างในชั้วงวัยสูงอายุโดยรับรองว่าพวกเขาสามารถได้ประโยชน์จากการทำงานที่ตรงความต้องการและความสามารถในวัยสูงอายุ<sup>106</sup> นอกจากนี้นายจ้างยังมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

### 1) การกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง

ในกรณีที่นายจ้างกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง อายุเกษียณนั้นจะไม่ต่ำกว่า 60 ปี แต่มาตรการนี้จะไม่ใช่บังคับกับผู้จ้างแรงงานในบางอาชีพตามที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดว่าเป็นอาชีพที่ไม่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

### 2) การประกันการจ้างแรงงานสูงอายุ

ในกรณีที่นายจ้างกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไว้ต่ำกว่า 65 ปี ให้นายจ้างดำเนินมาตรการประกันการจ้างแรงงานสูงอายุ (measures for securing employment for older persons) ดังต่อไปนี้เพื่อประกันเสถียรภาพการทำงานของผู้สูงอายุจนอายุ 65 ปี

#### 2.1) ขยายอายุเกษียณ

#### 2.2) นำเสนอระบบการจ้างแรงงานต่อเนื่อง

#### 2.3) ยกเลิกอายุเกษียณ

และถือว่านายจ้างได้เริ่มระบบการจ้างแรงงานต่อเนื่อง หากนายจ้างได้ร่วมกับสภาพแรงงานหรือตัวแทนลูกจ้างในการกำหนดมาตรฐานของลูกจ้างที่จะได้รับการจ้างแรงงาน<sup>107</sup>

### 3) การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

ให้นายจ้างพยายามแต่งตั้งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons, 1971 Article 4.

<sup>107</sup> Ibid, Article 9.

<sup>108</sup> Ibid, Article 11.

#### 4) การช่วยเหลือการจ้างกลับเข้าทำงาน

ในกรณีผู้สูงอายุถูกเลิกจ้างโดยนายจ้างและมีความต้องการได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน ให้นายจ้างดำเนินการช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุนั้นได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่(measures for assistance for re-employment)<sup>109</sup>

#### 5) การแจ้งการเลิกจ้าง

ให้นายจ้างรายงานต่อหัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานล่วงหน้า หากนายจ้างผู้นั้นจะเลิกจ้างแรงงานสูงอายุและอื่นๆในจำนวนที่เท่ากับหรือมากกว่าจำนวนที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและ สวัสดิการสังคม<sup>110</sup>

#### 6) การวางแผนช่วยหางาน (a plan for assistance for job-seeking)

เมื่อแรงงานสูงอายุและอื่นๆที่ถูกเลิกจ้างยังคงมีความต้องการทำงาน ให้นายจ้างวางแผนช่วยหางาน (a plan for assistance for job-seeking) โดยมีข้อความเกี่ยวกับประสบการณ์การทำงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ ความสามารถในการทำงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ และข้อความอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และส่งแผนให้กับผู้สูงอายุและอื่นๆ<sup>111</sup>

ให้นายจ้างผู้วางแผนช่วยหางาน(a plan for assistance for job-seeking) แต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้าง โดยคอยให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้างให้ได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน และดำเนินการติดต่อประสานงานกับสำนักงานสวัสดิการแรงงาน

#### 7) การยื่นเหตุผลการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงาน<sup>112</sup>

เมื่อนายจ้างดำเนินการรับสมัครงานและกำหนดอายุขั้นสูงในการรับสมัครงานไว้ต่ำกว่า 65 ปี เขาไว้ด้วยเหตุผลที่จำเป็น ให้นายจ้างดำเนินการชี้แจงเหตุผลต่อผู้สมัครงานนั้นภายใต้วิธีที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม เช่นแสดงเหตุผลต่อสำนักงานสวัสดิการแรงงานเมื่อรับสมัครงานผ่านสำนักงานสวัสดิการแรงงาน หรือแสดงเหตุผลไว้ในใบประกาศรับสมัครงาน

<sup>109</sup> Ibid, Article 15.

<sup>110</sup> Ibid, Article 16.

<sup>111</sup> Ibid, Article 17.

<sup>112</sup> Ibid, Article 18-2.

การยื่นเหตุผลต่อผู้สมัครงานหรือการให้เหตุผลของนายจ้าง หากเห็นสมควร กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจเรียกนายจ้างมารายงาน หรือให้คำแนะนำแก่นายจ้างนั้น

#### 8) การช่วยเหลือลูกจ้างหากมีการเกษียณก่อนกำหนด

ให้นายจ้างพยายามดำเนินการช่วยเหลือลูกจ้างหากมีการเกษียณก่อนกำหนด โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับชีวิตหลังเกษียณ และดำเนินการอื่นใดเพื่อช่วยให้ลูกจ้างมีการเตรียมความพร้อมสู่ชีวิตหลังเกษียณ<sup>113</sup>

#### 9) การรายงานสถานการณ์แรงงาน<sup>114</sup>

ให้นายจ้างรายงานต่อกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม ปีละครั้งถึงสถานการณ์แรงงานด้านการกำหนดอายุเกษียณ ด้านการวางระบบการจ้างแรงงาน ต่อเนื่องและรายงานอื่นๆที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนด

ในรายงานตามวรรคก่อนกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจเรียกให้นายจ้างรายงานปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในวรรคเดียวกัน

### 3.2.2.4 หน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปให้ดำเนินการช่วยเหลือ และพยายามส่งเสริมมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันโอกาสในการทำงานและโอกาสอื่นๆของผู้สูงอายุและอื่นๆให้ตรงกับความต้องการและความสามารถ โดยใช้มาตรการพัฒนาระบบตำแหน่งงานและฝึกอาชีพ เพื่อส่งเสริมการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่<sup>115</sup> นอกจากนี้แล้วรัฐยังมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

#### 1) ส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุและอื่นๆกลับเข้าทำงาน<sup>116</sup>

ให้รัฐดำเนินการให้คำแนะนำการประกอบอาชีพ ตำแหน่งงาน การฝึกอาชีพและมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุและอื่นๆกลับเข้าทำงาน

<sup>113</sup> Ibid, Article 19.

<sup>114</sup> Ibid, Article 52.

<sup>115</sup> Ibid, Article 5.

<sup>116</sup> Ibid, Article 12.

2) กำหนดนโยบายการประกันการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ (basic policy of measures for providing employment security for older persons, etc)<sup>117</sup>

ให้กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดนโยบายการประกันการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ (basic policy of measures for providing employment security for older persons, etc) โดยมีเนื้อหา

- (1) เกี่ยวกับการจ้างแรงงานสูงอายุและอื่นๆ
- (2) ว่าด้วยการเพิ่มโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ (จำกัดที่ผู้มีอายุไม่เกิน 65 ปี)
- (3) ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางที่จำเป็นในการให้ความช่วยเหลือนายจ้างในการเตรียมแผนการประกอบอาชีพสำหรับลูกจ้าง มาตรการประกันการจ้างงานผู้สูงอายุ รวมไปถึงการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพ สิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน และสภาพการทำงานอื่น และช่วยเหลือการจ้างกลับเข้าทำงานกับนายจ้าง
- (4) ที่จะเป็นแนวนโยบายการบรรลุผลตามมาตรการประกันการจ้างแรงงานสูงอายุ (measures for securing employment for older persons)
- (5) ที่จะเป็นแนวนโยบายในการส่งเสริมการจ้างกลับเข้าทำงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ
- (6) ที่จะเป็นแนวนโยบายในการสร้างเสถียรภาพในการจ้างแรงงานสูงอายุและอื่นๆ

ให้กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขอความเห็นจาก สภาที่ปรึกษานโยบายแรงงาน (Labour Policy Council) ในการกำหนดนโยบายการประกันการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ (basic policy of measures for providing employment security for older persons, etc)

เมื่อกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนดนโยบายการประกันการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ (basic policy of measures for providing employment security for older persons, etc) ให้ดำเนินการเผยแพร่ นโยบายดังกล่าวต่อสาธารณชน

<sup>117</sup> Ibid, Article 6.

### 3) การให้คำแนะนำ

3.1) กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจให้คำแนะนำแก่นายจ้างที่กำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไว้ต่ำกว่า 65 ปี แต่ไม่ดำเนินมาตรการประกันการจ้างแรงงานสูงอายุ (measures for securing employment for older persons)

หากนายจ้างได้รับคำแนะนำจากกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว ยังคงไม่ดำเนินมาตรการประกันการจ้างแรงงานสูงอายุ (measures for securing employment for older persons) กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจกำหนดมาตรการประกันการจ้างแรงงานสูงอายุ (measures for securing employment for older persons) ให้แก่นายจ้าง<sup>118</sup>

3.2) กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม อาจให้คำแนะนำแก่นายจ้างผู้ไม่ร่างแผนช่วยหางาน (a plan for assistance for job-seeking) ให้แก่ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง

กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจกำหนดให้นายจ้างทำรายงานในการช่วยเหลือการหางาน (report for assistance for job-seeking) หากนายจ้างยังคงไม่ร่างแผนช่วยหางาน (a plan for assistance for job-seeking, etc.) และได้รับคำแนะนำแล้ว<sup>119</sup>

### 4) การยื่นเหตุผลการเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานของนายจ้าง<sup>120</sup>

เมื่อนายจ้างดำเนินการรับสมัครงานและกำหนดอายุขั้นสูงในการรับสมัครงานหรือกำหนดไว้ต่ำกว่า 65 ปี เอาไว้ด้วยเหตุผลที่จำเป็น ให้นายจ้างดำเนินการชี้แจงเหตุผลต่อผู้สมัครงานนั้นภายใต้วิธีการที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด เช่น แสดงเหตุผลต่อสำนักงานสวัสดิการแรงงานเมื่อรับสมัครงานผ่านสำนักงานสวัสดิการแรงงาน หรือแสดงเหตุผลไว้ในใบประกาศรับสมัครงาน

การยื่นเหตุผลการเลือกปฏิบัติหรือการให้เหตุผลของนายจ้าง หากเห็นสมควร กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจเรียกนายจ้างมารายงาน หรือให้คำแนะนำแก่นายจ้างนั้น

<sup>118</sup> Ibid, Article 10.

<sup>119</sup> Ibid, Article 17-2.

<sup>120</sup> Ibid, Article 18-2.

#### 5) มาตรการในพื้นที่เฉพาะ

“พื้นที่เฉพาะ” (specified area) หมายถึงพื้นที่ที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมว่าเป็นพื้นที่ที่ผู้ว่างงานที่สูงอายุและเข้าสู่วัยสูงอายุหางานได้ยาก<sup>121</sup> ซึ่งหน้าที่ของรัฐในการดำเนินมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในพื้นที่เฉพาะนั้นมีดังนี้

1) ให้กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคมวางแผนสำหรับจัดหาตำแหน่งงาน การฝึกอาชีพ เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานของผู้อยู่ในวัยกลางคน และผู้สูงอายุที่ว่างงานที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เฉพาะ<sup>122</sup>

2) หากเห็นสมควร กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจกำหนดอัตราส่วนของจำนวนของผู้อยู่ในวัยกลางคนและผู้สูงอายุที่ว่างงานต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมด

ให้รัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เฉพาะ จ้างผู้อยู่ในวัยกลางคนและผู้สูงอายุที่ว่างงานตามอัตราส่วนที่ถูกระบุกำหนด<sup>123</sup>

#### 6) การพัฒนาการรับสมัครงาน

เพื่อส่งเสริมการจ้างผู้สูงอายุและอื่นๆ กลับเข้าทำงาน ให้สำนักงานสวัสดิการแรงงาน (the Public Employment Security Offices) พัฒนาการรับสมัครงาน เพื่อประกันโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ และพยายามรวบรวมข้อมูลการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการรับสมัครงาน และใบสมัครงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ และส่งข้อมูลเหล่านั้นให้ผู้สมัครงานสูงอายุและอื่นๆ และนายจ้าง<sup>124</sup>

#### 7) การให้คำแนะนำและช่วยเหลือผู้หางาน<sup>125</sup>

ให้สำนักงานสวัสดิการแรงงานดำเนินการจัดหางานให้กับผู้สูงอายุและอื่นๆตามความสามารถ ให้คำแนะนำและข้อมูลสำหรับผู้หางานสูงอายุ

<sup>121</sup> Ibid, Article 2.

<sup>122</sup> Ibid, Article 29.

<sup>123</sup> Ibid, Article 30.

<sup>124</sup> Ibid, Article 13.

<sup>125</sup> Ibid, Article 14.

สำนักงานสวัสดิการแรงงานอาจให้คำแนะนำและการช่วยเหลือนายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุและอื่นๆ เช่น การจ้างแรงงาน หน้าที่การงาน เครื่องมือและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

8) การช่วยเหลือการจ้างกลับเข้าทำงาน(measures for assistance for re-employment)<sup>126</sup>

ในกรณีที่ผู้สูงอายุและอื่นๆถูกเลิกจ้างโดยนายจ้างและมีความต้องการได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน ให้นายจ้างดำเนินการช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุและอื่นๆนั้นได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน (measures for assistance for re-employment)

ให้สำนักงานสวัสดิการแรงงานคอยให้คำแนะนำและการช่วยเหลืออื่นๆหากได้รับการร้องขอจากนายจ้าง

9) การให้คำแนะนำและการช่วยเหลือเกี่ยวกับแผนช่วยหางาน (a plan for assistance for job-seeking)<sup>127</sup>

เมื่อผู้สูงอายุสมัครงานผ่านสำนักงานสวัสดิการแรงงาน ผู้สูงอายุอาจส่งแผนช่วยหางาน (a plan for assistance for job-seeking) แก่สำนักงานสวัสดิการการแรงงาน และให้สำนักงานสวัสดิการแรงงานพิจารณาเนื้อหาของแผนและให้คำแนะนำเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการร่างแผนและให้ความช่วยเหลืออื่นๆต่อผู้สูงอายุที่มาสมัครงานนั้น

นอกจากนี้หัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงาน อาจเรียกนายจ้างผู้ร่างแผนช่วยหางาน(a plan for assistance for job-seeking) ดำเนินการส่งข้อมูลและให้ความร่วมมือกับสำนักงานสวัสดิการแรงงาน

10) จัดทำหนังสือประจำตัวสำหรับผู้อยู่ในวัยกลางคนและผู้สูงอายุที่ว่างงาน

ให้หัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานดำเนินการจัดทำหนังสือประจำตัวแก่ผู้อยู่ในวัยกลางคนและผู้สูงอายุที่ว่างงาน ที่ได้มาสมัครงานผ่านสำนักงานสวัสดิการแรงงาน และมีความเต็มใจร่วมกิจกรรมหางาน<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Ibid, Article 15.

<sup>127</sup> Ibid, Article 18.

<sup>128</sup> Ibid, Article 20.



10.1) ระยะเวลาของหนังสือประจำตัว<sup>129</sup>

หนังสือประจำตัวยังคงใช้ได้ระหว่างเวลาที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมโดยหัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานอาจขยายระยะเวลาของหนังสือประจำตัว หากเห็นว่าผู้ที่ได้รับยังพบกับอุปสรรคในการหางาน และในกรณีพื้นที่ที่หางานได้ยากนั้นระยะเวลาของหนังสือประจำตัวอาจยาวนานกว่าพื้นที่อื่น

10.2) การสิ้นสุดผลของหนังสือประจำตัว<sup>130</sup>

หัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานอาจยกเลิกหนังสือประจำตัวหากเห็นว่าผู้ที่ได้รับหนังสือประจำตัวนั้นได้รับการจ้างแรงงาน

10.3) การกำหนดแผน<sup>131</sup>

ให้กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมปรึกษาคณะที่ปรึกษาแรงงาน (Labour Policy Council) เพื่อกำหนดแผนในการจ้างแรงงานผู้ที่ได้รับหนังสือประจำตัวและเพื่อรับรองว่ามาตรการต่อไปนี้มีผลใช้บังคับ

## 10.3.1) แนะนำอาชีพและตำแหน่งงาน

## 10.3.2) ฝึกอาชีพโดยหน่วยงานรัฐ

10.3.3) การทดสอบโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อช่วยให้ผู้ว่างงานมีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงาน

10.4) การแนะนำโดยหัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงาน<sup>132</sup>

เมื่อหัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานจัดทำหนังสือประจำตัวให้กับผู้อยู่ในวัยกลางคนและผู้สูงอายุที่ว่างงาน ให้หัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานแนะนำผู้ที่ได้รับหนังสือประจำตัวในการได้รับประโยชน์จากรัฐในการให้คำแนะนำอาชีพและตำแหน่งงาน การฝึกอาชีพ และการทดสอบโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อช่วยให้ผู้ว่างงานมีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงาน

10.5) หน้าที่ของตัวแทนที่เกี่ยวข้อง<sup>133</sup>

ให้เจ้าหน้าที่ประกันการจ้างแรงงาน องค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการจ้างแรงงาน พยายามติดต่อและร่วมมือเพื่อบรรลุมาตรการส่งเสริม

<sup>129</sup> Ibid, Article 21.

<sup>130</sup> Ibid, Article 22.

<sup>131</sup> Ibid, Article 23.

<sup>132</sup> Ibid, Article 24.

<sup>133</sup> Ibid, Article 25.

การจ้างแรงงานสำหรับผู้ที่ได้รับหนังสือประจำตัวและให้ผู้นั้นปฏิบัติตามคำแนะนำและคำสั่งของเจ้าหน้าที่เพื่อบรรลุมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานและจะหางานด้วยความสมัครใจ

#### 10.6) การจ่ายเบี้ยเลี้ยง<sup>134</sup>

ระหว่างหนังสือประจำตัวยังมีผลบังคับใช้ รัฐอาจจ่ายเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้ที่ได้รับหนังสือประจำตัว พร้อมดำเนินการช่วยเหลือการหางานให้กับผู้ที่ได้รับหนังสือประจำตัว

#### 10.7) การเรียกให้ทำรายงาน<sup>135</sup>

หัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานอาจเรียกให้ผู้ที่ได้รับหนังสือประจำตัวดำเนินการจัดทำและยื่นรายงานสถานการณ์การหางาน

#### 11) กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้คำแนะนำในการประกอบอาชีพ<sup>136</sup>

ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ให้คำแนะนำในการทำงานตามพระราชบัญญัติสวัสดิการแรงงาน (Employment Security Law) เป็นผู้มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้อยู่ในวัยกลางคนและผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพตามกฎหมายนี้ด้วย

#### 12) การประกันโอกาสในการทำงานของผู้เกษียณก่อนกำหนด<sup>137</sup>

เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในอาชีพของผู้ที่เกษียณก่อนกำหนด ผู้เกษียณอื่นและเพื่อส่งเสริมสวัสดิการ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามให้คำแนะนำต่อผู้ที่มีความต้องการทำงานชั่วคราว ระยะเวลาสั้นหรืองานเบา สนับสนุนองค์กรที่จัดหาโอกาสในการทำงานตามความต้องการของเขาเหล่านั้น และใช้มาตรการที่จำเป็นในการประกันโอกาสในการทำงานของพวกเขา

#### 13) การจัดตั้งศูนย์กลางทรัพยากรบุคคล (Silver Human Resources Centers)

เจ้าหน้าที่อาจตั้งบริษัทช่วยเหลือการจ้างแรงงานสูงอายุ (Older Persons Employment Assistance Corporations) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยมี

<sup>134</sup> Ibid, Article 26.

<sup>135</sup> Ibid, Article 28.

<sup>136</sup> Ibid, Article 27.

<sup>137</sup> Ibid, Article 40.

จุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือการจ้างแรงงานและใช้ศักยภาพของผู้ที่เกษียณอายุก่อนกำหนดโดย  
ประกันโอกาสในการทำงานชั่วคราวหรือระยะสั้นหรืองานเบา ให้ตรงกับความต้องการและ  
สนับสนุนสวัสดิการของพวกเขา

พื้นที่ใดที่มีบริษัทซึ่งให้ความช่วยเหลือในการจ้างแรงงานสูงอายุ(Older  
Persons Employment Assistance Corporations) 2 แห่งขึ้นไป ให้บริษัทซึ่งให้ความช่วยเหลือใน  
การจ้างแรงงานสูงอายุ(Older Persons Employment Assistance Corporations)รวมตัวเป็น  
ศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center)<sup>138</sup>

### 13.1) ภารกิจ<sup>139</sup>

ศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center)  
จะดำเนินการตามพื้นที่ที่กำหนด ดังต่อไปนี้

13.1.1) ประกันโอกาสในการทำงานชั่วคราว งานระยะสั้น งานเบา  
แก่ผู้เกษียณที่มีความต้องการ

13.1.2) บริการหางานฟรีสำหรับผู้เกษียณสำหรับงานชั่วคราว งาน  
ระยะสั้น งานเบา

13.1.3) จัดหลักสูตรเพื่อจัดให้มีความรู้และทักษะในการทำงาน  
ชั่วคราว งานระยะสั้น งานเบา

### 13.2) แผนการดำเนินงาน<sup>140</sup>

ให้ศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center)  
เตรียมแผนธุรกิจและแผนเงินทุนทุกปีและดำเนินการยื่นต่อรัฐ และเตรียมรายงานและยื่นบัญชีทุกปี

### 13.3) การควบคุมและคำสั่ง<sup>141</sup>

ให้รัฐมีคำสั่งแก่ศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources  
Center) เท่าที่จำเป็นเพื่อควบคุมการดำเนินงาน

### 13.4) การยกเลิกการแต่งตั้ง<sup>142</sup>

<sup>138</sup> Ibid, Article 41.

<sup>139</sup> Ibid, Article 42.

<sup>140</sup> Ibid, Article 43

<sup>141</sup> Ibid, Article 43-2

<sup>142</sup> Ibid, Article 43-3

เมื่อศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center) ไม่สามารถดำเนินการอย่างเหมาะสมและเชื่อถือได้ มีการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง ฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือคำสั่ง ให้รัฐมีคำสั่งยกเลิกการแต่งตั้ง

14) การจัดตั้งสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center Association)<sup>143</sup>

รัฐอาจจัดตั้งสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center Association) ในแต่ละพื้นที่ โดยมีหน้าที่ดูแลและให้ความช่วยเหลือศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center) อย่างน้อย 2 แห่งขึ้นไป

15) การจัดตั้งสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ (National Silver Human Resources Center Association)<sup>144</sup>

กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมอาจจัดตั้งสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ (National Silver Human Resources Center Association) ขึ้นหนึ่งแห่ง ให้ดำเนินธุรกิจอย่างเหมาะสมและเชื่อถือได้ โดยมีหน้าที่พัฒนาศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resource Center) และสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resources Center Association) เพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคมโดยใช้ศักยภาพผู้เชี่ยวชาญก่อนกำหนดให้เป็นประโยชน์

สมาคมศูนย์ทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ (National Silver Human Resources Center Association) จะดำเนินการ<sup>145</sup>

15.1) จัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resource Center) และสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resource Center Association)

15.2) จัดการฝึกสำหรับผู้ได้รับการจ้างแรงงานในการดำเนินงานของศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resource Center) และสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resource Center Association)

<sup>143</sup> Ibid, Article 44

<sup>144</sup> Ibid, Article 46

<sup>145</sup> Ibid, Article 47.

15.3) ประสานงาน ทำการแก้ไขและให้คำแนะนำหรือสิ่งช่วยเหลืออื่นๆ แก่กิจกรรมของศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ ( Silver Human Resource Center) และสมาคม ศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resource Center Association)

15.4) รวบรวมข้อมูลและปัจจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจกรรมของศูนย์กลาง ทรัพยากรมนุษย์ ( Silver Human Resource Center) และสมาคมศูนย์กลางทรัพยากรมนุษย์ (Silver Human Resource Center Association) และจัดส่งให้

15.5) การอื่นใดนอกจากนี้ที่ปฏิบัติการให้ลุล่วง

16) การให้ความช่วยเหลือนายจ้าง<sup>146</sup>

เพื่อส่งเสริมการประกันการจ้างแรงงานและสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ และอื่นๆ รัฐจะดำเนินการต่อไปนี้และมาตรการอื่นเพื่อช่วยเหลือนายจ้าง ลูกจ้างและบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามนโยบายการประกันการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ (basic policy of measures for providing employment security for older persons,etc)

16.1) จัดผลประโยชน์ให้แก่นายจ้าง และองค์กรของนายจ้างที่ใช้ มาตรการที่มีจุดหมายในการเพิ่มโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุและอื่นๆ เช่น การขยายอายุ เกษียณ การวางระบบการจ้างแรงงานต่อเนื่องและ การช่วยเหลือผู้สูงอายุให้ได้รับการจ้างกลับเข้า ทำงานใหม่

16.2) จัดให้มีคำปรึกษาและการช่วยเหลืออื่นๆแก่นายจ้างและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงอายุและอื่นๆ

16.3) จัดให้มีคำแนะนำและ ให้ความรู้ลูกจ้างเพื่อช่วยวางแผนการ ประกอบอาชีพในช่วงสูงอายุ

กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคมจะมอบหมายการ ดำเนินการข้างต้นให้กับองค์กรจ้างแรงงานสูงอายุและไร้ความสามารถของญี่ปุ่น(Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities) ซึ่งองค์กรนี้อาจ เรียกให้นายจ้างรายงานปัญหาที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเพิ่มโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ เช่น การขยายอายุเกษียณ การวางระบบการจ้างแรงงานต่อเนื่องและ การช่วยเหลือผู้สูงอายุให้ ได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่

<sup>146</sup> Ibid, Article 49.

17) การค้นคว้าเพื่อพัฒนาการจ้างแรงงาน<sup>147</sup>

ให้รัฐพยายามตรวจสอบ ค้นคว้าและพัฒนา เพื่อขยายขอบเขตอาชีพของผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้ การพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ และพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพพร้อมตรวจสอบเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุและส่งเสริมสวัสดิการสังคม

18) พัฒนาลิขิตช่วยเหลือในการหางาน<sup>148</sup>

รัฐจะพยายามพัฒนาลิขิตช่วยเหลือในการหางานสำหรับผู้สูงอายุ ในกรณีที่ต้องคัดกรองส่วนท้องถิ่นใช้มาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ รัฐอาจให้การช่วยเหลือแก่องค์กรเหล่านั้น

### 3.2.2.5 บทลงโทษ

1) ผู้ที่ไม่ทำรายงานปัญหาที่เกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณ การวางระบบการจ้างแรงงานต่อเนื่อง และการช่วยเหลือการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ตามที่องค์การจ้างแรงงานสูงอายุและไร้ความสามารถของญี่ปุ่น(Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities) ร้องขอหรือแสดงรายงานเป็นเท็จจะต้องถูกลงโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 500,000 เยน<sup>149</sup>

2) ในกรณีผู้แทนหรือตัวแทนนิติบุคคล ลูกจ้างหรือผู้ทำงานของนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาไม่ทำรายงานปัญหาที่เกี่ยวกับการขยายอายุเกษียณ การวางระบบการจ้างแรงงานต่อเนื่อง และการช่วยเหลือการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ตามที่องค์การจ้างแรงงานสูงอายุและไร้ความสามารถของญี่ปุ่น(Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities) ร้องขอหรือแสดงรายงานเป็นเท็จ ซึ่งเป็นการกระทำภายใต้ธุรกิจของนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดานั้น ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 500,000 เยน และนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาจะต้องถูกลงโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 500,000 เยนเช่นเดียวกัน<sup>150</sup>

3) ผู้ใด(ไม่ว่านิติบุคคลหรือผู้แทน) ไม่รายงานต่อหัวหน้าสำนักงานสวัสดิการแรงงานล่วงหน้า ถึงการที่จะเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในจำนวนที่เท่ากับหรือมากกว่าจำนวนที่

<sup>147</sup> Ibid, Article 50.

<sup>148</sup> Ibid, Article 51.

<sup>149</sup> Ibid, Article 55.

<sup>150</sup> Ibid, Article 56.

กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม หรือแสดงรายงานเป็นเท็จ จะต้องถูกลงโทษปรับไม่เกิน 100,000 เยน<sup>151</sup>

### 3.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศสิงคโปร์

กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า พระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 (the Retirement Age Act, 1993) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

#### 3.2.3.1 หลักการของกฎหมาย

หลักการของพระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 (the Retirement Age Act, 1993) ประเทศสิงคโปร์มุ่งเน้นไปที่การกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างของนายจ้าง และยังให้ความสำคัญกับการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างแรงงานเพราะเหตุเรื่องอายุ โดยนายจ้างห้ามนำเหตุผลเรื่องอายุมาปฏิบัติต่อลูกจ้างทั้งในการลดค่าจ้างและการเลิกจ้าง

#### 3.2.3.2 ความหมายของผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 (the Retirement Age Act, 1993) ประเทศสิงคโปร์ มิได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้ เพียงแต่ได้ให้ความหมายของอายุเกษียณขั้นต่ำไว้ว่า อายุ 60 ถึง 67 ปี ตามที่ได้กำหนดโดยกระทรวงแรงงาน<sup>152</sup> ซึ่งปัจจุบันอายุเกษียณขั้นต่ำที่กระทรวงแรงงานกำหนดนั้นอยู่ที่ 62ปี<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Ibid, Article 57.

<sup>152</sup> The Retirement Age Act Article 4.

<sup>153</sup> Minister of Manpower Regulations 1998 (S 591/98-w.e.f. 1.1.99).

### 3.2.3.3 หน้าที่ของนายจ้าง

#### 1) หน้าที่นายจ้างในการกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำ<sup>154</sup>

1.1) ไม่ว่าจะในกฎหมายหรือสัญญาใดก็ตาม ให้อายุเกษียณของลูกจ้างไม่น้อยกว่า 62 ปี หรือตามที่ได้กำหนดโดยกระทรวงแรงงาน

1.2) ห้ามนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 62 ปี ด้วยเหตุผลเรื่องอายุ

#### 2) หน้าที่ของนายจ้างในการขยายอายุเกษียณและการลดค่าจ้าง<sup>155</sup>

2.1) โดยที่อายุเกษียณของลูกจ้างไม่ต่ำกว่า 62 ปี นายจ้างอาจดำเนินการลดค่าจ้างของลูกจ้างผู้สูงอายุหลังจากลูกจ้างผู้สูงอายุนั้นอายุ 60 ปี

2.2) หากนายจ้างประสงค์ลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุ ก่อนที่ลูกจ้างนั้นจะอายุครบ 60 ปี ให้นายจ้างแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ลูกจ้างว่ามีความประสงค์จะลดค่าจ้าง ระบุจำนวนค่าจ้างที่จะลด เวลาเริ่มต้นที่จะลด พร้อมทั้งให้โอกาสแก่ลูกจ้างในการเจรจา

2.3) ถ้าลูกจ้างผู้สูงอายุไม่ตกลงกับข้อเสนอลดค่าจ้างนั้น เขาอาจลาออกหรือถูกเลิกจ้างโดยนายจ้าง เมื่ออายุครบ 60 ปี

2.4) นายจ้างอาจดำเนินการลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุจำนวนแตกต่างกันโดยที่

2.4.1) การลดค่าจ้างนั้นตั้งอยู่บนปัจจัยที่มีเหตุผลต่างๆที่ไม่ใช่เรื่องของอายุ เช่น ประสิทธิภาพในการทำงาน ผลการดำเนินงาน หน้าที่ ความรับผิดชอบ หรือระบบค่าจ้าง นอกเสียจาก เรื่องอายุนั้นเป็นเหตุจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของลูกจ้างผู้สูงอายุนั้น

2.4.2) ห้ามนายจ้างลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุเกินกว่าร้อยละ 10 ของค่าจ้างที่อาจจ่ายหรือได้จ่ายให้ลูกจ้างผู้สูงอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี

2.5) การเสนอลดค่าจ้างของนายจ้างนั้นไม่ถือว่าเป็นการยกเลิกสัญญาหรือโต้แย้งสัญญาหรือเป็นการเรียกร้องหรือเป็นเหตุให้ลูกจ้างผู้สูงอายุเกษียณหรือลาออกเพราะเหตุสูงอายุ

<sup>154</sup> The Retirement Age Act Article 4.

<sup>155</sup> Ibid, Article 5.



### 3.2.3.4 ผลแห่งสัญญาจ้างแรงงาน

พระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 ได้กำหนดให้ข้อสัญญาในสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้นอาจถือเป็นโมฆะ หากมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ข้อสัญญาที่กำหนดให้อายุเกษียณของลูกจ้างต่ำกว่า 62 ปี ข้อสัญญานั้นถือเป็นโมฆะ<sup>156</sup>
- 2) ข้อสัญญาใดก็ตามที่กำหนดให้ลูกจ้างยกเว้นสิทธิ หรือจำกัดสิทธิตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 นี้ ข้อสัญญานั้นถือเป็นโมฆะ<sup>157</sup>
- 3) ข้อสัญญาใดก็ตามที่ขัดขวางลูกจ้างในการดำเนินการ กล่าวอ้าง หรือการเรียกร้องใดๆในพระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 นี้<sup>158</sup>

### 3.2.3.5 หน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการช่วยเหลือลูกจ้างผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรมเพราะเหตุเรื่องอายุและให้พนักงานตรวจแรงงานมีหน้าที่ปฏิบัติการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงต่างๆเพื่อให้ข้อพิพาทเป็นที่ยุติดังนี้

#### 3.2.3.5.1 หน้าที่ของรัฐในการเยียวยาสำหรับการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสูงอายุ<sup>159</sup>

ลูกจ้างที่อายุต่ำกว่า 62 ปี หากเห็นว่าตนเองถูกเลิกจ้างที่ผิดกฎหมายเพราะเหตุสูงอายุ เขาอาจร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อกระทรวงแรงงานภายใน 1 เดือนเพื่อให้มีการจ้างแรงงานผู้นั้นในตำแหน่งเดิม โดยกระทรวงแรงงานจะมีหน้าที่ดังนี้

- 1) กระทรวงแรงงานอาจมีคำสั่งให้พนักงานตรวจแรงงานดำเนินการตรวจสอบและรายงานความคิดเห็น

<sup>156</sup> Ibid, Article 6.

<sup>157</sup> Ibid, Article 7(a).

<sup>158</sup> Ibid, Article 7(a).

<sup>159</sup> Ibid, Article 8.

2) รายงานที่พนักงานตรวจแรงงานได้จัดทำ หากกระทรวงแรงงานเห็นว่าลูกจ้างได้รับการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสูงอายุ กระทรวงแรงงานอาจ

2.1) มีคำสั่งให้นายจ้างรับผู้นั้นเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมและจ่ายเงินให้แก่ผู้นั้นเท่ากับจำนวนที่ผู้นั้นควรจะได้รับหากมีการจ้างแรงงานหรือ

2.2) มีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยตามที่กระทรวงแรงงานพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม

3) ในการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินค่าชดเชยจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสูงอายุแก่ลูกจ้างนั้น กระทรวงแรงงานจะพิจารณาจาก

4.1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเลิกจ้างโดยนายจ้าง รวมถึงความเสียหายที่สืบเนื่องจากการเลิกจ้างนั้น

4.2) โอกาสของลูกจ้างในการได้รับการจ้างแรงงานอื่น

4.3) วิธีการในการบรรเทาความเสียหาย

4.4) ระยะเวลาที่ผู้นั้นได้ทำงานกับนายจ้างและ

4.5) อายุ

5) คำสั่งของกระทรวงแรงงานให้เป็นที่สุด

### 3.2.3.5.2 อำนาจพนักงานตรวจแรงงาน<sup>160</sup>

กระทรวงแรงงานมอบหมายให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเพื่อให้ข้อพิพาทเป็นที่ยุติดังนี้

1) พนักงานตรวจแรงงานอาจเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อสอบถามเงื่อนไขและข้อตกลงในการจ้างแรงงานตามความเหมาะสม

2) ในการเข้าไปในสถานประกอบการเพื่อดำเนินการสอบสวนนั้น พนักงานตรวจแรงงานอาจ

(1) ถามคำถามเกี่ยวกับการเลิกจ้างแก่ลูกจ้าง นายจ้าง หรือผู้ใดก็ตามที่ต้องรับผิดชอบต่อลูกจ้างหรือผู้อื่น และต้องตอบคำถามตามความรู้และความสามารถ

(2) เรียกให้นายจ้างแสดงสัญญาจ้างแรงงาน

(3) ทำสำเนาของสัญญาจ้างแรงงาน

<sup>160</sup> Ibid, Article 9.

(4) ใช้ เคลื่อนย้ายเอกสารหรือทำสำเนาเอกสาร

3) ผู้ใดขัดขวางพนักงานตรวจแรงงานในการปฏิบัติหน้าที่ หรือแสดงเอกสารเป็นเท็จหรือให้การเท็จจะถือว่ามีความผิดและถูกปรับไม่เกิน 5000 เหรียญหรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3.2.3.6 บทลงโทษ

1) นายจ้างที่เลิกจ้างแรงงานที่อายุต่ำกว่า 62 ปี ด้วยเหตุผลเรื่องอายุจะถือว่ามีความผิดและจะถูกปรับไม่เกิน 5000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) หากกระทรวงแรงงานเห็นว่าลูกจ้างได้รับการเลิกจ้างที่ผิดกฎหมาย เพราะเหตุสูงอายุ กระทรวงแรงงานอาจมีคำสั่งให้

2.1) นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมหรือจ่ายเงินแก่ลูกจ้างเท่ากับจำนวนที่ควรจะได้รับหากมีการจ้าง

2.2) นายจ้างจ่ายเงินชดเชยตามที่กระทรวงแรงงานพิจารณาแล้วเห็นว่ายุติธรรมตามสภาพและให้นายจ้างปฏิบัติตาม

หากนายจ้างฝ่าฝืนคำสั่งให้รับลูกจ้างเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม คำสั่งให้จ่ายเงินแก่ลูกจ้างเท่ากับจำนวนที่ควรจะได้รับหากมีการจ้าง หรือคำสั่งให้จ่ายเงินชดเชยตามที่กระทรวงแรงงานกำหนด จะถือว่ามีความผิดและถูกปรับไม่เกิน 5000 เหรียญหรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) ผู้ใดขัดขวางพนักงานตรวจแรงงานในการปฏิบัติหน้าที่ หรือแสดงเอกสารเป็นเท็จหรือให้ความเท็จจะถือว่ามีความผิดและถูกปรับไม่เกิน 5000 เหรียญหรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

## บทที่ 4

### การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ ทำให้ทราบถึงปัญหาในการใช้กฎหมาย แรงงานของประเทศไทยว่า ยังไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการกำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย

#### 4.1 กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

ในประเทศไทยมีเพียงพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 มาตรา 11(3) ที่บัญญัติให้ ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 คือกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานหลัก รับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเรื่อง การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมตามมาตรา 11(3) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดที่ วางมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ซึ่งต่อมากระทรวงแรงงานได้ออก ประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ไว้ดังนี้

- (1) ให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับ ข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานและบริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการของ ผู้สูงอายุ<sup>1</sup>
- (2) จัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย<sup>2</sup>
- (3) จัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการ เฉพาะ ณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการ สนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ข้อ 2(1).

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(2).

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(3).

(4) จัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามควรแก่อัตภาพให้แก่ผู้สูงอายุ<sup>4</sup>

(5) กำหนดให้ดำเนินการสนับสนุนส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพและประกอบอาชีพที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุ โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>5</sup>

แต่มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุดังกล่าวก็เป็นเพียงแค่ประกาศกระทรวงเท่านั้น และมีเนื้อหาในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเพียง 2 ด้าน คือด้านการจัดหางานและฝึกอาชีพ ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้มีกฎหมายแรงงานที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรง และได้ถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีมาตรการที่นอกเหนือจากการจัดหางานและฝึกอาชีพให้ผู้สูงอายุได้แก่ มาตรการทางกฎหมายในการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุ การจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการ การกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง การจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน การพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ การอุดหนุนค่าจ้างในแรงงานสูงอายุและการกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษ<sup>6</sup> ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎหมายแรงงานที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรงและถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นกัน โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่มากกว่ากฎหมายประเทศสาธารณรัฐเกาหลีในบางเรื่อง ได้แก่ การให้นายจ้างให้ความช่วยเหลือลูกจ้างผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้างและการให้รัฐมีหน้าที่ค้นคว้าเพื่อพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ<sup>7</sup> และประเทศสิงคโปร์ก็ได้มีกฎหมายแรงงานที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรงและถูกตราขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นแต่เหนือกว่าในบางเรื่องได้แก่ การลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุและการทำสัญญาจ้างแรงงานสูงอายุ<sup>8</sup>

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุในทุกๆด้าน โดยที่การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพเป็นเพียงสิทธิอย่างหนึ่งที่ผู้สูงอายุควรได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนเท่านั้น ซึ่งสิทธินี้ได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงแรงงานและกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(4).

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3.

<sup>6</sup> The Aged Employment Promotion Act, 1991.

<sup>7</sup> Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person, 1971.

<sup>8</sup> The Retirement Age Act, 1993.

การจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรงอีกทั้งยังมีได้มีการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ด้วย

#### 4.2 ความหมายของผู้สูงอายุ

เรื่องการกำหนดความหมายของผู้สูงอายุยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดของประเทศไทย ได้บัญญัติความหมายของผู้สูงอายุไว้โดยตรง มีเพียงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 77 ทวิ ที่กำหนดให้ผู้มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์และสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในส่วนเงินบำนาญชราภาพและเงินบำเหน็จชราภาพ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดอายุของผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจากกองทุนประกันสังคมเท่านั้น แต่ถ้าลูกจ้างมีอายุ 55 ปีแล้วยังคงทำงานอยู่ก็ยังคงเป็นผู้ประกันตนที่ต้องส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและไม่ได้สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดความหมายของผู้สูงอายุว่าหมายถึงผู้ที่มีอายุครบ 55 ปี

ส่วนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 มาตรา 3 ได้กำหนดความหมายของผู้สูงอายุว่าหมายถึง บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย โดยเป็นกฎหมายฉบับเดียวของประเทศไทยที่กำหนดความหมายของผู้สูงอายุ ซึ่งการให้ความหมายของผู้สูงอายุตามกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการให้ความหมายของผู้สูงอายุโดยทั่วไปเพื่อที่จะให้ผู้ผู้นั้นได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ และสนับสนุนจากรัฐในด้านต่างๆ หากพิจารณาถึงการกำหนดความหมายของผู้สูงอายุที่จะได้รับการส่งเสริมการจ้างแรงงานก็ควรมีการกำหนดให้แตกต่างออกไป เนื่องจากผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการส่งเสริมการจ้างแรงงานทั้งก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุและเมื่ออยู่ในวัยสูงอายุ ดังเช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นที่ได้มีการให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้ในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรงดังนี้

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้คำนิยามของผู้สูงอายุว่าหมายถึงผู้ที่มีอายุเท่ากับหรือมากกว่าอายุที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา<sup>9</sup> หมายความว่า ความหมายของผู้สูงอายุของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามโครงสร้างของประชากรและปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง จึงได้กำหนดให้ความหมายของผู้สูงอายุสามารถถูกกำหนดได้โดยตรงเป็นพระราช

<sup>9</sup> The Aged Employment Promotion Act, 1991 Article 2(1).

กฤษฎีกา โดยพระราชกฤษฎีกาบับล่าสุดนั้นได้กำหนดให้ผู้สูงอายุหมายถึงผู้ที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป<sup>10</sup> นั้นหมายความว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1991 ยังได้กำหนดนิยามของคำว่า “ผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ” ไว้ด้วยและได้ให้อำนาจในการให้ความหมายของผู้เข้าสู่วัยสูงอายุโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน ซึ่งพระราชกฤษฎีกาบับล่าสุดนั้นได้กำหนดให้ผู้เข้าสู่วัยสูงอายุหมายถึงผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 55 ปี นั้นความหมายว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ส่งเสริมการจ้างแรงงานตั้งแต่ผู้ที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปในบางมาตรการอีกด้วย

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุในลักษณะเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยความหมายของผู้สูงอายุนั้นจะถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน<sup>11</sup> หมายความว่า ความหมายของผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามโครงสร้างของประชากรและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้กำหนดความหมายของ “ผู้อยู่ในวัยกลางคน” ไว้ด้วย ซึ่งน่าจะเทียบได้กับ “ผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ” ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยพระราชกฤษฎีกาบับล่าสุดได้กำหนดให้ผู้สูงอายุหมายถึงผู้ที่มีอายุ 55 ปี ขึ้นไป และผู้อยู่ในวัยกลางคนหมายถึงผู้ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 55ปี<sup>12</sup>

นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุและอื่นๆ” ไว้ด้วย โดย “ผู้สูงอายุและอื่นๆ” นั้นหมายความว่าผู้สูงอายุและผู้อยู่ในวัยกลางคน ซึ่งรวมกันหมายถึง ผู้ที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไปนั่นเอง

สำหรับประเทศสิงคโปร์ พระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 ไม่ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้เหมือนเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่น แต่ได้ให้ความหมายของอายุเกษียณว่า หมายถึงอายุเกษียณที่ถูกกำหนดโดยกระทรวงแรงงานนั้นหมายความว่า การกำหนดอายุเกษียณนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามโครงสร้างประชากรและปัจจัยอื่น ๆ เช่นเดียวกัน โดยปัจจุบันอายุเกษียณของประเทศสิงคโปร์นั้นอยู่ที่ 62 ปี

จะเห็นได้ว่าถ้าได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุไว้ต่ำกว่าความหมายของผู้สูงอายุทั่วไปน่าจะเป็นการดีกว่าการกำหนดอายุของผู้สูงอายุไว้เหมือนกับความหมายของผู้สูงอายุทั่วไป เพราะจะทำให้ผู้ที่อายุยังไม่ครบตามที่กำหนดนั้นไม่ได้

<sup>10</sup> Enforcement Decree of The Aged Employment Promotion Act Article 2.

<sup>11</sup> Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person, 1971 Article 2.

<sup>12</sup> Ordinance for Enforcement of the Stabilization of Employment of Older Persons Act Article 2.

รับการส่งเสริมการจ้างแรงงาน ทั้งนี้หากให้อำนาจในกำหนดความหมายของผู้สูงอายุเอาไว้โดย การตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจะทำให้การกำหนดอายุของผู้สูงอายุนั้นสามารถมีการเปลี่ยนแปลง ได้ง่ายตามปัจจัยอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคมและโครงสร้างทางประชากร

#### 4.3 การห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุ

การเลือกปฏิบัติด้านอายุของนายจ้างต่อผู้สูงอายุเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุไม่ สามารถหางานทำได้ รวมทั้งมีโอกาสที่จะถูกเลิกจ้างได้ง่ายหรือไม่จ้างต่อเมื่อหมดสัญญา ซึ่งการ เลือกปฏิบัติด้านอายุต่อผู้สูงอายุมีหลายรูปแบบเช่น การกำหนดอายุขั้นสูงในการรับสมัครงาน การ นำเรื่องอายุมาพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างหรือการเลื่อนตำแหน่งของพนักงาน การคัดเลือก พนักงานเพื่อฝึกอบรมหรือการปลดคนออกเป็นต้น<sup>13</sup> โดยในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงาน ฉบับใดที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการห้ามเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ มีเพียงแนวคิดในการ ห้ามเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้แก่มาตรา 15 และ มาตรา 43 ซึ่งกำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจที่จะปฏิบัติเช่นนั้นได้<sup>14</sup> และห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้าง ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์<sup>15</sup> ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการที่คุ้มครองความ เท่าเทียมกันของลูกจ้างชายและหญิงในการจ้างแรงงาน และมาตรการที่คุ้มครองลูกจ้างซึ่งเป็น หญิงมีครรภ์ในการเลิกจ้างแรงงานเท่านั้นมิได้กล่าวถึงเรื่องอายุเอาไว้เลยและยังไม่มีกำหนด มาตรการทางกฎหมายแรงงานที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเกี่ยวกับเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติ ในการจ้างและการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดการห้ามองค์กรเอกชนหรือนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อคนพิการไว้ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 15 แต่ก็เป็นเพียงการ ห้ามรัฐ องค์กรเอกชนหรือบุคคลใดกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการหรือวิธีปฏิบัติ ของหน่วยงานในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเท่านั้น มิได้ กำหนดการเลือกปฏิบัติด้านอายุไว้เช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศ

<sup>13</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมใน การทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ. หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนัก นโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2551 , หน้า 334.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 15.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 43.



สิงคโปร์ซึ่งมีการวางมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการห้ามเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรงดังนี้

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ห้ามเลือกปฏิบัติทั้งในด้านการรับสมัครงาน การจ้างแรงงานและการเลิกจ้างต่อผู้เข้าสู่วัยสูงอายุและผู้สูงอายุ<sup>16</sup> ซึ่งนั่นหมายความว่าผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป โดยมาตรการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีลักษณะบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม เพราะนายจ้างมีหน้าที่เพียงให้ความร่วมมือในการรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นหากได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงานและอาจได้รับโทษปรับ หากนายจ้างไม่ยื่นรายงานหรือแสดงรายงานอันเป็นเท็จเท่านั้น โดยบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนี้จะอยู่ที่กระทรวงแรงงานที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่นายจ้างต่อปัญหาที่เกิดขึ้น เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่มีมาตรการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุเช่นเดียวกันกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แต่จะมีน้อยกว่าโดยมีแค่เพียงเฉพาะด้านการรับสมัครงานเท่านั้น โดยนายจ้างที่กำหนดอายุสูงสุดในการรับสมัครงานไว้ต่ำกว่า 65 ปี จะต้องแสดงเหตุผลต่อผู้สมัครงานว่าเหตุใดจึงต้องกำหนดอายุสูงสุดในการรับสมัครงาน<sup>17</sup> โดยให้แสดงเหตุผลดังกล่าว เมื่อได้ดำเนินการรับสมัครงานผ่านสำนักงานสวัสดิการแรงงาน หรือหากไม่ได้ดำเนินการรับสมัครงานผ่านสำนักงานสวัสดิการแรงงาน ให้แสดงเหตุผลนั้นผ่านหนังสือพิมพ์ นิตยสาร จดหมาย จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โทรสาร หรือตามวิธีโฆษณารับสมัครงานอื่นๆ<sup>18</sup> ซึ่งมาตรการดังกล่าวมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ผู้อยู่ในวัยกลางคน ทำให้ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี ก็ได้รับการห้ามเลือกปฏิบัติในการรับสมัครงานด้วยเช่นกัน โดยบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนี้จะอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งในที่นี้ก็คือกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของนายจ้าง โดยอาจเรียกนายจ้างให้ทำรายงานผลการดำเนินการ รวมทั้งให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่นายจ้างในการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุ

สำหรับประเทศสิงคโปร์ได้มีมาตรการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุทั้งในส่วนที่ไม่เหมือนกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและญี่ปุ่น และส่วนที่เหมือนกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยส่วนที่ไม่เหมือนนั้นเป็นการห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุไว้ในการลดค่าจ้าง โดยเมื่อลูกจ้างอายุครบ 60 ปี นายจ้างสามารถดำเนินการลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุได้ โดยการลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุนั้น นายจ้างต้องแสดงเหตุผลในการลดค่าจ้างซึ่งเหตุผลดังกล่าวนี้จะต้องไม่ใช่เหตุผลเรื่องอายุ

<sup>16</sup> The Aged Employment Promotion Act, 1991 Article 4-2.

<sup>17</sup> Law Concerning Stabilization of Employment of Older Person, 1971 Article 18-2.

<sup>18</sup> Employment Measures for Older People in Japan. The Ministry of Health, labour and Welfare, Japan.

นอกเสียจากเรื่องอายุนั้นเป็นเหตุจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของลูกจ้างนั้น โดยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการบังคับ แต่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยวางแนวทางในการดำเนินการลดค่าจ้างของนายจ้างให้ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ส่วนมาตรการการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุในส่วนที่เหมือนกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นการห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติในการเลิกจ้างลูกจ้างเพราะเหตุผลเรื่องอายุ ซึ่งลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างเพราะเหตุผลเรื่องอายุนั้นอาจร้องเรียนต่อกระทรวงแรงงานเพื่อให้กระทรวงแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานหรือให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างตามความเหมาะสม จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะคุ้มครองลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้างเพราะเหตุผลเรื่องอายุ มิได้มีลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

จะเห็นได้ว่า การห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุต่อผู้สูงอายุทั้งการคุ้มครองและการส่งเสริมเป็นมาตรการที่สำคัญในกฎหมายแรงงานต่างประเทศ โดยในส่วนของส่งเสริมถ้ากำหนดให้การห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุต่อผู้สูงอายุครอบคลุมในทุกๆด้าน ทั้งในด้านการรับสมัครงาน การจ้างแรงงาน และการเลิกจ้างจะทำให้การส่งเสริมการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุต่อผู้สูงอายุนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะเหตุผลเรื่องอายุไม่ควรนำมาเป็นปัจจัยในการรับสมัคร จ้างแรงงาน หรือเลิกจ้างแรงงาน นายจ้างควรที่จะคำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่นความรู้ ความสามารถหรือประสิทธิผลในการทำงานมากกว่า โดยมาตรการดังกล่าวจะไม่บังคับแต่จะมีลักษณะเป็นการส่งเสริมโดยการกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่แสดงเหตุผลในการเลือกปฏิบัติและรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นหากมีการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างด้วย นอกจากนี้ หากได้มีการวางมาตรฐานกฎหมายในการลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุ ก็ไม่ควรนำเหตุผลด้านอายุมาใช้ในการลดค่าจ้างด้วยเช่นกัน

#### 4.4 การจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการ

ผลการสำรวจนายจ้างถึงอัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปต่อลูกจ้างทั้งหมดพบว่า นายจ้างส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 71.55 มีลูกจ้างที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมดไม่ถึงร้อยละ

ละ 10<sup>19</sup> ซึ่งนั่นแสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนลูกจ้างที่มีอายุ 60ปีขึ้นไปต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมดจะมีจำนวนน้อยลงไปกว่านี้อีก ดังนั้นมาตรการกำหนดอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการ เพื่อให้ นายจ้างดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุให้ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนดนั้นอาจจำเป็นสำหรับประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดที่วางมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ แต่มีมาตรการกำหนดอัตราส่วนการจ้างแรงงานคนพิการอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้นายจ้างและหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ<sup>20</sup> ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้พัฒนาและปรับปรุงจากพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายฉบับเก่าที่ยังใช้บังคับอยู่ ได้กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่สองร้อยคนขึ้นไปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ในอัตราลูกจ้างทั้งหมดจำนวนทุกสองร้อยคนต่อคนพิการหนึ่งคน เว้นแต่สถานประกอบการนั้นไม่มีตำแหน่งงานที่มีลักษณะของงานที่คนพิการสามารถทำได้<sup>21</sup> โดยนายจ้างที่มีลูกจ้างคนพิการไม่ครบตามอัตราที่กำหนด ให้แจ้งให้กรมประชาสงเคราะห์ทราบพร้อมประกาศรับสมัครคนพิการเข้าทำงานเพื่อที่กรมประชาสงเคราะห์จะดำเนินการส่งคนพิการมาสมัครงาน หรือถ้าหากนายจ้างประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงาน ให้ส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการเป็นรายปี<sup>22</sup> หรืออาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการแทนได้<sup>23</sup> โดยนายจ้างที่รับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการในกรณีที่ประสงค์จะไม่รับคนพิการเข้าทำงานมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือร้อยละของจำนวนเงินที่ส่งเข้ากองทุน<sup>24</sup> แต่หากนายจ้างที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ไม่ส่งเงิน ส่งเงินล่าช้าหรือส่งไม่ครบถ้วน นายจ้างหรือสถานประกอบการนั้น

<sup>19</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2551), หน้า 256.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550, มาตรา 33.

<sup>21</sup> กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ข้อ 1.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550, มาตรา 34.

ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่ง<sup>25</sup> และเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติอาจมีคำสั่งอายัดทรัพย์สินของนายจ้างนั้นได้<sup>26</sup> ซึ่งได้เป็นแนวทางการจ้างแรงงานในประเทศไทยที่กำหนดหน้าที่ให้นายจ้างดำเนินการจ้างแรงงานคนกลุ่มหนึ่งให้ได้ตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนด แต่สำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการ ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่นได้มีการวางมาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการไว้แล้ว โดยในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ. 1991 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานเต็มเวลาในสถานประกอบการ 300 คนขึ้นไปจะต้องดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุให้ได้ตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (standard employment rate) ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจโรงงานจะมีอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุ 2 คนต่อลูกจ้าง 100 คน ซึ่งทั้งจำนวนลูกจ้างทำงานเต็มเวลาในสถานประกอบการและจำนวนอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (standard employment rate) นั้น จะถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา นั้นหมายความว่า อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามโครงสร้างของประชากรและปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจะใช้กับนายจ้างที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่เท่านั้น ทั้งนี้ยังได้สร้างแรงจูงใจให้นายจ้างโดยการยกเว้นและลดหย่อนภาษี หากนายจ้างได้จ้างแรงงานสูงอายุได้ตามอัตราส่วนที่กำหนด ซึ่งมาตรการในส่วนนี้จะมีลักษณะเหมือนกับมาตรการการจ้างแรงงานคนพิการในประเทศไทย เพียงแต่มาตรการทางกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีจะมีมากกว่าในส่วนของการที่นายจ้างมีหน้าที่จัดทำและยื่นรายงานการจ้างแรงงานสูงอายุ (employment status of the aged) และแผนดำเนินการจ้างแรงงานตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (the plan for implementation of the standard employment rate) รวมทั้งแสดงผลในกรณีที่มีจำนวนการจ้างแรงงานสูงอายุต่ำกว่าอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุมาตรฐาน (standard employment rate) และดำเนินการเพิ่มการจ้างแรงงานสูงอายุตามคำแนะนำของกระทรวงแรงงาน โดยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะบังคับนายจ้าง นายจ้างเพียงแต่มีหน้าที่คอยให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ และบทบาทสำคัญจะอยู่ที่หน่วยงานของรัฐซึ่งในที่นี้คือกระทรวงแรงงานที่มีหน้าที่คอยให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่นายจ้าง โดยนายจ้างอาจได้รับโทษปรับในกรณีที่ไม่มีรายงานหรือแผนดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งอาจได้รับโทษโดย

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

ถูกประกาศชื่อต่อสาธารณะและถูกงดการรับบริการต่างๆจากกระทรวงแรงงาน หากไม่ดำเนินการเพิ่มการจ้างแรงงานสูงอายุตามคำแนะนำโดยปราศจากเหตุอันควร

ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการช่วยเหลือในการจ้างแรงงานสูงอายุและผู้อยู่ในวัยกลางคน โดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม จะมีหน้าที่สำรวจและประเมินว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่เฉพาะที่ควรได้รับการกำหนดอัตราส่วนการช่วยเหลือผู้ว่างงาน เพื่อให้จะให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการช่วยเหลือการจ้างแรงงานสูงอายุและผู้อยู่ในวัยกลางคนเหล่านั้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้มีลักษณะเหมือนกับมาตรการการจ้างแรงงานคนพิการในประเทศไทยในส่วนของ การกำหนดลักษณะงานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐจ้างแรงงานคนพิการเข้าทำงานให้ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนด

จะเห็นได้ว่ามาตรการกำหนดอัตราส่วนถูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการเพื่อให้ นายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐจ้างแรงงานสูงอายุให้ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนดเป็นมาตรการที่ สำคัญที่สามารถเพิ่มการจ้างแรงงานสูงอายุได้และอาจใช้แนวทางเดียวกับกฎหมายประเทศไทย ในส่วนของการจ้างแรงงานคนพิการในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 ที่ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดลักษณะงานที่ผู้สูงอายุสามารถทำได้ กำหนดอัตราส่วน ถูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการโดยออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ตามโครงสร้างประชากรและปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และให้นายจ้างและหน่วยงานของรัฐที่มี ลักษณะงานตามที่กำหนดนั้นดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุให้ได้ตามอัตราส่วนดังกล่าว โดย นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ไม่มีกรจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนดังกล่าว ต้อง ดำเนินการแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการหาผู้สูงอายุมาสมัครงาน หรือหาก นายจ้างไม่ประสงค์จะรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน นายจ้างมีหน้าที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนที่หน่วยงาน ของรัฐกำหนดหรือดำเนินมาตรการอื่นใดเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยนายจ้างที่ได้จ้าง แรงงานสูงอายุหรือส่งเงินเข้ากองทุนที่กำหนด อาจได้รับการยกเว้นภาษีตามจำนวนที่เหมาะสม แต่หากนายจ้างหรือสถานประกอบการไม่ส่งเงิน ส่งเงินล่าช้า หรือส่งเงินไม่ครบอาจเสียดอกเบี้ย สำหรับจำนวนเงินที่ต้องส่งและอาจถูกอายัดทรัพย์สินได้เช่นกัน

นอกจากนี้ถ้ามาตรการทางกฎหมายข้างต้นได้กำหนดให้นายจ้างที่ไม่สามารถ ดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนที่กำหนดจัดทำรายงานปัญหาและจัดทำแผน ดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุ และดำเนินการส่งให้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยหน่วยงาน ของรัฐนั้นจะคอยให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่นายจ้างซึ่งนายจ้างอาจได้รับโทษปรับหากไม่ ดำเนินการจัดทำรายงานปัญหาหรือจัดทำแผนดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างเช่นประเทศ

สาธารณรัฐเกาหลีแล้วนั้น จะทำให้มาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุดังกล่าว  
นั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.5 การกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง

การที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยผู้สูงอายุจำนวนมากยังมีศักยภาพพร้อมที่จะทำงาน ประเทศไทยไม่ควรปล่อยแรงงานสูงอายุเหล่านี้ไว้เฉยๆ เพราะจะเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจ แรงงานเหล่านี้ยังสามารถทำงานเพิ่มผลิตผลให้กับประเทศชาติโดยรวมได้ มาตรการที่จะช่วยให้แรงงานสูงอายุได้ใช้ชีวิตทำงานยาวขึ้นก็คือมาตรการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง<sup>27</sup> โดยกฎหมายแรงงานประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติใดที่วางมาตรการในการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง มีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 108 ที่กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ในการจัดทำข้อบังคับการทำงาน ซึ่งมีเนื้อหามุ่งถึงการเลิกจ้างหรืออายุเกษียณของลูกจ้าง และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 มาตรา 10 ที่กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป จัดทำสภาพการจ้าง ซึ่งมีเนื้อหามุ่งถึงการเลิกจ้างหรืออายุเกษียณของลูกจ้าง โดยทั้งข้อบังคับการทำงานและสภาพการจ้างนั้น นายจ้างสามารถกำหนดเหตุในการเลิกจ้างไว้ได้อย่างไรก็ได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำเพื่อเป็นเหตุเลิกจ้าง นายจ้างจึงสามารถที่จะกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไว้เท่าใดก็ได้ และโดยส่วนมากนายจ้างมักกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างไว้ที่ 55 ปี เพราะเป็นอายุที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในส่วนของเงินบำนาญชราภาพ และเงินบำเหน็จชราภาพจากกองทุนประกันสังคม จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไว้โดยตรงอย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ โดยที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ให้นายจ้างกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไว้ไม่ต่ำกว่า 60 ปี แต่ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ นายจ้างเพียงแต่มีหน้าที่ให้ความร่วมมือโดยการรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งอาจต้องดำเนินการจัดทำแผนขยายอายุเกษียณ (the plan concerning the prolongation of retirement age) หากได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงาน นอกจากนี้หากนายจ้างมีลูกจ้างมากกว่า 300 คนขึ้นไปในสถานประกอบการ ต้องดำเนินการรายงานสถานการณ์การจัดระบบอายุเกษียณ (the current state of the retirement system operation) เป็นประจำ

<sup>27</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2551), หน้า 342.

ทุกปี ซึ่งบทลงโทษปรับอาจเกิดขึ้นในกรณีที่นายจ้างไม่ยื่นแผนหรือรายงานสถานการณ์ดังกล่าว บทบาทและหน้าที่สำคัญนั้นจะอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ ในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ซึ่งในที่นี่ก็คือกระทรวงแรงงานเช่นกัน มาตรการทางกฎหมายนี้จะช่วยให้ลูกจ้างผู้สูงอายุได้ใช้ชีวิตทำงานที่ยาวขึ้นตามความต้องการ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างแตกต่างกันไปจากประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยจะมีทั้งลักษณะของมาตรการคุ้มครองและมาตรการส่งเสริม ซึ่งมาตรการคุ้มครองนั้นได้บังคับให้นายจ้างกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำไว้ที่ 60 ปี และในส่วนของมาตรการส่งเสริมนั้น ได้กำหนดให้นายจ้างดำเนินการขยายอายุเกษียณของลูกจ้างให้สูงขึ้นเพื่อสอดคล้องกับอายุที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพตามระยะเวลาดังนี้

- 1) การขยายครั้งที่หนึ่ง จากเดิม 60 ปี ขยายเป็น 62 ปี โดยเริ่มมีผลบังคับในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2006
- 2) การขยายครั้งที่สอง จากเดิม 62 ปี ขยายเป็น 63 ปี โดยเริ่มมีผลบังคับในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2007
- 3) การขยายครั้งที่สาม จากเดิม 63 ปี ขยายเป็น 64 ปี โดยเริ่มมีผลบังคับในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2010 และ
- 4) การขยายครั้งที่สี่ จากเดิม 64 ปี ขยายเป็น 65 ปี โดยเริ่มมีผลบังคับในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2013

มาตรการทางกฎหมายในการขยายอายุเกษียณนี้จะไม่มียกเว้นบังคับ นายจ้างเพียงคอยให้ความร่วมมือในการรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่สามารถขยายอายุเกษียณ และบทลงโทษปรับอาจมีขึ้นได้ในกรณีที่นายจ้างไม่รายงานปัญหาหรือแสดงรายงานอันเป็นเท็จ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้จะส่งผลให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตามความต้องการและกำลังความสามารถของตนมากขึ้น แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุที่ไม่ต้องการทำงานได้ เพราะอายุที่เกิดสิทธิที่จะได้รับบำนาญชราภาพหรือบำเหน็จชราภาพนั้นถูกขยายออกไป นอกจากนั้นยังอาจเกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่อายุที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพได้ถูกขยายออกไป แต่นายจ้างยังไม่สามารถขยายอายุเกษียณให้สอดคล้องกับอายุที่เกิดสิทธิได้ จะส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่มีรายได้ทั้งจากงานประจำและเงินจากกองทุนประกันสังคม

แต่ประเทศสิงคโปร์ ได้มีมาตรการในลักษณะของการคุ้มครองแรงงานสูงอายุโดยบังคับให้นายจ้างกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างไว้ไม่ต่ำกว่า 62 ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อลูกจ้างอายุครบ 60 ปี นายจ้างมีสิทธิที่จะดำเนินการลดค่าจ้างลูกจ้างได้แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 และไม่ใช้เหตุผลเรื่องอายุในการลดค่าจ้าง หากนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันไม่ได้ ลูกจ้างลาออกเองหรือถูกเลิกจ้างโดยนายจ้างได้

จะเห็นได้ว่าการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเริ่มแรกนั้นการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมโดยไม่บังคับอย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่ให้นายจ้างดำเนินการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างให้ไม่ต่ำกว่า 60 ปี และให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่นายจ้าง รวมไปถึงการเรียกให้นายจ้างจัดทำแผนขยายอายุเกษียณ หากนายจ้างได้กำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไว้ต่ำกว่า 60 ปี จะส่งเสริมให้นายจ้างสามารถที่จะดำเนินการพัฒนาปัจจัยในการทำงานของผู้สูงอายุควบคู่ไปด้วยกันเช่น สภาพแวดล้อมในการทำงานของผู้สูงอายุ สิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานของผู้สูงอายุ ตำแหน่งงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุและการวางระบบค่าจ้างของลูกจ้างผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างในการดำเนินการพัฒนาปัจจัยเหล่านี้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างที่มีลักษณะเป็นการบังคับอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ซึ่งกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำลูกจ้างไว้ที่ 60 ปี และ 62 ปี ตามลำดับนั้น เหมาะสมสำหรับที่จะนำมาใช้ในอนาคต สาเหตุจากการที่แนวโน้มประชากรสูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆจนถึงเวลาที่ไม่สามารถปล่อยให้นายจ้างกำหนดอายุเกษียณได้ตามความต้องการ นอกจากนั้นการขยายอายุของผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพและเงินบำเหน็จชราภาพพร้อมทั้งบังคับให้นายจ้างดำเนินการขยายอายุเกษียณลูกจ้างให้สอดคล้องกับอายุที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญและเงินบำเหน็จชราภาพจะสามารถลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับกองทุนประกันสังคมและสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของประชากรที่ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้นได้

#### 4.6 การจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน

สำหรับเรื่องการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดที่วางมาตรการในการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน แต่มีแนวคิดในการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานในงานราชการ ซึ่งหน่วยงานราชการที่มีความจำเป็นจะต้องให้ข้าราชการที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว หน่วยงานนั้นอาจให้ข้าราชการผู้นั้นรับราชการต่อไปอีกไม่เกิน 10 ปีก็ได้<sup>28</sup> ซึ่งในส่วนของ

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 108.



หน่วยงานเอกชนหากได้มีการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้จัดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพสำหรับผู้ที่ได้กลับเข้าเป็นผู้ประกันตน จนกว่าจะเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลง<sup>29</sup> ซึ่งก็คือจัดการจ่ายเงินบำนาญชราภาพแก่ผู้ที่ได้กลับเข้าทำงานอีกครั้ง จนกว่าผู้นั้นจะสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างหรือถูกเลิกจ้างอีกครั้งนั่นเอง และผู้นั้นยังถือว่าได้กลับเข้าเป็นผู้ประกันตน<sup>30</sup>ที่ยังคงมีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ<sup>31</sup>อีกด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่ได้ส่งเสริมให้มีการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานแต่อย่างใด ต่างจากประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นที่มีมาตรการในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยให้นายจ้างช่วยเหลือผู้สูงอายุให้ได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานกล่าวคือประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้นายจ้างดำเนินการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่เหมาะสมกับความสามารถ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ แต่เป็นการส่งเสริมให้นายจ้างจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี้คือกระทรวงแรงงานอาจให้การช่วยเหลือในส่วนของเงินอุดหนุนค่าจ้างแก่นายจ้าง หรือเงินอุดหนุนครึ่งหนึ่งของการลงทุนที่นายจ้างได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมการจ้างกลับเข้าทำงานเช่นการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการจ้างกลับเข้าทำงานหรือการให้คำปรึกษาการหางานแก่ผู้สูงอายุ และมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่มีบทลงโทษแก่นายจ้างที่ไม่ได้ปฏิบัติตาม สำหรับประเทศญี่ปุ่น มาตรการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานนั้นไม่ได้มีลักษณะบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามเหมือนกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และยังได้กำหนดหน้าที่นายจ้างไว้มากกว่าของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยให้นายจ้างประกันโอกาสในการทำงานของลูกจ้างที่ตนเองเลิกจ้าง ด้วยการวางแผนช่วยหางาน แต่งตั้งผู้คอยช่วยเหลือและติดต่อประสานงานกับ สำนักงานสวัสดิการแรงงาน เพื่อให้ผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้างได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน บทลงโทษปรับอาจมีขึ้นในกรณีที่นายจ้างไม่ดำเนินการยื่นรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นหรือแสดงรายงานอันเป็นเท็จเมื่อได้รับการร้องขอจากกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เมื่อผู้สูงอายุได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน เงินบำนาญที่ได้รับจากกองทุนประกันสังคมนั้น อาจลดลงได้ในกรณีที่เงินบำนาญชราภาพกับค่าจ้างรวมกันแล้วนั้นเกินกว่าที่กำหนด

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 77 ตี.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46.

จะเห็นได้ว่าถ้าได้วางมาตรการทางกฎหมายในการจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นที่ได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างและหน่วยงานของรัฐไว้มากกว่าของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีแล้วนั้นจะส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานเพิ่มมากขึ้น และหากผู้สูงอายุได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน ผู้สูงอายุยังคงที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในส่วนของเงินบำนาญชราภาพต่อไป เพื่อที่นายจ้างอาจนำมาพิจารณาในการจ่ายค่าจ้างที่ลดลงและหน่วยงานของรัฐอาจนำมาพิจารณาในการจ่ายเงินอุดหนุนค่าจ้างแรงงานสูงอายุแก่นายจ้างที่ลดลงหรืองดเว้นการจ่ายเงินอุดหนุนค่าจ้างแรงงานสูงอายุก็ได้ ในขณะเดียวกันเมื่อผู้สูงอายุได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานแล้วก็ไม่ต้องส่งเงินสมทบแก่กองทุนประกันสังคมเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพอีก เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้นแก่ผู้สูงอายุในการกลับเข้าทำงาน

#### 4.7 การจัดหางานให้กับผู้สูงอายุ

สำหรับการจัดหางานให้กับผู้สูงอายุ ในกฎหมายแรงงานประเทศไทย พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้มีสำนักงานจัดหางานของรัฐที่จะให้บริการจัดหางานแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจจัดหางานของเอกชน และกำหนดมาตรการในการดำเนินการทดสอบฝีมือแรงงาน<sup>32</sup> ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อจัดหางานให้กับผู้ใช้แรงงานทั่วไปเท่านั้น มิได้วางมาตรการทางกฎหมายโดยตรงในการจัดหางานให้ผู้สูงอายุ อย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น และแม้ว่าจะมีประกาศกระทรวงแรงงานที่ออกตามความของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งดำเนินการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานและบริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ<sup>33</sup> ดำเนินการจัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย<sup>34</sup> ดำเนินการจัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง<sup>35</sup> และดำเนินการจัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามควรแก่อัตภาพให้แก่

<sup>32</sup> [http://www.mol.go.th/law\\_labour.html](http://www.mol.go.th/law_labour.html)

<sup>33</sup> ประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ข้อ 2(1).

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(2).

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(3).

ผู้สูงอายุ<sup>36</sup> อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมให้กับสำนักงานจัดหางานซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือจัดหางานแก่ประชาชนทั่วไปเท่านั้นอีกทั้งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวก็เป็นเพียงแค่ประกาศกระทรวง ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดหน่วยงานขึ้นมาโดยตรงเพื่อจัดหางานให้กับผู้สูงอายุและได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังนี้

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี้คือ กระทรวงแรงงาน จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ เพื่อส่งเสริมบริการจัดหางานและให้คำปรึกษาผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางข้อมูลการจ้างแรงงาน (Employment Information Centre for the Aged) ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามท้องที่ต่างๆ เพื่อให้บริการจัดหางานและให้คำปรึกษาแก่นายจ้างและผู้สูงอายุ หรือ ดำเนินการมอบหมายให้องค์กรไม่แสวงหากำไรหรือหน่วยงานเอกชนในการจัดตั้ง ศูนย์เก็บข้อมูลผู้สูงอายุ (the Aged Talent Bank) ที่มุ่งเน้นไปที่การให้คำปรึกษาสำหรับผู้สูงอายุที่เกษียณ โดยเฉพาะโอกาสในการได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน และดำเนินการมอบหมายให้องค์กรไม่แสวงหากำไรหรือหน่วยงานเอกชนในการจัดตั้งศูนย์กลางสำหรับกำลังแรงงานสูงอายุที่มีความสามารถ (Job Center for the Aged Special Manpower) ที่มุ่งเน้นไปที่การนำความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงอายุไปพัฒนากิจการขนาดเล็กและขนาดกลางโดยการให้คำปรึกษาและเข้าทำงาน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้สามารถช่วยจัดหางานให้กับผู้สูงอายุได้โดยตรง และเป็นการใช้ศักยภาพของกำลังแรงงานสูงอายุให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยการรวบรวมข้อมูลการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการรับสมัครงาน การหางานและส่งข้อมูลเหล่านั้นให้นายจ้างและผู้สูงอายุที่กำลังหางาน จัดหางานให้กับผู้สูงอายุ ให้คำแนะนำและการช่วยเหลือแก่นายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุ เช่น การจ้างแรงงาน หน้าที่การงาน เครื่องมือและสภาพแวดล้อมในการทำงานรวมถึงการจัดทำหนังสือประจำตัว (pocketbook) ให้กับผู้สูงอายุ และดำเนินการมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนจัดตั้งศูนย์กลางทรัพยากรบุคคล (Silver Human Resources Center) ในแต่ละเขตพื้นที่เพื่อช่วยผู้สูงอายุในการหางานตามความต้องการของผู้สูงอายุ

จะเห็นได้ว่าถ้ากำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการบริการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุ โดยการรวบรวมข้อมูล ฝึกอาชีพ ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ผู้สูงอายุแล้วนั้น จะส่งเสริมให้บริการจัดหางานให้กับผู้สูงอายุนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่มี

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(4).

เพียงหน่วยงานบริการจัดหางานที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานทั่วไป รวมทั้งถ้าได้มีการมอบหมายให้องค์กรไม่แสวงหากำไรหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการให้บริการจัดหางานแก่ผู้สูงอายุเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐด้วยแล้วนั้น จะส่งเสริมให้การบริการจัดหางานให้กับผู้สูงอายุมีรูปแบบที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปอีก

#### 4.8 การฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ

อุปสรรคประการหนึ่งที่นายจ้างเลิกจ้างแรงงานสูงอายุนั้นมีสาเหตุมาจากประสิทธิภาพในการทำงานของแรงงานสูงอายุมักจะต่ำกว่าเมื่อเทียบกับแรงงานวัยหนุ่มสาว ทั้งในด้านทักษะและความรู้สมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลโดยตรงต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ ตัวอย่างเช่นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ที่แรงงานสูงอายุจะได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงด้านนี้สูง ดังนั้นแรงงานสูงอายุจึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการเรียนรู้เพื่อเพิ่มเติมทักษะใหม่ ๆ ในการทำงานนี้<sup>37</sup> ซึ่งการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุในกฎหมายแรงงานของประเทศไทย มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.2545 ที่ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ฝึกยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ทั้งนี้ผู้ที่ได้มีการฝึกอบรมฝีมือแรงงานอาจได้รับสิทธิและประโยชน์เช่นการยกเว้นภาษีเงินได้บางส่วน ได้รับความช่วยเหลือจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านการฝึกอบรม ได้รับคำปรึกษาแนะนำจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>38</sup> ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินการส่งเสริมการฝึกอาชีพให้กับผู้ใช้แรงงานทั่วไปเท่านั้น มิได้ดำเนินการส่งเสริมการฝึกอาชีพโดยตรงให้กับผู้สูงอายุ อย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น

นอกจากนั้นแม้จะมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้กระทรวงแรงงานดำเนินการสนับสนุนให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนมีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการฝึกอาชีพและประกอบอาชีพที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุ โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่า

<sup>37</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2551), หน้า 337.

<sup>38</sup> [http://www.mol.go.th/law\\_labour.html](http://www.mol.go.th/law_labour.html)

ด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>39</sup> อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายในการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุดังกล่าวเป็นเพียงแค่การให้ความสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการดำเนินการฝึกอาชีพ และเป็นเพียงแค่ประกาศกระทรวงเท่านั้น ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุมิใช่เพียงแค่สนับสนุนแต่ยังได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วยกล่าวคือ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ในการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ และให้นายจ้างที่ดำเนินการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุอาจได้รับเงินสนับสนุนจากกระทรวงแรงงานบางส่วนหรือทั้งหมดซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเหมือนกับประเทศไทย แต่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นเพิ่มเติมซึ่งมีชื่อว่า ศูนย์กลางข้อมูลการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุ (Employment Information Centre for the Aged)<sup>40</sup> โดยศูนย์กลางแห่งนี้จะมีหน้าที่โดยตรงในการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุและประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้รัฐและนายจ้างดำเนินการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ เพื่อเพิ่มความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้กับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนดำเนินการจัดตั้งศูนย์กลางทรัพยากรบุคคล (Silver Human Resources Center) ซึ่งมีหน้าที่ในการฝึกอาชีพเพื่อเพิ่มความรู้และทักษะในการทำงานของผู้สูงอายุโดยตรงเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

จะเห็นได้ว่าถ้ากำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ รวมทั้งการมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนดำเนินการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุโดยตรงด้วยแล้วนั้น จะส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีทักษะ ความรู้และประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้นและจะทำให้ นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานสูงอายุเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ถ้าได้กำหนดให้นายจ้างที่ได้ดำเนินการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุได้รับประโยชน์ต่างๆจากรัฐเช่นการยกเว้นภาษีเงินได้บางส่วน การได้รับคำปรึกษาแนะนำจากหน่วยงานของรัฐในแนวทางเดียวกับที่นายจ้างอาจได้รับในการฝึกอาชีพให้กับผู้ใช้แรงงานทั่วไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.2545 แล้วนั้น จะส่งเสริมให้นายจ้างมีความต้องการที่จะฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุและจ้างแรงงานสูงอายุเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

<sup>39</sup> ประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม, ข้อ 3.

<sup>40</sup> The Aged Employment Promotion Act, 1991 Article10.

#### 4.9 สภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุ

สภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานที่ไม่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ อาจเป็นสาเหตุให้นายจ้างเลิกจ้างแรงงานสูงอายุและเป็นสาเหตุให้แรงงานสูงอายุตัดสินใจลาออก จากงานก่อนถึงเวลาเกษียณหรือไม่ต้องการทำงานต่อหลังเกษียณ ดังนั้นเพื่อส่งเสริมการจ้าง แรงงานสูงอายุ มาตรการด้านสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานสำหรับ แรงงานสูงอายุควรได้รับการคำนึงถึงเช่นกัน<sup>41</sup> ซึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้ ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานเพื่อให้นายจ้างดำเนินการบริหารและจัดการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน<sup>42</sup> ซึ่งยังไม่มีกฎกระทรวงใด กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงาน สูงอายุ ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นได้วางมาตรการทางกฎหมายในการ พัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานให้กับผู้สูงอายุ โดยตรงดังนี้

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ส่งเสริมการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุโดยการอุดหนุนค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนให้กับ นายจ้างที่ได้ดำเนินการดังกล่าวซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะบังคับแต่อย่างใด ทั้งยัง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี้คือศูนย์กลางข้อมูลการจ้างแรงงานสำหรับผู้สูงอายุ (Employment Information Centre for the Aged) มีหน้าที่โดยตรงในการให้คำแนะนำและ คำปรึกษาแก่นายจ้างเกี่ยวกับการดำเนินการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกใน การทำงาน

ประเทศญี่ปุ่นได้มีมาตรการที่ส่งเสริมการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมี หน้าที่คอยให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกใน การทำงาน รวมทั้งอาจให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายแก่นายจ้างที่ได้ดำเนินการพัฒนาดังกล่าว นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังได้มีมาตรการมากกว่าของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีในการกำหนดให้

<sup>41</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมใน การทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกัน ผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2551) , หน้า 337.

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541, มาตรา 103

นายจ้างดำเนินการแต่งตั้งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวก  
สะดวกในการทำงาน

จะเห็นได้ว่าถ้ากำหนดให้นายจ้างดำเนินการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและ  
สภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุแล้ว จะทำให้สถานประกอบการนั้นมีที่ทำงานที่  
เหมาะสมกับผู้สูงอายุและจะทำให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งถ้า  
กำหนดให้หน่วยงานของรัฐคอยมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำและคำปรึกษา รวมทั้งอาจสนับสนุน  
ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแก่นายจ้างแล้วนั้น จะเป็นการเพิ่มแรงจูงใจแก่นายจ้างในการดำเนินการ  
พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและสภาพแวดล้อมในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น

#### 4.10 สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีและเงินอุดหนุน

นายจ้างส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะเลิกจ้างแรงงานสูงอายุและไม่ต้องการจ้างแรงงานสูงอายุ  
ทั้งนี้เพราะระบบเงินเดือนหรือค่าจ้างขึ้นอยู่กับการทำงาน ทำให้ต้นทุนของแรงงานสูงอายุนั้นสูง  
กว่าแรงงานวัยหนุ่มสาว<sup>43</sup> ดังนั้นเพื่อจูงใจให้นายจ้างดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุ ภาครัฐอาจ  
จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือด้านค่าจ้างแรงงานสูงอายุแก่นายจ้าง<sup>44</sup> โดยการอุดหนุนค่าจ้างหรือ  
การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่วางมาตรการด้านการ  
อุดหนุนค่าจ้างหรือการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีแก่นายจ้างที่ได้จ้างแรงงานสูงอายุ มีเพียงแนวคิด  
ในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีในการจ้างแรงงานคนกลุ่มหนึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ  
พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้นายจ้างที่ดำเนินการจ้างแรงงานคนพิการมี  
สิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการ<sup>45</sup> หรือหากนายจ้างได้  
จ้างแรงงานคนพิการเข้าทำงานมากกว่าร้อยละหกสิบของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นและ  
ระยะเวลาการจ้างคนพิการนั้นนานเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันในปีภาษีใดมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษี  
เงินได้ในปีภาษีนั้น<sup>46</sup> มาตรการทางกฎหมายฉบับดังกล่าว ถือเป็นมาตรการในการยกเว้นภาษี

<sup>43</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมใน  
การทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกัน  
ผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2551), หน้า 335.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 358.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550, มาตรา 34.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

ให้กับนายจ้างที่ได้ดำเนินการจ้างแรงงานกลุ่มหนึ่งหรือได้ดำเนินการจ้างแรงงานกลุ่มนั้นเป็นจำนวนมากตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่สำหรับกลุ่มแรงงานสูงอายุนั้นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการอุดหนุนค่าจ้างและการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีในการจ้างแรงงาน ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นได้มีการวางมาตรการทางกฎหมายในการอุดหนุนค่าจ้างและการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีในการจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรงดังนี้

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยการให้เงินอุดหนุนค่าจ้างแก่นายจ้างที่ได้ดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุ รวมทั้งยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี สำหรับนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานสูงอายุกลับเข้าทำงานใหม่ จ้างแรงงานสูงอายุจำนวนมากกว่าร้อยละ 6 ของลูกจ้างทั้งหมด ที่ได้วางมาตรการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานสูงอายุและนายจ้างที่ได้รับความยินยอมจากตัวแทนของกลุ่มลูกจ้างในการวางมาตรการลดค่าจ้างตามอายุลูกจ้าง หรือนายจ้างที่ได้ดำเนินการจัดระบบค่าจ้างให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสวัสดิการแรงงาน ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้แก่กระทรวงแรงงานจะมีหน้าที่ในการกำหนดจำนวนเงินค่าจ้างที่จะอุดหนุนและจำนวนเงินภาษีที่จะยกเว้นหรือลดหย่อนให้นแก่นายจ้างเป็นประจำทุกปี ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้จะส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุมากขึ้น แต่ก็ต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจของประเทศและภาระด้านงบประมาณของรัฐเช่นกัน

ประเทศญี่ปุ่น ได้ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยการให้เงินอุดหนุนค่าจ้างแก่นายจ้างที่ได้ดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เช่นเงินอุดหนุนค่าจ้างสำหรับนายจ้างที่ดำเนินการจ้างลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 60-64 ปี มากกว่าร้อยละ 15 ของลูกจ้างทั้งหมด โดยนายจ้างนั้นจะได้รับเงินอุดหนุนค่าจ้างเดือนละ 15,000 เยนถึง 20,000 เยน สำหรับลูกจ้างหนึ่งรายที่เกินอัตราส่วนร้อยละ 15 ดังกล่าว ทั้งนี้ระยะเวลาการได้รับเงินอุดหนุนค่าจ้างในการจ้างลูกจ้างที่มีอายุ 60-64ปีนั้น จะไม่เกิน 5 ปีต่อลูกจ้างหนึ่งราย<sup>47</sup>

จะเห็นได้ว่ากฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุอาจมีการวางมาตรการในการยกเว้นและลดหย่อนภาษีให้กับนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานสูงอายุในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่ได้ยกเว้นและลดหย่อนภาษีให้กับนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานคนพิการ นอกจากนี้ หากประเทศไทยมีสภาพเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าและการเงินที่มี

<sup>47</sup> สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ (กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , 2551) , หน้า 107.



ความพร้อม การวางมาตรการในการให้เงินอุดหนุนค่าจ้างแก่นายจ้างที่ได้จ้างแรงงานสูงอายุจะส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุเพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้อำนาจในการกำหนดเงินอุดหนุนดังกล่าวนั้นจะถูกรตราเป็นกฎกระทรวง เพื่อที่จำนวนเงินอุดหนุนค่าจ้างดังกล่าวจะสามารถมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามสภาพเศรษฐกิจและปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

#### 4.11 การกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษ

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยการกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่ได้วางมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษทั้งในส่วนของงานภาครัฐและเอกชน โดยกระทรวงแรงงานจะดำเนินการคัดเลือกอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุและส่งข้อมูลเหล่านั้นให้แก่ นายจ้างและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุมีสิทธิพิเศษในการได้รับการจ้างแรงงาน ซึ่งมาตรการนี้มีได้มีลักษณะบังคับให้นายจ้างและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เป็นเพียงการกำหนดอาชีพสำหรับผู้สูงอายุไว้เพื่อเป็นแนวทางแก่นายจ้างและหน่วยงานของรัฐในการจ้างแรงงานสูงอายุเท่านั้น และมาตรการดังกล่าวยังได้ส่งเสริมทั้งผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุ ซึ่งนั่นรวมหมายความว่า ผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป

จะเห็นได้ว่าถ้ามีการกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษในการจ้างแรงงานทั้งในงานภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว จะเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับการจ้างแรงงานมากขึ้น

#### 4.12 การให้ความช่วยเหลือโดยนายจ้าง

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดที่วางมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยการกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างคอยให้ความช่วยเหลือลูกจ้างในด้านต่างๆ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้วางมาตรการทางกฎหมายให้นายจ้างให้ความช่วยเหลือลูกจ้าง โดยดำเนินการจัดทำแผนการประกอบอาชีพ แผนช่วยหางาน (a plan for assistance for job-seeking) รวมทั้งให้ความรู้ต่างๆแก่ลูกจ้าง เกี่ยวกับชีวิตหลังเกษียณเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ชีวิตหลังเกษียณโดยมีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างในการใช้ชีวิตเมื่ออยู่ในวัยสูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพ หรือการกำหนดแนวทางในการดำเนินชีวิต และหน่วยงานของรัฐซึ่งในที่นี้คือกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม จะมีหน้าที่คอยให้คำแนะนำแก่นายจ้างในการ

ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะช่วยวางแผนการทำงานของ  
ของผู้สูงอายุแล้วยังช่วยเหลือผู้สูงอายุในการวางแผนการดำเนินชีวิตในวัยสูงอายุด้วย

จะเห็นได้ว่าถ้าวางมาตรการให้นายจ้างช่วยเหลือลูกจ้างในการจัดทำแผนช่วยหางาน  
รวมทั้งให้ความช่วยเหลือลูกจ้างในการวางแผนการใช้ชีวิตวัยสูงอายุ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่  
คอยให้คำแนะนำและปรึกษาแก่นายจ้างในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแล้ว จะส่งผลให้  
ผู้สูงอายุมีโอกาสได้รับการจ้างแรงงานเพิ่มมากขึ้น

#### 4.13 การค้นคว้าเพื่อพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ

มาตรการทางกฎหมายในส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนั้น เป็นมาตรการที่ต้อง  
พิจารณารอบด้านและคำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม  
วัฒนธรรม สุขภาพพลานามัย และปัจจัยอื่นๆ ซึ่งควรที่จะได้มีการศึกษา ค้นคว้าและพัฒนาอยู่  
เสมอ ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่  
ค้นคว้าเพื่อพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ เช่นประเทศญี่ปุ่นที่ได้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ  
ดำเนินการตรวจสอบ ค้นคว้าและพัฒนา เพื่อขยายขอบเขตอาชีพของผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้  
เพื่อการพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ และเพื่อพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพพร้อม  
ตรวจสอบเสถียรภาพในการทำงานของแรงงานสูงอายุมรวมทั้งการส่งเสริมสวัสดิการสังคม

จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่โดยตรงดำเนินการค้นคว้าเพื่อ  
พัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุจะส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุให้มีความเหมาะสมกับปัจจัยทาง  
สังคมต่างๆที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้

#### 4.14 การลดค่าจ้างแรงงานสูงอายุ

สำหรับมาตรการลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุ ประเทศไทยยังไม่มีการวางมาตรการทาง  
กฎหมายในการลดค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างผู้สูงอายุอย่างเช่นประเทศสิงคโปร์ที่ได้  
กำหนดให้นายจ้างสามารถดำเนินการลดค่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุได้ โดยเมื่อลูกจ้างมีอายุครบ 60 ปี  
ให้นายจ้างแสดงความประสงค์ที่จะลดค่าจ้างแก่ลูกจ้างผู้สูงอายุ ซึ่งค่าจ้างที่จะลดนั้นจะต้องไม่  
เกินร้อยละ 10 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างผู้สูงอายุได้รับหรือจะได้รับเมื่ออายุครบ 60 ปี และเหตุผลในการ

ลดค่าจ้างนั้นจะต้องไม่ตั้งอยู่บนปัจจัยด้านอายุ ซึ่งหากลูกจ้างผู้สูงอายุไม่ตกลงกับข้อเสนอลดค่าจ้างของนายจ้าง ลูกจ้างอาจลาออกหรือถูกเลิกจ้างโดยนายจ้างเมื่ออายุครบ 60 ปี มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุโดยวางแนวทางการลดค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อช่วยแก้ปัญหาด้านค่าจ้างของลูกจ้างผู้สูงอายุ

จะเห็นได้ว่าถ้าวางมาตรการทางกฎหมายในการลดค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างผู้สูงอายุแล้ว จะส่งเสริมให้นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานสูงอายุมากขึ้นเนื่องจากค่าจ้างลูกจ้างจะมีจำนวนลดลงและจะส่งผลให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุที่เพิ่มขึ้นตามมา อีกทั้งยังสามารถควบคุมค่าจ้างแรงงานสูงอายุให้เป็นธรรมต่อลูกจ้างและลูกจ้างจะสามารถมั่นใจได้ว่าจะไม่ถูกเอาเปรียบด้านค่าจ้างหากได้ทำงานในวัยสูงอายุ

#### 4.15 ข้อสัญญาจ้างแรงงาน

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้สัญญาจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ทำให้นายจ้างได้เปรียบลูกจ้างเกินสมควรนั้นมีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี<sup>48</sup> โดยเห็นได้ว่า หากนายจ้างได้ทำสัญญาจ้างกับลูกจ้างที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม ทำให้นายจ้างได้เปรียบลูกจ้างเกินสมควรนั้น บังคับใช้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควร แต่การกำหนดอายุที่จะเลิกจ้างลูกจ้างหรือการกำหนดอายุเกษียณไว้ในสัญญาจ้างนั้น ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ถือว่ามีลักษณะไม่เป็นธรรม เพราะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกล่าวถึงข้อห้ามในการเลิกจ้างงานเพราะเหตุสูงอายุ หรือข้อห้ามในการกำหนดอายุเกษียณ ดังนั้นนายจ้างสามารถกำหนดอายุเกษียณหรืออายุที่จะเลิกจ้างลูกจ้างไว้ในสัญญาจ้างแรงงานเท่าใดก็ได้ ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดว่าสัญญาที่มีข้อตกลงในการจำกัดสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติอายุเกษียณ ค.ศ.1993 เช่นเรื่องอายุเกษียณที่ห้ามต่ำกว่า 62 ปี เรื่องการลดค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือเรื่องสิทธิของลูกจ้างอื่นๆที่ได้รับตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ข้อตกลงนั้นจะถือเป็นโมฆะ

จะเห็นได้ว่าถึงแม้กฎหมายแรงงานจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสัญญาจ้างแรงงานไม่สามารถกำหนดข้อตกลงที่ขัดต่อบทบัญญัติกฎหมายได้ก็ตาม

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 , มาตรา 14

แต่ถ้าได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ สัญญาจ้างที่มีเนื้อหาขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวให้ถือเป็นโมฆะแล้ว ย่อมส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากที่กล่าวมานี้การที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่กำหนดระยะเวลาและแรงงานทำงานแบบไม่เต็มเวลา ค.ศ.2006 (Act on the Protection, etc. of Fixed-term and Part-time Employees, 2006) ประเทศญี่ปุ่นได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาจัดการแรงงานทำงานไม่เต็มเวลา ค.ศ.1993 (Law Concerning the Improvement of Employment Management, Etc. of Part-Time, 1993) และประเทศสิงคโปร์ได้มีหมวดการจ้างแรงงานแบบไม่เต็มเวลา (Part-Time Employment) อยู่ในพระราชบัญญัติการจ้างแรงงาน ค.ศ.1968 (The Employment Act, 1968) ซึ่งการจ้างแรงงานสูงอายุแบบไม่เต็มเวลาหรือมีกำหนดระยะเวลานั้นตกอยู่ในบังคับของกฎหมายเหล่านี้ด้วย มาตรการดังกล่าวเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมการจ้างแรงงานที่ประเทศไทยน่าจะนำมาพิจารณาเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนกฎหมายการจ้างแรงงานแบบไม่เต็มเวลาจะมีเนื้อหาอย่างไรนั้น ควรจะได้มีการศึกษาต่อไป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากฎหมายแรงงานในประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ อย่างเช่นกฎหมายประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ หากได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศเหล่านี้ มาปรับใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้ผู้สูงอายุในประเทศไทยได้รับการจ้างแรงงานมากขึ้น สามารถสร้างรายได้ด้วยตนเองได้ ไม่เป็นภาระแก่สังคม แต่กลับจะกลายเป็นการใช้ศักยภาพ ความรู้และความสามารถในการทำงานของผู้สูงอายุให้เป็นประโยชน์ และผู้สูงอายุจะกลายเป็นกำลังของสังคมต่อไปในอนาคต

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

บุคคลที่มีอายุมากโดยทั่วไปมีคำที่ใช้เรียกหลากหลายถ้อยคำด้วยกัน เช่น คนแก่ คนชรา หรือผู้สูงอายุ โดยไม่มีการกำหนดคำที่เป็นทางการไว้แน่นอนอนว่าให้เรียกบุคคลที่มีอายุมากว่าอย่างไร ซึ่งคำว่าคนชรานั้น นักวิชาการและกลุ่มเคลื่อนไหวเกี่ยวกับผู้สูงอายุพิจารณาแล้วเห็นว่าคำว่า “คนชรา” ก่อให้เกิดความหดหู่ใจ ความถดถอย และสิ้นหวัง ต่อมาจึงได้มีการกำหนดคำให้เรียกว่า “ผู้สูงอายุ” ขึ้นแทน เพราะเห็นว่าคำนี้ให้ความหมายในเชิงยกย่อง ให้เกียรติผู้ที่ชราภาพว่าเป็นผู้ที่สูงด้วยวัยวุฒิ คุณวุฒิและประสบการณ์ แต่อย่างไรก็ตามการที่จะพิจารณาว่าบุคคลผู้ใดจะเข้าข่ายเป็นผู้สูงอายุหรือไม่ นั้นมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แตกต่างกันหลายหลักเกณฑ์ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากอายุจริงที่ปรากฏ (chronological ageing) พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย (biological ageing) พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจ (psychological ageing) และ พิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากบทบาททางสังคม (sociological ageing) สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการให้ความหมายของผู้สูงอายุโดยการพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุจากอายุจริงที่ปรากฏ (chronological ageing) ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ว่าผู้สูงอายุหมายถึงบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

คำว่า “สังคมผู้สูงอายุ” (ageing society) หมายความว่า การที่อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุหรือประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดนั้นเกินร้อยละ 10 และ/หรือการที่ ประชากรที่มีอายุมาตรฐานมากกว่า 30 ปี ซึ่งในปี พ.ศ.2550 ประเทศไทยมีประชากรวัยสูงอายุหรือประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 7,020,959 คน จากจำนวนประชากรทั้งหมด 65,684,004 คน ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 10.7 นั้นหมายความว่าประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) แล้ว และจากการคาดการณ์ประชากรในประเทศไทยนั้นพบว่า อัตราส่วนประชากรวัยสูงอายุหรือประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดจะสูงถึงร้อยละ 19.99 ในปีพ.ศ.2568

การที่โครงสร้างทางประชากรได้มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) นั้น ก็ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอื่นไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

สาธารณสุข การแพทย์ และอื่นๆตามมาด้วยเช่นกัน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรที่แตกต่างไปจากอดีตดังกล่าว ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างตามมาเช่นกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ

การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุนั้นเกิดจากการที่นายจ้างมีทัศนคติต่อลูกจ้างผู้สูงอายุว่า ทักษะในการทำงานหรือความสามารถในการทำงานนั้นลดลง ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ดีเท่าเดิมอย่างที่เคยปฏิบัติ และไม่สามารถเรียนรู้หรือปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีใหม่ๆที่มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาได้ นายจ้างจะมีทัศนคติต่อลูกจ้างผู้สูงอายุว่า ขาดสมรรถภาพในการทำงาน และหากนายจ้างสามารถจ้างลูกจ้างวัยแรงงานที่สามารถทำงานได้เท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน นายจ้างก็จะเลิกจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุ หรือในกรณีที่ลูกจ้างผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานสูง ค่าจ้างของลูกจ้างประเภทนี้ก็สูงตามไปด้วย เพราะระบบค่าจ้างนั้นขึ้นอยู่กับอายุการทำงาน นายจ้างจะมีทัศนคติต่อลูกจ้างผู้สูงอายุกลุ่มนี้ว่าทำให้ต้นทุนในการทำงานสูง และหากนายจ้างสามารถจ้างลูกจ้างวัยแรงงานที่สามารถทำงานได้เท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับลูกจ้างผู้สูงอายุ นายจ้างก็จะเลิกจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุกลุ่มนี้เช่นเดียวกัน

แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ประชากรมีช่วงเวลาในวัยสูงอายุที่ยาวนานขึ้น ซึ่งก็หมายถึงช่วงเวลาในการใช้ชีวิตหลังถูกเลิกจ้างนั้นยาวนานขึ้นเช่นกัน ประกอบกับการแพทย์และการสาธารณสุขที่เจริญก้าวหน้า ทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงมากขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุยังคงต้องการทำงานอยู่ แม้จะมีอายุมากแล้วก็ตาม และจากผลการสำรวจถึงความต้องการทำงานของผู้สูงอายุหลังถูกเลิกจ้างพบว่าผู้สูงอายุร้อยละ 69 นั้นยังคงมีความต้องการทำงานอยู่ ซึ่งเป็นความต้องการที่ตรงกันข้ามกับทัศนคติของนายจ้างที่มีต่อผู้สูงอายุอย่างสิ้นเชิง

การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุในขณะที่ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆนั้น จึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นมา เนื่องจากผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ยังคงถูกเลิกจ้างโดยนายจ้างอยู่ ผู้สูงอายุเหล่านี้จึงไม่มีงานทำและไม่สามารถสร้างรายได้ด้วยตนเอง จากผลการสำรวจถึงแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุพบว่าผู้สูงอายุได้อาศัยแหล่งรายได้ในการดำรงชีวิตจากลูกหลานกว่าร้อยละ 52.3 ดังนั้นภาระในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุจึงตกอยู่กับลูกหลานหรือผู้อยู่ในวัยแรงงานที่มีหน้าที่ต้องสร้างรายได้มาดูแลผู้สูงอายุจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ โดยการเป็นภาระต่อผู้อยู่ในวัยแรงงานของของผู้สูงอายุนั้นมี 2 รูปแบบคือ อัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุ (ageing dependency ratio) และอัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุ (potential support ratio) ซึ่งอัตราส่วนการพึ่งพิงของประชากรวัยสูงอายุ (ageing dependency ratio) หมายถึงจำนวนอัตราส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรวัยแรงงาน 100 คน ซึ่งปีพ.ศ.2550 อัตราส่วนการพึ่งพิงของ

ประชากรวัยสูงอายุ นั้นอยู่ที่ 16.0 นั้นหมายความว่าประชากรวัยแรงงาน 100 คน มีภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ 16 คน ซึ่งอัตราส่วนนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 32.2 ในปี พ.ศ.2568 นั้นหมายความว่าประชากรวัยแรงงาน 100 คน มีภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ 32.2 คน และการเป็นภาระต่อผู้สูงอายุในวัยแรงงานของผู้สูงอายุอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่าอัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุ (potential support ratio) นั้นหมายถึง จำนวนประชากรวัยแรงงานที่มีศักยภาพที่จะดูแลเกื้อหนุนผู้สูงอายุหนึ่งคน ซึ่งปี พ.ศ.2550 อัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุนั้นอยู่ที่ 6.3 นั้นหมายความว่าประชากรวัยแรงงาน 6.3 คน มีภาระหน้าที่ในการดูแลเกื้อหนุนผู้สูงอายุ 1 คน ซึ่งอัตราส่วนนี้จะลดลงเป็น 3.2 คนในปี พ.ศ.2568 นั้นหมายความว่าประชากรวัยแรงงานเพียง 3.2 คน มีภาระหน้าที่ในการดูแลเกื้อหนุนผู้สูงอายุ 1 คน

นอกจากปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุจะส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุในวัยแรงงานแล้วยังได้ส่งผลกระทบต่อตัวผู้สูงอายุที่ถูกเลิกจ้างเองด้วย เพราะผู้สูงอายุยังคงมีความต้องการทำงานด้วยปัจจัยหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะปัจจัยส่วนบุคคลที่ผู้สูงอายุนั้นเห็นว่าตนเองยังคงสามารถทำงานได้ ต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ต้องการช่วยเหลือตนเอง ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ผู้สูงอายุมีความต้องการหารายได้พิเศษ ยังมีหนี้สินอยู่ ไม่มีเงินออมไว้ใช้ตอนแก่ รายได้หลังถูกเลิกจ้างไม่พอใช้ และปัจจัยทางด้านสังคมที่ผู้สูงอายุไม่ต้องการเป็นภาระของบุคคลอื่นและสังคม ต้องการรักษาสถานภาพทางสังคม และต้องการได้เงินไปทำบุญ แต่ผู้สูงอายุกลับถูกเลิกจ้างและไม่ได้ทำงานตามที่ตนมีความต้องการ การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุจึงทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่ตนกลายเป็นภาระของสังคมเพราะต้องพึ่งพารายได้จากลูกหลานผู้สูงอายุในวัยแรงงานอื่น ทั้งๆที่ตนเองยังมีความรู้และความสามารถในการที่จะทำงานได้ แต่กลับไม่ได้ใช้ประโยชน์และถูกมองข้ามโดยทัศนคติของนายจ้าง นอกจากนี้การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้สูงอายุ ทั้งสภาพจิตใจที่รู้สึกว่ตนเองด้อยค่า เกิดอาการซึมเศร้าและสภาพร่างกายที่อาจเกิดโรคฉนวนจากการนั่งกินนอนกิน

ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุทั้งๆที่ผู้สูงอายุนั้นได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ยังได้ส่งผลกระทบต่อภาครัฐในส่วนของกองทุนประกันสังคมอีกด้วย เพราะกองทุนประกันสังคมมีหน้าที่ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในส่วนของเงินบำนาญชราภาพและเงินบำเหน็จชราภาพแก่ผู้ที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์และสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ซึ่งหากยังมีปัญหาการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุทั้งๆที่ประชากรสูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้กองทุนประกันสังคมแบกรับภาระในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพมากขึ้น

การเลิกจ้างแรงงานสูงอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้ให้การคุ้มครองการเลิกจ้างลูกจ้างโดยการจ่ายค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษ โดยกำหนดให้นายจ้างซึ่งมี

ลูกจ้างรวมกันสิบคนขึ้นไปจัดให้มีข้อบังคับการทำงานที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานรวมถึงเรื่องการเลิกจ้างและได้กำหนดให้ สัญญาจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างที่ทำให้นายจ้างได้เปรียบลูกจ้างเกินสมควร บังคับใช้ได้เท่าที่เป็นธรรมและพอสมควร ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ได้กำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป จัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างเพื่อบังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งรวมถึงการเลิกจ้าง ลูกจ้างก็เป็นข้อตกลงหนึ่ง ที่ต้องกำหนดไว้ในสภาพการจ้างด้วยเช่นกัน และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างได้รับเงินบำนาญชราภาพหรือเงินบำเหน็จชราภาพเมื่อผู้นั้นมีอายุ 55 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ยังไม่มียกเว้นเกี่ยวกับกรณีการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุโดยตรงแต่อย่างใด และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานสูงอายุได้ ปัญหาดังกล่าวจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากโครงสร้างประชากรของประเทศไทยนั้นปรากฏว่าจำนวนประชากรวัยสูงอายุมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และจะทำให้ผลกระทบที่เกิดจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุมีมากขึ้นเรื่อยๆ เช่นเดียวกัน

สิทธิในการทำงานของผู้สูงอายุ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ตามที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Human Rights) ได้รับรองไว้ ซึ่งหลังจากที่โครงสร้างประชากรโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (ageing society) ในหลายภูมิภาคทั่วโลก ในที่ประชุมระหว่างประเทศจึงได้ให้แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุไว้เพื่อให้แต่ละประเทศนำไปปฏิบัติหรือบัญญัติเป็นกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในหลักการสำหรับผู้สูงอายุ (United Nations Principles for Older Persons) ในแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ค.ศ.2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002) ในปฏิญญาการเมืองว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ.2002 (Political Declaration on Ageing, 2002) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) แนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในการแผนปฏิบัติการว่าด้วยผู้สูงอายุสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Plan of Action on Ageing for Asia and Pacific) ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and Pacific) และแนวคิดการจ้างแรงงานสูงอายุในข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1980 (R162 Older Workers Recommendation, 1980) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)

จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศนั้นได้ให้ความสำคัญกับการจ้างแรงงานสูงอายุ จึงได้มีการกำหนดแนวคิดเพื่อให้แต่ละประเทศนำไปกำหนดนโยบายปฏิบัติหรือบัญญัติเป็นกฎหมาย และในเวลาต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายในการจ้างแรงงานสูงอายุหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็น



พระราชบัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุในการจ้างแรงงาน ค.ศ.1967 (The Age Discrimination in Employment Act, 1967) พระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคด้านอายุในการจ้างแรงงาน ค.ศ.2006 (The Employment Equality (Age) Regulations, 2006) ของประเทศสหราชอาณาจักร พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1991 (The Aged Employment Promotion Act C.E.1991) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พระราชบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ ค.ศ.1971 (Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons C.E.1971) ของประเทศญี่ปุ่น และพระราชบัญญัติอายุเกษียณ (The Retirement Age Act C.E.1993) ของประเทศสิงคโปร์ ได้วางมาตรการทางกฎหมายทั้งในด้านการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุและด้านการคุ้มครองการจ้างแรงงานสูงอายุ

เมื่อนำมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายแรงงานประเทศไทยแล้วพบว่า ในประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ซึ่งสภาพความเป็นจริงของสังคมในยุคปัจจุบัน ผู้สูงอายุจำนวนมากไม่น้อยที่ยังมีสุขภาพแข็งแรง กระฉับกระเฉง มีความสามารถพร้อมที่จะทำงานต่อไปได้ ดังนั้นในต่างประเทศ ซึ่งรวมทั้งประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมให้ประชากรกลุ่มนี้มีโอกาสทำงานต่อไปอีก ซึ่งทั้งประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ได้มีมาตรการลักษณะเดียวกันในด้านการห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุและการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง เฉพาะในส่วนของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่นได้มีมาตรการลักษณะเดียวกันในด้านการจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการ การจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน การจัดหางานให้กับผู้สูงอายุ การฝึกอบรมให้กับผู้สูงอายุ สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีและเงินอุดหนุน และการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุ และนอกจากนั้น แต่ละประเทศยังได้มีมาตรการที่ประเทศอื่นไม่มี โดยประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีมาตรการกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษ ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการการให้ความช่วยเหลือโดยนายจ้างและมาตรการคั่นค้ำเพื่อพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ และประเทศสิงคโปร์มีมาตรการด้านการลดค่าจ้างและข้อสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งหากพิจารณามาตรการของแต่ละประเทศต่างๆ ในส่วนของการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนั้น จะไม่มีลักษณะที่เป็นการบังคับนายจ้าง นายจ้างมีเพียงหน้าที่คอยให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการรายงานหรือแสดงปัญหาที่เกิดขึ้น บทบาทสำคัญจะอยู่ที่

หน่วยงานของรัฐในการวางแผนทางการจ้างแรงงานสูงอายุ คอยดำเนินการติดตามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิประโยชน์และเงินอุดหนุนแก่นายจ้างด้วย

หากได้มีการบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุขึ้นในประเทศไทย จะทำให้ผู้สูงอายุไม่ถูกเลิกจ้าง ได้กลับเข้าทำงานและมีงานทำ ทักษะคติของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างผู้สูงอายุว่ามีทักษะและความสามารถในการทำงานที่ลดน้อยลงจะถูกเปลี่ยนเป็นการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ หรือทัศนคติของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างผู้สูงอายุว่ามีค่าจ้างที่สูงก็จะถูกเปลี่ยนเป็นการอุดหนุนค่าจ้างหรือการลดค่าจ้างแรงงานสูงอายุ การเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในการจ้างแรงงานจะถูกห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุ นายจ้างและผู้สูงอายุจะได้รับคำปรึกษาและคำแนะนำรวมทั้งปัจจัยในการสนับสนุนในการจ้างแรงงานโดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งเป็นการช่วยให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมทำในช่วงวัยสูงอายุ อันจะส่งผลให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อเลี้ยงตนเองให้สามารถมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี อดภาระของครอบครัว สังคมและรัฐในส่วนของกองทุนประกันสังคมในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีเงินบำนาญชราภาพและเงินบำนาญชราภาพ นอกจากนี้ยังทำให้สังคมได้รับประโยชน์จากการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ที่ผู้สูงอายุเหล่านี้ได้สั่งสมจากการทำงานมาเป็นเวลานาน และยังเป็นการใช้ศักยภาพในด้านความรู้และความสามารถของผู้สูงอายุให้เป็นประโยชน์ ทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุว่าผู้สูงอายุเป็นภาระของสังคมก็จะเปลี่ยนเป็นกำลังของสังคมแทนและเป็นกำลังแรงงานที่มีความสำคัญในการสร้างรายได้และผลิตผลให้แก่ประเทศชาติต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ดังกล่าวมาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุขึ้นในประเทศไทย โดยในส่วนของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ได้มีมาตรการส่งเสริมอยู่แล้วในด้านการจัดหางานและการฝึกอาชีพนั้น ควรได้มีการออกประกาศแก้ไขให้มาตรการส่งเสริมดังกล่าวถูกดำเนินการภายใต้กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนี้ และให้กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่สำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

### 1) ความหมายของผู้สูงอายุ

ผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดความหมายของผู้สูงอายุไว้ในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนั้น ควรกำหนดให้มีความแตกต่างออกไปจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ได้ให้ความหมายผู้สูงอายุไว้ว่าหมายถึงบุคคลซึ่งมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เนื่องจากหาก

พิจารณาถึงความเป็นผู้สูงอายุในด้านของผู้ใช้แรงงาน แม้ผู้นั้นจะมีอายุเพียง 50 ปีก็อาจถือได้ว่าเป็นผู้สูงอายุแล้ว ดังนั้นความหมายของผู้สูงอายุในกฎหมายฉบับนี้ ควรที่จะกำหนดไว้ให้มีอายุต่ำกว่าความหมายของผู้สูงอายุทั่วไป เพื่อที่จะมีผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการจ้างแรงงานมากขึ้น แต่ไม่ต้องแยกประเภทระหว่างผู้สูงอายุและผู้เข้าสู่วัยสูงอายุดังเช่นประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือผู้สูงอายุและผู้วัยกลางคนดังเช่นประเทศญี่ปุ่น เพราะอาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการส่งเสริมได้ว่ามาตรการใดใช้กับกลุ่มผู้มีอายุเท่าใดบ้าง นอกจากนั้นการกำหนดอายุผู้สูงอายุไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ อาจให้อำนาจพระราชกฤษฎีกาในการกำหนดได้เพื่อที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามโครงสร้างของประชากร และปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในปัจจุบันผู้เขียนเห็นว่าความหมายของผู้สูงอายุในกฎหมายแรงงานนั้น ควรหมายถึงผู้ที่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

## 2) การห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุ

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดให้นายจ้างห้ามเลือกปฏิบัติด้านอายุต่อผู้สูงอายุทั้งในด้านการรับสมัครงาน การจ้างแรงงาน และการเลิกจ้างแรงงานซึ่งจะทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งควรนำมาตรการของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้นายจ้างดำเนินการแสดงเหตุผลหากมีการเลือกปฏิบัติในการรับสมัครงานต่อผู้สูงอายุ ซึ่งกระทรวงแรงงานจะเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างและยังควรนำมาตรการของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดให้กระทรวงแรงงานมีอำนาจเรียกให้นายจ้างดำเนินการรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นหากมีการเลือกปฏิบัติด้านอายุต่อผู้สูงอายุไม่ว่าจะด้านการรับสมัครงาน การจ้างแรงงาน และการเลิกจ้างแรงงาน ซึ่งกระทรวงแรงงานจะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างมาใช้กับกฎหมายฉบับนี้ด้วย โดยบทลงโทษของมาตรการนี้ควรมีเพียงโทษปรับในกรณีที่นายจ้างไม่แสดงเหตุผลหรือรายงานปัญหาเมื่อได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงานเท่านั้น

## 3) การจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการ

ผู้เขียนเห็นว่าควรมีมาตรการกำหนดอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการในแนวทางเดียวกับมาตรการจ้างแรงงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 โดยให้กระทรวงแรงงานกำหนดลักษณะงานที่ผู้สูงอายุสามารถทำได้ กำหนดอัตราส่วนลูกจ้างผู้สูงอายุในสถานประกอบการโดยออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามโครงสร้างประชากรและเศรษฐกิจ และให้นายจ้างหรือสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะงานตามที่กำหนดนั้นดำเนินการจ้างแรงงาน

สูงอายุให้ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนด ถ้านายจ้างหรือสถานประกอบการใดไม่ได้ดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนดังกล่าวให้แจ้งต่อกระทรวงแรงงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาผู้สูงอายุมาสมัครงาน หรือหากนายจ้างไม่ประสงค์จะรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน นายจ้างมีหน้าที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเกี่ยวกับผู้สูงอายุหรือดำเนินกิจกรรมอื่นใดเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานสูงอายุหรือส่งเงินเข้ากองทุนเกี่ยวกับผู้สูงอายุอาจได้รับการยกเว้นภาษีตามจำนวนที่เหมาะสม แต่หากนายจ้างหรือสถานประกอบการไม่ส่งเงิน ส่งเงินล่าช้า หรือส่งเงินไม่ครบอาจเสียดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ต้องส่งและอาจถูกอายัดทรัพย์สินได้ ดังเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550

นอกจากนั้นเพื่อควมามีประสิทธิภาพของกฎหมายมากยิ่งขึ้น ควรนำมาตรการของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมาใช้เพิ่มเติม โดยมาตรการดังกล่าวกำหนดให้นายจ้างที่ไม่สามารถดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุตามอัตราส่วนที่กำหนดจัดทำรายงานปัญหาเป็นประจำทุกปีต่อกระทรวงแรงงานและจัดทำแผนดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุหากได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงาน โดยให้กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างต่อปัญหาและแผนดังกล่าว ซึ่งนายจ้างอาจมีโทษปรับหากไม่ดำเนินการจัดทำรายงานปัญหาหรือจัดทำแผนดำเนินการจ้างแรงงานสูงอายุ

#### 4) การกำหนดอายุเกษียณลูกจ้าง

ผู้เขียนเห็นว่าในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุควรกำหนดให้นายจ้างดำเนินการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไว้ไม่ต่ำกว่า 60 ปี หากนายจ้างไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ให้นายจ้างจัดทำรายงานปัญหาต่อกระทรวงแรงงานและจัดทำแผนขยายอายุเกษียณหากได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงาน โดยกระทรวงแรงงานมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างต่อปัญหาและแผนดังกล่าว ซึ่งบทลงโทษอาจมีขึ้นได้หากนายจ้างไม่ดำเนินการให้ความร่วมมือต่อกระทรวงแรงงานในการจัดทำรายงานปัญหาหรือจัดทำแผนเมื่อได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงาน ดังเช่นกฎหมายประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

อย่างไรก็ตาม จากแนวโน้มประชากรสูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตผู้เขียนเห็นว่ามาตรการกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างที่เป็นลักษณะการส่งเสริมนั้นอาจไม่สามารถรับมือกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรดังกล่าวได้ ควรมีมาตรการบังคับให้นายจ้างกำหนดอายุเกษียณลูกจ้างไม่ให้ต่ำกว่า 60 ปี และช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการบังคับนายจ้างในการกำหนดอายุเกษียณนั้น ควรได้มีมาตรการขยายอายุของผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพและเงินบำเหน็จชราภาพในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยขยายจาก 55 ปี

เป็น 60 ปีอย่างเป็นทางการในระยะเวลาที่เหมาะสมด้วย หลังจากนั้นแล้วยังอาจมีการบังคับให้นายจ้างและกองทุนประกันสังคมขยายอายุเกษียณลูกจ้างและอายุที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพและบำนาญชราภาพให้มากกว่า 60 ปีโดยดำเนินการขยายอายุดังกล่าวให้สอดคล้องกันอย่างเป็นทางการในระยะเวลาที่เหมาะสมอีกเช่นกัน ซึ่งมาตรการขยายอายุดังกล่าวจะช่วยลดแรงจูงใจและความต้องการที่จะเกษียณอายุก่อนกำหนดของผู้สูงอายุได้

#### 5) การจ้างผู้สูงอายุกลับเข้าทำงาน

นอกจากนี้ในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุควรกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างช่วยเหลือลูกจ้างที่ถูกตนเองเลิกจ้าง โดยมีหน้าที่วางแผนช่วยหางาน คอยช่วยเหลือและติดต่อประสานงานกับกระทรวงแรงงาน และให้กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ให้คำแนะนำการประกอบอาชีพ ตำแหน่งงาน การฝึกอาชีพและจัดหางานให้กับผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน ซึ่งนายจ้างอาจได้รับโทษปรับ ในกรณีที่นายจ้างไม่ดำเนินการยื่นรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นหรือแสดงรายงานอันเป็นเท็จ หากได้รับการร้องขอจากกระทรวงแรงงาน ดังเช่นกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

ในส่วนของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในส่วนของเงินบำนาญชราภาพที่ได้รับนั้น ควรจ่ายให้กับผู้สูงอายุต่อไปหากผู้สูงอายุได้รับการจ้างกลับเข้าทำงาน เพื่อที่นายจ้างจะได้นำมาพิจารณาในการจ่ายค่าจ้างที่ลดลงและหน่วยงานของรัฐอาจนำมาพิจารณาในการจ่ายเงินอุดหนุนค่าจ้างแรงงานสูงอายุแก่นายจ้างหรือลดเว้นการจ่ายเงินอุดหนุนค่าจ้างแรงงานสูงอายุด้วย และผู้สูงอายุเมื่อได้รับการจ้างกลับเข้าทำงานแล้วก็ไม่ควรที่จะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพื่อประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพอีก เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้นให้กับผู้สูงอายุในการกลับเข้าทำงาน

#### 6) การจัดหางาน

ในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุควรกำหนดให้กระทรวงแรงงานจัดตั้งหน่วยงานเพื่อบริการจัดหางานสำหรับผู้สูงอายุขึ้นมาโดยตรง เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูล ฝึกอาชีพ ให้คำแนะนำและคำปรึกษา และจัดหางานให้กับผู้สูงอายุ และควรมอบหมายให้องค์กรไม่แสวงหากำไรหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการให้บริการจัดหางานแก่ผู้สูงอายุด้วยเพื่อสนับสนุนบริการจัดหางานให้แก่ผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในส่วนของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ที่มีมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในด้านการจัดหางานอยู่แล้วนั้น

ควรได้มีการออกประกาศแก้ไขให้มาตรการดังกล่าวถูกดำเนินการภายใต้กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

#### 7) การฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุ

กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนี้ควรกำหนดให้กระทรวงแรงงานจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุโดยตรง รวมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานเอกชนดำเนินการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน โดยในส่วนของนายจ้างที่ได้ดำเนินการฝึกอาชีพให้กับผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษี เช่นการยกเว้นภาษีเงินได้บางส่วน การได้รับความช่วยเหลือจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านการฝึกอบรม และการได้รับค่าปรึกษาแนะนำจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.2545 และในส่วนของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ที่มีมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในด้านการฝึกอาชีพอยู่แล้วนั้น ควรได้มีการออกประกาศแก้ไขให้มาตรการดังกล่าวถูกดำเนินการภายใต้กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนเช่นกัน

#### 8) สภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุ

ควรกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างดำเนินการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุเพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้สูงอายุมีความต้องการทำงานมากขึ้น และให้กระทรวงแรงงานมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ รวมทั้งอาจมีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานแก่นายจ้าง ดังเช่นกฎหมายสาธารณสุขรัฐเกาหลีและกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ซึ่งที่มาเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

#### 9) สิทธิประโยชน์ในด้านภาษีและเงินอุดหนุน

ควรกำหนดให้มีการลดหย่อนและยกเว้นภาษีให้กับนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานสูงอายุ ดังเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่ได้ลดหย่อนและยกเว้นภาษีให้กับนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานคนพิการ นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการให้เงินอุดหนุนทางด้านเงินอุดหนุนค่าจ้างของลูกจ้างผู้สูงอายุแก่นายจ้างโดยคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดถี่ถ้วน พร้อมกำหนดให้ออกโดยตรากฎกระทรวงเพื่อให้จำนวนเงินที่รัฐอุดหนุนค่าจ้างลูกจ้างของผู้สูงอายุดังกล่าวเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามปัจจัยต่างๆ

เหล่านั้น ดังเช่นกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลีและกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ซึ่งที่มาเงินอุดหนุนค่าจ้างดังกล่าวให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้

10) การกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษ

ควรมีการกำหนดอาชีพที่ผู้สูงอายุได้รับสิทธิพิเศษในการจ้างแรงงานทั้งในวงภาคเอกชนและงานราชการ ดังเช่นกฎหมายประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

11) การให้ความช่วยเหลือโดยนายจ้าง

ควรให้นายจ้างมีหน้าที่ช่วยเหลือลูกจ้างในการจัดทำแผนช่วยหางาน ให้ความรู้ในการวางแผนการใช้ชีวิตวัยสูงอายุแก่ลูกจ้าง และให้กระทรวงแรงงานมีหน้าที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายจ้างในการดำเนินการ ดังเช่นกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

12) การค้นคว้าเพื่อพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ

ควรกำหนดหน้าที่ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการตรวจสอบ ค้นคว้าและพัฒนาการจ้างแรงงานสูงอายุ ดังเช่นกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

13) การลดค่าจ้าง

ควรวางมาตรการในการลดค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างผู้สูงอายุ โดยให้นายจ้างสามารถดำเนินการลดค่าจ้างของลูกจ้างผู้สูงอายุหลังจากลูกจ้างผู้สูงอายุมีอายุ 60 ปี โดยแสดงผลเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ลูกจ้างว่ามีความประสงค์จะลดค่าจ้าง ก่อนที่ลูกจ้างนั้นจะอายุครบ 60 ปี และให้นายจ้างระบุจำนวนค่าจ้างที่จะลด เวลาเริ่มต้นที่จะลด พร้อมทั้งให้โอกาสแก่ลูกจ้างในการเจรจา ซึ่งจำนวนค่าจ้างที่จะลดนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่ใช่เรื่องของอายุ เช่น ประสิทธิภาพในการทำงาน ผลการดำเนินงาน หน้าที่ ความรับผิดชอบ หรือระบบค่าจ้างยกเว้นเรื่องอายุซึ่งเป็นเหตุจำเป็นต่อการทำงานของลูกจ้างผู้สูงอายุนั้น และจำนวนค่าจ้างที่จะลดต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 10 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างผู้สูงอายุได้รับหรือจะได้รับเมื่ออายุครบ 60 ปี ดังเช่นกฎหมายประเทศสิงคโปร์

14) ข้อสัญญาจ้างแรงงาน

ควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า ข้อสัญญาใดที่ขัดกับบทบัญญัติในกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนั้นให้ถือเป็นโมฆะ

15) ควรมีการบัญญัติกฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุแบบไม่เต็มเวลาขึ้นในประเทศไทยเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสิงคโปร์ เพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนกฎหมายการจ้างแรงงานแบบไม่เต็มเวลาจะมีเนื้อหาอย่างไรนั้น ก็ควรที่จะได้มีการศึกษาต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่ากฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศไทยนั้น ควรนำมาใช้กับแรงงานนอกระบบด้วย

จากที่ศึกษามานี้ ผู้เขียนเห็นว่าผู้สูงอายุยังมีคุณค่าและเพื่อเป็นการใช้ศักยภาพของผู้สูงอายุให้เป็นประโยชน์ ก็ควรที่จะให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตามความต้องการและเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุจากภาระของสังคมให้เป็นกำลังของสังคมในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่การใช้กฎหมายดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างและหน่วยงานของรัฐจึงจะสามารถส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุได้อย่างแท้จริงและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ



## รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและอัตราค่าจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ.2550

กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534

คณะกรรมการจัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ.2549.สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2549. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2550.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน.การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2543-2568. กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน.รายงานวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ผู้สูงอายุ. สารพันความรู้ประชากร. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 10 สิงหาคม 2551.

ฐนันดรศักดิ์ บวรนนท์กุลและคณะ.การศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายอายุที่เกิดสิทธิ : กรณีชราภาพ. กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานกองทุนประกันสังคม, 2549.

ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ.การจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.

ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ.ผู้สูงอายุในกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กระทรวง.กลุ่มงานสถิติเพื่อการบริหารงานภาครัฐ กองสถิติประชาชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุ พ.ศ.2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน, 2550.

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม, 16 กันยายน 2547

- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546
- ประกันสังคม, สำนักงาน. กองวิจัยและพัฒนา ฝ่ายสถิติและรายงาน.สถิติงานประกันสังคม 2549.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, 2550.
- ประกันสังคม, สำนักงาน. กองวิจัยและพัฒนา ฝ่ายสถิติและรายงาน.สถิติงานประกันสังคม 2550.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน, 2551.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
- ยุทธศาสตร์การพาณิชย์, สำนักงาน.สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society).กรุงเทพมหานคร: สำนักงานยุทธศาสตร์การพาณิชย์, 2551.
- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ .ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการบริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในเขตชนบท , 2547.[ออนไลน์] แหล่งที่มา:  
[www2.nesac.go.th/document/images06/06100012d.doc](http://www2.nesac.go.th/document/images06/06100012d.doc) [20 ตุลาคม 2551]
- ฤชวรรณ มุสิกนันท์. เงินชราภาพ 3 เปอร์เซนต์...ใช้ยามชรา. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์สารนิเทศ สายด่วน 1506 สำนักงานประกันสังคม, 3 กันยายน 2550.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.โครงการศึกษาผลกระทบของการขยายอายุทำงานภาคเอกชน. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2551.
- สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง.โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ. กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานทั่วไป กลุ่มงานบูรณาการหลักประกันผู้สูงอายุ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2551.
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2550.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551.

สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. สำมะโนประชากรและเคหะ ปีพ.ศ.2513-2543.กรุงเทพมหานคร:  
สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2544.

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม.กลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศ. สถานการณ์แรงงาน  
สูงอายุของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2550.

สุทธิชัย จิตะพันธ์กุลและศรีจิตรา บุนนาค.Ageing in Thailand 1997.กรุงเทพฯ : Thailand  
Society of Gerontology and Geriatric Medicine, 2541.

สุรกุล เจนอบรม. วิสัยทัศน์ผู้สูงอายุและการศึกษานอกระบบสำหรับผู้สูงอายุไทย.  
กรุงเทพมหานคร : นิชนแอตเวอร์ไทซิงกรุ๊ป, 2541.

อภิชัย กุ่มเมือง. การคุ้มครองสวัสดิการผู้สูงอายุตามกฎหมายไทย.2550. [ออนไลน์] แหล่งที่มา:  
<http://www.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=107> [29 พฤศจิกายน  
2551]

#### ภาษาอังกฤษ

Alexander Samorodov. Ageing and labour markets for older workers.Geneva:  
Employment and Training Department International Labour Office Geneva, 1999.

Enforcement Decree of The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, 2007.

International Labour Organization Recommendation No.162 , 1980.

Jae-Youn Park. Legal Issues in Implementing Human Resources Development Policy at  
the National Level in Korea.

Ji-Yeon Chang, The Labor Market and Labor Market Policy in an Aging Society(I).  
Republic of Korea: Korean Labor Institute, 2003.

Kyungsoo Choi, Population Aging in Korea : Economic Impacts and Policy Issues(I).  
Republic of Korea: Korea Development Institute, 2003.

Kyungsoo Choi. Work and Retirement of Older Workers in Korea. Republic of Korea:  
Korea Development Institute, 2003.

Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons, 1971.

Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002.

Minister of Manpower Regulations 1998 (S 591/98-w.e.f. 1.1.99)

Namhoon Choo. Policy Responses to Population Ageing and Population Decline in Korea. Seoul: Korean Institute for Health and Social Affairs, 2000.

Noboru Yamashita. Act Concerning Stabilization of Employment of Older Persons. Japan, 2008.

Ordinance for Enforcement of the Stabilization of Employment of Older Persons Act  
Plan of Action on Ageing for Asia and Pacific, 2000.

Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002.

Sara E. Rix. Rethinking the Role of Older Workers : Promoting Older Worker Employment in Europe and Japan. AARP Public Policy Institute, October 2005.

The Aged Employment Promotion Act Republic of Korea, 1991.

The Ministry of Health, labour and Welfare. Employment Measures for Older People in Japan , Japan, 2008.

The Retirement Age Act , 1993.

United Nations Principles for Older Persons, 1991.

Universal of Human Rights, 1948.

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายมานิตย์ ศราวุทธิกรณ์ เกิดเมื่อวันศุกร์ที่ 12 ตุลาคม พุทธศักราช 2527 ที่จังหวัด กรุงเทพฯ สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนอัสสัมชัญ สมุทรปราการ เมื่อปีการศึกษา 2544 ระดับปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2549 ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ รุ่นที่ 29 พ.ศ.2551 และเข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2550