

## ข้อพิจารณาในทัศนียภาพของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ” ในประเทศไทย

เฉลิมพล แจ่มจันทร์

### ความนำ

ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนผ่านทางประชากร ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” ตั้งแต่ประมาณปี 2543-2544 กล่าวคือ มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในประเทศ จากรายงาน ผลล่วงหน้า สำนะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554 ก) พบว่า ประชากรสูงอายุคิดเป็นร้อยละ 13 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ 65.9 ล้านคน จากการฉายภาพประชากร โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คาดว่าสัดส่วนนี้จะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเพิ่มสูงถึงร้อยละ 20 ของประชากร ในช่วงเวลาอีก 15 ปีข้างหน้า หรือในปี 2568 (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม 2549) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดข้อกังวล ต่อผลกระทบในด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

ในระดับจุลภาค ภายใต้บริบทครอบครัวและสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดคำถามมากมายต่อผลกระทบที่จะมีต่อมาตรฐานการครองชีพ ของครัวเรือนไทยในด้านต่างๆ โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีสมาชิกผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงานหรือ ต้องหยุดทำงานจากการเกษียณอายุซึ่งจะประสบกับภาวะพึ่งพิงที่สูงขึ้น ผลกระทบ ต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ทั้งเรื่องรายได้กับปัญหาความยากจน โดยเฉพาะ ในกลุ่มที่ไม่มีหลักประกันทางรายได้ยามชรา อาศัยอยู่คนเดียวไม่มีครอบครัวให้พึ่งพิง และเรื่องผลกระทบทางสุขภาพ โดยเฉพาะใน “ด้านสุขภาพจิต” ของบุคคลที่เข้าสู่วัยสูงอายุ จากการเปลี่ยนแปลงในชีวิตความเป็นอยู่หลายด้าน ทั้งทางร่างกาย สถานภาพการทำงาน บทบาทและการมีส่วนร่วมทางสังคม

ในระดับมหภาค ข้อกังวลเป็นในเรื่องของผลกระทบที่จะมีต่อภาคการจ้างงานและการผลิตของประเทศที่สัดส่วนกำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลง อันส่งผลต่อขีดความสามารถ ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว การเพิ่มขึ้นในสัดส่วนประชากรสูงวัย

โดยเฉพาะในกลุ่มที่ไม่ได้ทำงาน หยุดทำงาน หรือเกษียณอายุแล้วและไม่มีรายได้ จะส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อการจัดหาบริการ สวัสดิการสาธารณสุข เงินช่วยเหลือ หลักประกันและการคุ้มครองทางสังคมที่จำเป็นในด้านต่างๆ ที่จะเพิ่มสูงขึ้น ในอนาคต

ที่ผ่านมา งานศึกษาจำนวนหนึ่ง เช่น วรชัย (2549) และ ปราโมทย์ และปัทมา (2553) ได้เสนอให้มีการขยายอายุขั้นต่ำที่ใช้ในการกำหนด “นิยามผู้สูงอายุ” ของไทย จากที่อายุ 60 ปี เป็นที่อายุ 65 ปี โดยมีเหตุผลสนับสนุนจากหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า คนไทยมีสุขภาพและศักยภาพในการทำงานที่ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน อีกทั้งมีอายุคาดเฉลี่ยของการมีชีวิตอยู่ที่ยาวนานขึ้น ทั้งสองการศึกษา เห็นตรงกันว่า การขยายอายุขั้นต่ำของนิยามผู้สูงอายุจะทำให้จำนวนผู้สูงอายุและอัตราส่วนพึ่งพิงวัยสูงอายุในประเทศลดลง ซึ่งจะช่วยบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและภาระสวัสดิการผู้สูงอายุของภาครัฐให้น้อยลง ด้วย จากข้อเสนอที่มีต่ออายุเริ่มต้นในการกำหนดนิยามผู้สูงอายุ นำไปสู่ข้อพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยนนิยามหรือมุมมองของสังคมต่อ “อายุเกษียณ” หรือ “อายุที่หยุดทำงาน” ของแรงงานไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะ ในภาคราชการหรือการจ้างงานภาครัฐ รวมถึงหน่วยงานองค์กรในภาคเอกชนบางหน่วยงานที่อ้างอิงการเกษียณอายุจากการทำงานที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ อันเป็นเกณฑ์อายุเดียวกับนิยามผู้สูงอายุที่ใช้ในปัจจุบัน

## 1. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับนิยามผู้สูงอายุของประเทศไทย

### 1.1 อย่างไรก็ตามเรียกว่า “ผู้สูงอายุ”

“กระบวนการสูงอายุ คือ ความเป็นจริงตามธรรมชาติที่มีความเป็นพลวัตในตัว ของมันเอง อยู่เหนือความสามารถในการควบคุมของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม ก็มีเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่แต่ละสังคมเป็นผู้ให้ความหมายหรือการรับรู้เกี่ยวกับการสูงอายุ เป็นตัวกำหนดด้วยเช่นกัน” (Gorman 2000 อ้างใน WHO n.a.)

นิยามที่ใช้ในการกำหนดหรือบ่งชี้ว่าคุณคนได้เข้าสู่ความเป็น “ผู้สูงอายุ” แล้วนั้น ไม่มีกำหนดเกณฑ์อายุหรือเหตุผลอธิบายที่เป็นมาตรฐานทั่วไป แต่แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละสังคมและระดับการพัฒนา องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ไม่มี

เกณฑ์อายุมาตรฐานของนิยามผู้สูงอายุ เพียงยอมรับโดยทั่วไปในการใช้อายุที่ 60 ปีขึ้นไป เป็นเกณฑ์กำหนด หลายประเทศที่พัฒนาแล้ว ใช้เกณฑ์อายุที่ 65 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นอายุเดียวกับเกณฑ์อายุเริ่มต้นในการรับสิทธิประโยชน์ชราภาพ หรือ บำนาญหลังเกษียณ ของแรงงานในประเทศ (pensionable age) ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ใช้เกณฑ์อายุที่ 60 ปีขึ้นไป ขณะที่ในภูมิภาคแอฟริกา จากอายุคาดเฉลี่ยของประชากร ที่ค่อนข้างสั้น บางการศึกษาได้เสนอให้ใช้เกณฑ์อายุที่เพียง 50 ปี หรือ 55 ปี เท่านั้น (WHO n.d.)

นิยามความเป็นผู้สูงอายุ อาจพิจารณาได้ตามผลหรือสภาพที่เกิดจากการสูงอายุ ตามวัย (chronological aging) การสูงอายุตามสภาพร่างกายหรือความสามารถในการ ดำเนินชีวิต (biological or functional ageing) การสูงวัยตามสภาพจิตใจ (Psychological ageing) และการสูงวัยตามสภาพและบทบาททางสังคม (Sociological ageing) โดยเกณฑ์กำหนดที่ใช้ อาจเป็นทั้งนิยามผู้สูงอายุที่เป็นทางการ (official definition) และ นิยามผู้สูงอายุตามการรับรู้หรือความรู้สึกของสังคม (traditional definition) ซึ่งทั้งสอง อาจเป็นที่เกณฑ์อายุเดียวกันหรือต่างกันก็ได้ (WHO n.d.)

เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมพัฒนาดีขึ้น คนในสังคมมีมาตรฐานการครองชีพ คุณภาพชีวิต สถานะทางสุขภาพและอนามัยที่ดีขึ้น รวมถึง อายุคาดเฉลี่ยหรือจำนวนปีที่คาดว่าจะสามารถมีชีวิตอยู่บนโลกใบนี้ที่ยืนยาวขึ้น แม้ว่า “การสูงอายุตามวัย” หรือ ตาม “จำนวนปีปฏิทิน” ที่บุคคลได้มีชีวิตอยู่มาแล้ว จะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุม ชะลอ หรือหยุดยั้งได้ แต่การสูงอายุในด้านอื่นๆ ทั้ง การสูงอายุตามสภาพร่างกาย สภาพจิตใจ รวมถึง บทบาททางสังคมก็มีแนวโน้มที่จะช้าลงหรือเกิดขึ้นในช่วงอายุที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้มักสะท้อนผ่านการรับรู้หรือความรู้สึกของสังคมโดยรวมก่อนว่า บุคคล ณ เกณฑ์อายุที่เคยถูกเรียกว่าเป็น “ผู้สูงอายุ” นั้น ในปัจจุบันดูแล้ว “ยังไม่สูงอายุ” เท่ากับ บุคคล ณ อายุเดียวกันในอดีต

จากการที่ “กระบวนการสูงอายุ” นั้นมีความเป็นพลวัตในตัวของมันเอง นิยามหรือ เกณฑ์ที่ใช้ในการบอกกล่าวหรือกำหนดว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น “ผู้สูงอายุ” แล้ว ก็ย่อม ต้องมีความเป็นพลวัตหรือเปลี่ยนแปลงได้ ตามเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและสภาพ ที่เป็นอยู่ในแต่ละสังคมเช่นกัน

## 1.2 สังคมผู้สูงอายุและพวงระฆัง

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 13 ของประชากรทั้งหมด มีอายุมัธยฐานที่ประมาณ 32.6 ปี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554 ก; ปราโมทย์ และปัทมา 2553) สัดส่วนประชากรสูงอายุและอายุมัธยฐานนี้ เป็นตัวชี้วัดระดับการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศ หรือ การมีอายุสูงขึ้นของประชากรไทย ซึ่งมีทิศทางเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ สถานการณ์ดังกล่าวนี้ เป็นลักษณะการเปลี่ยนผ่านทางประชากรของประเทศตามระดับการพัฒนาและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนมีสุขภาพดีขึ้น อัตราตายลดลงและอายุคาดเฉลี่ยยืนยาวขึ้น ขณะที่อัตราการเกิดและภาวะเจริญพันธุ์มีแนวโน้มลดต่ำลง ซึ่งในท้ายที่สุด นำไปสู่ภาวะการสูงอายุของประชากรโดยรวม (population ageing)

การที่ประชากรสูงอายุในประเทศมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ประเด็นผลกระทบที่ต้องคำนึงถึงในการเตรียมความพร้อมมีอยู่หลายประเด็นด้วยกัน (Magnus 2009; Clark et al. 2004; Schulz 2001) ในที่นี้ อาจจำแนกออกได้เป็นใน 3 เรื่องหลัก ได้แก่ (1) ผลกระทบระดับมหภาค โดยเฉพาะต่อภาคการจ้างงานและผลิตภาพของแรงงานในประเทศ การที่สัดส่วนของประชากรวัยแรงงานลดลง ในขณะที่ภาวะพึ่งพิงของประชากรสูงอายุเพิ่มสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ย่อมกระทบต่อขีดความสามารถในการผลิต ระดับการออม การลงทุน และการพัฒนาประเทศในภาพรวม (2) ผลกระทบต่อภาครัฐ เกี่ยวกับ ภาระทางการคลัง ในการดูแลด้านสิทธิ สวัสดิการและบริการสาธารณะต่างๆ แก่ผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในด้านการบริการทางสุขภาพ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมถึง บำเหน็จ บำนาญข้าราชการเกษียณอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี อีกทั้ง มีชีวิตอยู่ต่อหลังเกษียณอายุราชการยืนยาวขึ้น (3) ผลกระทบระดับจุลภาค โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและครัวเรือน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ เช่น ในเรื่องหลักประกันรายได้ยามชรา หลักประกันทางสุขภาพยามเจ็บป่วย การดูแลผู้สูงอายุและการเกื้อหนุนทางสังคม การดูแลระยะยาว การเฝ้าระวังทางสุขภาพของผู้สูงอายุ ทั้ง สุขภาพกาย และสุขภาพจิต ที่อาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของผู้สูงอายุ ในหลายด้าน ทั้งสถานภาพจากวัยทำงานเป็นวัยสูงอายุ สถานภาพจากทำงานเป็นไม่ทำงาน รวมถึงสถานภาพและบทบาททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ

### 1.3 “นิยามผู้สูงอายุ” เกณฑ์อายุที่ถึงเวลาต้องบยาย?

ภาวะสูงอายุของประเทศไทย มีสาเหตุสำคัญจากสถานการณ์ทางสุขภาพที่ดีขึ้นและอายุคาดเฉลี่ยที่ยืนยาวขึ้นของคนไทย เทียบกับ 50 ปีก่อน อายุคาดเฉลี่ยของคนไทย ณ อายุ 60 ปี ได้ปรับเพิ่มขึ้นจาก 16.9 ปี เป็น 20.7 ปี ในปัจจุบัน โดยอายุคาดเฉลี่ย ณ อายุ 65 ปี อยู่ที่ประมาณ 17.1 ปี (ปราโมทย์ และปัทมา 2553) จากข้อเท็จจริงนี้ นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ให้มุมมองและข้อเสนอต่อความเป็นไปได้ในการ “เลื่อนอายุเริ่มต้น” ของผู้สูงอายุไทยให้สูงขึ้น เช่น งานของวรชัย (2549) ที่เสนอการเลื่อนอายุเริ่มต้นของผู้สูงอายุจาก 60 ปีเป็นที่ 65 ปี ด้วยเหตุผลจากสถานะทางสุขภาพที่ดี ศักยภาพในการทำงานและอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของประชากรอายุ 60-64 ปีที่ยังอยู่ในระดับที่สูง หรือ งานของปราโมทย์ และปัทมา (2553) ที่เสนอให้มีการปรับเกณฑ์นิยามผู้สูงอายุ จากเดิมที่ใช้อายุตามจำนวนปีปฏิทินที่บุคคลมีชีวิตอยู่เป็นเกณฑ์ มาเป็นจำนวนปีที่คาดว่าบุคคลจะมีชีวิตอยู่ต่อไปข้างหน้า (remaining life expectancy) ซึ่งหากใช้เกณฑ์พิจารณาดังกล่าว อายุขั้นต่ำของความเป็นผู้สูงอายุไทยจากแต่เดิมซึ่งกำหนดไว้ที่อายุ 60 ปี เมื่อกว่า 50 ปีที่แล้ว ถูกเสนอให้ขยายออกเป็นที่ยังอายุ 65 ปี ด้วยเหตุผลว่าเป็นอายุที่บุคคลในปัจจุบันคาดว่าจะมีชีวิตรอดอยู่ต่อไปข้างหน้าอีกประมาณ 17 ปี ใกล้เคียงกับอายุคาดเฉลี่ยของคนไทย ณ อายุ 60 ปี เมื่อประมาณ 50 ปีที่แล้ว

ข้อเสนอในการเลื่อนอายุเริ่มต้นและการเปลี่ยนนิยามของ “ความเป็นผู้สูงอายุ” เหล่านี้ มีหลักการและเหตุผลอธิบายจากการสูงอายุดำรงสภาพร่างกายหรือความสามารถในการดำเนินชีวิต (biological or functional ageing) และการสูงอายุดำรงสภาพบทบาททางสังคม (Sociological ageing) ของบุคคลที่ซ้าลง คนไทยในช่วงอายุ 60-64 ปี ในปัจจุบัน จึงยังมี “สภาพ” และ “ศักยภาพ” ในด้านต่างๆ ที่ดีกว่าคนไทย อายุ 60-64 ปี ในสมัยก่อน ตัวชี้วัดหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดข้างต้น คือ อัตราการทำงานของประชากรสูงอายุในปัจจุบันที่สูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2554 พบว่า เกือบร้อยละ 50 และร้อยละ 70 ของประชากรอายุ 60-64 ปี ในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาลของไทย ตามลำดับ ยังคงทำงานและมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานอยู่ โดยสัดส่วนนี้ค่อยๆ เพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2545-2554)

ปัจจุบัน เกษียณอายุของภาคราชการไทยถูกกำหนดที่เกณฑ์อายุเดียวกับนิยามผู้สูงอายุ (ที่อายุ 60 ปี) ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลจากฐานคิดและทัศนคติทางสังคมที่ว่าผู้สูงอายุ เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการดูแล อยู่ในวัยที่ควรพักผ่อนและควรหยุดทำงาน เนื่องจากมีข้อจำกัดทางสุขภาพร่างกายที่เพิ่มขึ้นและประสิทธิภาพในการทำงานที่ลดลง ภายใต้งैื่อนไขดังกล่าว การขยายอายุเริ่มต้นหรืออายุขั้นต่ำของนิยามผู้สูงอายุออกไป น่าจะเป็นผลดีต่อเรื่องการทำงานของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 60-64 ปีที่จะมีแนวโน้มทำงานต่อไปและอยู่ในกำลังแรงงานยาวนานขึ้น เนื่องจากยังไม่ถูกกำหนดว่าเป็นผู้สูงอายุ การยังคงทำงานที่มีรายได้เป็นของตัวเอง ฟังพาดครอบครัวและลูกหลานน้อยลง อีกทั้ง มีช่วงเวลาที่ได้อยู่ในวัยก่อนการเป็นผู้สูงอายุได้ยาวนานขึ้น ย่อมน่าจะส่งผลดีต่อผู้สูงอายุในด้านสุขภาพ โดยเฉพาะสุขภาพจิต ในด้านการรู้สึกถึงการยังมีคุณค่าของตนเอง การนับถือตนเองและความกระชุ่มกระชวยจากสถานภาพสังคมที่อ่อนเยาว์ลง

แม้ข้อเสนอในการขยายนิยามผู้สูงอายุจะยังไม่ได้รับการตอบรับที่ชัดเจนจากสังคมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงนโยบาย และเชิงกฎหมาย อีกทั้ง คงต้องใช้เวลาและกระบวนการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและสังคมเป็นอย่างมากหากจะมีการปรับเปลี่ยน<sup>1</sup> แต่อย่างน้อยก็นำไปสู่การตั้งคำถามต่อความเป็นไปได้ในการปรับมุมมองและการสร้าง “มโนทัศน์ใหม่” ของ “นิยามผู้สูงอายุ” ที่เหมาะสมกับสังคมไทยในยุคปัจจุบัน ภายใต้งัสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุที่เป็นอยู่

## 2. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอายุเกษียณของประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวในส่วนที่แล้ว กำหนดอายุเกษียณของภาคราชการไทย ซึ่งมักถูกใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงถึงอายุที่ควรหยุดทำงานของคนไทยทั่วไป ปัจจุบัน อยู่ที่เกณฑ์อายุเดียวกับนิยามผู้สูงอายุ ข้อพิจารณาในการขยายนิยามผู้สูงอายุ ย่อมนำมาสู่ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอายุเกษียณของประเทศด้วยเช่นกัน

1 จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติต่อผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2554 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554, ค) ประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 62.8 และ ร้อยละ 65.7 ยังคงเห็นควรให้กำหนดอายุของผู้สูงอายุหรือผู้สูงวัยที่อายุ 60 ปีขึ้นไป มีเพียง ร้อยละ 18.5 และร้อยละ 21 ตามลำดับ เท่านั้นที่เห็นควรให้กำหนด ณ อายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป

## 2.1 กำหนด “อายุเกษียณ” เพื่ออะไร

ในทางเศรษฐศาสตร์ การกำหนด “อายุเกษียณ” (retirement age) ถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกหนึ่งที่นายจ้างใช้ประกอบในการทำสัญญาว่าจ้างระยะยาว (long-term employment contract) กับลูกจ้าง เพื่อกำหนดเกณฑ์อายุที่รับรู้กันทั้งสองฝ่ายที่นายจ้างจะหยุดจ้างหรือเลิกจ้างแรงงาน โดยส่วนใหญ่ เป็นในช่วงอายุที่ประสิทธิภาพการทำงาน (productivity) ของแรงงานอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าตอบแทนหรือเงินเดือน (wage or salary) ที่นายจ้างต้องจ่าย (Lazear 1979 อ้างใน Clark et al. 2004)

ในฝั่งของลูกจ้าง ตามโมเดลวงจรชีวิตทางเศรษฐกิจ (economic life cycle model) การกำหนด “อายุเกษียณ” ถือเป็นกลไกที่ช่วยในการวางแผนชีวิต โดยเฉพาะแผนทางการเงินและการออมตลอดช่วงชีวิตในวัยทำงาน (ช่วงที่รายได้จากการทำงานสูงกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค) เพื่อให้แน่ใจได้ว่าจะมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจหรือแหล่งรายได้ที่เพียงพอสำหรับช่วงชีวิตในวัยหลังเกษียณ (ช่วงที่รายได้จากการทำงานต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค) นอกจากนี้ ยังเป็นกลไกในการกำหนดเงื่อนไขของลูกจ้างต่อนายจ้าง ในการหยุดหรือเลิกทำงาน และใช้เวลาในช่วงวัยที่เหลืออยู่เพื่อ “การพักผ่อน” หรือเพื่อ “การทำงานในรูปแบบอื่น” ที่ชอบหรือมีความเหมาะสมกับเงื่อนไขทางร่างกายและสุขภาพของตนเองในอายุที่สูงขึ้น<sup>2</sup>

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึง “อายุเกษียณ” จำเป็นต้องแยกความแตกต่างระหว่าง “อายุเกษียณที่เป็นทางการ” (official retirement age) และ “อายุเกษียณที่เป็นประสิทธิผล” (effective retirement age) ซึ่งคำแรก หมายถึง เกณฑ์อายุที่กำหนดอย่างเป็นทางการ หรือมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายที่การจ้างงานจะสิ้นสุดลง ในขณะที่คำหลัง หมายถึง อายุในทางปฏิบัติที่แรงงานจะหยุดทำงานหรือออกจากกำลังแรงงานโดยเฉลี่ย

2 ภายใต้หลักการ “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” ได้มีการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายใหม่ของ “การเกษียณอายุ” ว่าไม่ควรตีความหมายถึง การหยุดทำงานและพักผ่อนอยู่กับบ้านโดยไม่ทำอะไร แต่ควรหมายถึง ช่วงเวลาที่ผู้สูงวัยสามารถมีโอกาสหลากหลายที่จะเลือกใช้ชีวิต ในการทำกิจกรรมที่ตนมีความสนใจหรือรักที่จะทำ ไม่ว่าจะเป็น การทำงานการกุศล การทำงานในองค์กรธุรกิจ เรียนหนังสือ หรือท่องเที่ยว (สโตนี ม.ป.ป. อ้างใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551)

“อายุเกษียณที่เป็นทางการ” มักมีผลบังคับใช้เฉพาะในภาคการจ้างงานที่เป็นทางการ (formal sector) หรือที่มีสัญญาการจ้างงานตามกฎหมายเท่านั้น สำหรับภาคการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) เช่น แรงงานในภาคการเกษตรหรือผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัว “อายุเกษียณ” หรือในที่นี้ หมายถึง “อายุที่หยุดทำงาน” มักจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจ หรือเงื่อนไขทางสุขภาพและสภาพร่างกายของตัวแรงงานเป็นหลัก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในการกำหนด “อายุเกษียณที่เป็นทางการ” ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการทำงานของแรงงานในกลุ่มนี้ แต่อาจมีผลกระทบทางอ้อมในเชิงการอ้างอิงเปรียบเทียบ(benchmark) กับ “อายุที่ (จะ) หยุดทำงาน” ก็เป็นไปได้ ดังนั้น “อายุเกษียณที่เป็นทางการ” กับ “อายุเกษียณที่เป็นประสิทธิผล” ในแต่ละประเทศ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นที่อายุเดียวกันเสมอ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีการกำหนดอายุเกษียณที่เป็นทางการที่อายุ 65 ปี แต่อายุเกษียณหรืออายุที่แรงงานโดยเฉลี่ยออกจากกำลังแรงงานกลับอยู่ที่อายุ 69.7 ปี ในขณะที่ ประเทศอิตาลีและเยอรมนีซึ่งมีกำหนดอายุเกษียณที่เป็นทางการที่อายุ 65 ปีด้วยเช่นกัน กลับมีอายุเฉลี่ยที่แรงงานออกจากกำลังแรงงานอยู่ที่เพียงอายุ 61.1 ปี และ 61.8 ปีตามลำดับ (The Economist 2011)

ในประเทศที่การจ้างงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคที่เป็นทางการ และมีการพัฒนาระบบบำนาญหรือระบบประกันสังคมที่มีการให้สิทธิประโยชน์ กรณีชราภาพแก่แรงงานหลังเกษียณอายุจากการทำงาน เกณฑ์อายุอีกหนึ่งตัวที่ควรต้องทำความรู้จัก คือ “อายุที่สามารถเริ่มรับบำนาญ” (pensionable age) หรือ เกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิประโยชน์ (กรณีชราภาพ) ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นที่ เกณฑ์อายุเดียวกับ “อายุเกษียณที่เป็นทางการ” หรือ “อายุเกษียณที่เป็นประสิทธิผล” เสมอไป

สำหรับประเทศไทย กำหนดอายุเกษียณที่มีบังคับใช้ตามกฎหมายมีเฉพาะ การจ้างงานในภาครัฐราชการ เท่านั้น หรือที่เรียกว่า “การเกษียณอายุราชการ” ซึ่งตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 กำหนดไว้ที่ อายุ 60 ปีบริบูรณ์ ยกเว้นข้าราชการบางประเภทเช่น ข้าราชการตุลาการและอัยการที่ดำรงตำแหน่งอาวุโส ที่มีกำหนดเกษียณอายุที่ 65 ปี โดยต่ออายุได้จนถึง 70 ปี หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในตำแหน่งวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไปที่สามารถขยายอายุการทำงานได้จนถึง อายุ 65 ปีบริบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการรับบำเหน็จบำนาญนั้น ข้าราชการสามารถรับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุสูงอายุได้ตั้งแต่ อายุ 50 ปีเป็นต้นไป



ตาราง 1 อายุเกษียณและอายุที่เริ่มรับบำนาญ/อายุเกิดสิทธิฯ กรณีชราภาพ ในภาคการจ้างงานของไทย

ภาคการจ้างงาน	ภาคที่เป็นทางการ/ในระบบ		ภาคที่ไม่เป็นทางการ/ นอกระบบ (เช่น ภาคเกษตร ธุรกิจส่วนตัว ฯลฯ)
	ภาครัฐ/ราชการ	ภาคเอกชน	
อายุเกษียณที่เป็น ทางการ (ตามกฎหมาย)	อายุครบ 60 ปี บริบูรณ์	ไม่มีการกำหนดไว้โดย กฎหมาย (อาจขึ้นอยู่กับ การระบุในสัญญาจ้าง โดยนายจ้าง)	ไม่มีการกำหนดไว้ โดยกฎหมาย
อายุที่เริ่มรับบำนาญ/ อายุเกิดสิทธิฯ กรณีชราภาพ	ตั้งแต่อายุ 50-60 ปีบริบูรณ์ (กองทุนประกันสังคม)	ตั้งแต่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ (กองทุนประกันสังคม)	ไม่มีการกำหนด (เนื่องจาก ไม่มีระบบบำนาญ หรือ ไม่ครอบคลุมภายใต้ ระบบประกันสังคม)

ที่มา: ผู้เขียน, ปรับปรุงจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551 ก)

ที่ผ่านมา การจ้างงานในภาคเอกชน ของไทย ไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับอายุเกษียณไว้โดยกฎหมาย มีเพียงการกำหนดเกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิ ของสิทธิประโยชน์ประกันสังคม กรณีชราภาพ ไว้ที่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ไว้เท่านั้น สำหรับกำลังแรงงานที่อยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งคิดเป็นถึง 2 ใน 3 ของกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศนั้น กล่าวได้ว่า ไม่มีทั้งการกำหนดอายุเกษียณ (ที่เป็นทางการ) หรืออายุที่เริ่มรับบำนาญ/อายุเกิดสิทธิฯ กรณีชราภาพ ภายใต้ระบบประกันสังคม<sup>3</sup>

3 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา สำนักงานประกันสังคมได้พยายามขยายความครอบคลุมของกลุ่มผู้ประกันตนบางส่วนไปยังกำลังแรงงานนอกระบบ หรือในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งจะทำให้มีแรงงานบางส่วนในกลุ่มนี้ มีสิทธิในการรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ โดยมีเงื่อนไขของการจ่ายเงินสมทบอย่างน้อยเป็นเวลา 15 ปี และเริ่มรับสิทธิประโยชน์ได้ที่อายุ 55 ปีขึ้นไป

## 2.2 การทำงานของผู้สูงอายุไทยและสุขภาพจิต

การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ในปี 2553 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554, ข) พบว่า จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งหมด 8 ล้านคน มีผู้สูงอายุ 3.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 38.8 ที่ยังคงทำงานอยู่ เป็นเพศชาย 1.8 ล้านคน และเพศหญิง 1.3 ล้านคน ในจำนวนนี้ เพียง 0.27 ล้านคน ทำงานในภาคที่เป็นทางการหรือในระบบ เป็นลูกจ้างเอกชนประมาณ 2 แสนคน และเป็นลูกจ้างรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเพียงประมาณ 5 หมื่นคน ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนเฉลี่ยที่ประมาณ 11,199 บาทต่อเดือน ที่เหลือ 2.78 ล้านคน (ร้อยละ 91 ของผู้สูงอายุที่ยังคงทำงาน) ทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการหรือนอกระบบ ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจส่วนตัว โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนเฉลี่ยที่ประมาณเพียง 3,143 บาทต่อเดือน

ข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการทำงานของประชากรไทย คือ เมื่อจำแนกตามเพศ พบว่า เพศหญิงมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานที่ต่ำกว่าเพศชายในทุกช่วงวัย อีกทั้งมีการลดลงในอัตราดังกล่าวตามช่วงอายุที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่อายุ 40 ปีขึ้นไปเร็วกว่าด้วย โดยในช่วงอายุ 60-64 ปี เพศหญิงจะมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานต่ำกว่าครึ่งหนึ่ง ในขณะที่เพศชาย ยังมีส่วนร่วมอยู่สูง (มากกว่าครึ่ง) จนถึงอายุ 70 ปี ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ อ้างใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2551, ก) นอกจากนี้ เมื่อจำแนกตามภาคการทำงาน พบว่าการมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานอายุ 50 ปีขึ้นไป ในภาคเอกชนและภาครัฐ ลดต่ำลงอย่างชัดเจนในช่วงอายุ 55 ปี และ 60 ปี ซึ่งน่าจะเป็นผลจากกำหนดอายุเริ่มรับสิทธิ กรณีชราภาพของประกันสังคม (ที่อายุ 55 ปี) และกำหนดเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ (ที่อายุ 60 ปี) ตามลำดับ ในขณะที่ การมีส่วนร่วมของกำลังแรงงานในภาคการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการค่อยๆ ลดลงตามอายุที่เพิ่มขึ้นจนกระทั่งที่อายุประมาณ 70 ปีขึ้นไปซึ่งอัตราการมีส่วนร่วมจะลดลงอย่างรวดเร็ว (เฉลิมพล และสวรัย 2554)

ข้อค้นพบจากหลายการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2551; สมรักษ์ และคณะ 2553; สถาบันวิจัยประชากรและสังคม 2553; ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) ชี้ให้เห็นว่า การทำงานของผู้สูงอายุ หรือ การคงอยู่ในกำลังแรงงานของกำลังสูงวัยนั้นมีปัจจัยกำหนดที่สำคัญในหลายๆ ด้าน

ไม่ว่าจะเป็น ก) ปัจจัยเงื่อนไขของตัวผู้สูงอายุเอง ด้านความต้องการหรืออุปสงค์ในการทำงาน ความพร้อมทางร่างกายและสุขภาพ ทักษะและศักยภาพที่มี ข) ปัจจัยด้านอุปทานของงานที่มีและที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ เงื่อนไขความต้องการแรงงานของนายจ้างและสถานประกอบในการจ้างแรงงานสูงอายุ และ ค) ปัจจัยด้านกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ กำหนดเกษียณอายุทั้งโดยกฎหมายอย่างเป็นทางการ หรือโดยสัญญาจ้าง ข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานสูงวัย รวมถึงสวัสดิการแรงงานในด้านต่างๆ ที่จำเป็น

เปรียบเทียบกับประชากรในช่วงวัยอื่น ๆ ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางทางจิตใจ มีความเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพจิตค่อนข้างสูง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554, ง) มีอัตราการฆ่าตัวตายสำเร็จที่สูงกว่าประชากรกลุ่มอื่นโดยเฉลี่ย (ปี 2554 อัตราการฆ่าตัวตายสำเร็จของผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปเท่ากับ 7.5 คนต่อประชากรแสนคน ในขณะที่อัตราเฉลี่ยของประชากรรวมเท่ากับ 6 คน; กรมสุขภาพจิต มปป. และ สศช. 2554) จากการสำรวจที่ผ่านมา (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2554, ง) พบว่า สถานภาพการทำงาน เป็นปัจจัยกำหนดหนึ่งที่สำคัญ โดยผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่มีแนวโน้มสุขภาพจิตที่ดีกว่าผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงานอย่างชัดเจน การพิจารณาถึงแนวทางในการส่งเสริมการมีงานทำหรือการขยายอายุในการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุที่ยังต้องการทำงานจึงเป็นประเด็นพิจารณาหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตให้แก่กลุ่มประชากรกลุ่มนี้

### 2.3 อายุเกษียณของต่างประเทศ บทเรียนและข้อคิด

จากการเพิ่มขึ้นในจำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุ ผลกระทบที่จะมีต่อความมั่นคงทางการเงินของระบบบำนาญและประกันสังคม เป็นประเด็นที่หลายประเทศกังวล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่แรงงานส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันทางรายได้ยามชราภาพจากภาครัฐผ่านระบบดังกล่าว การขยายอายุเกษียณและระยะเวลาในการทำงานของแรงงานให้ยาวนานขึ้น เป็นทางเลือกหนึ่งที่หลายประเทศเลือกพิจารณา เนื่องจากเป็นมาตรการที่ (คาดว่า) ไม่ส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจมากนัก หากใช้ลักษณะการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเป็นมาตรการที่สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานจากจำนวนและสัดส่วนประชากรวัยแรงงานที่ลดลง เพิ่มหลักประกันทางรายได้ให้แก่แรงงานสูงอายุ รวมถึง ลดภาระทางการคลังและค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการดูแลด้านสวัสดิการและบริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชากรสูงอายุ

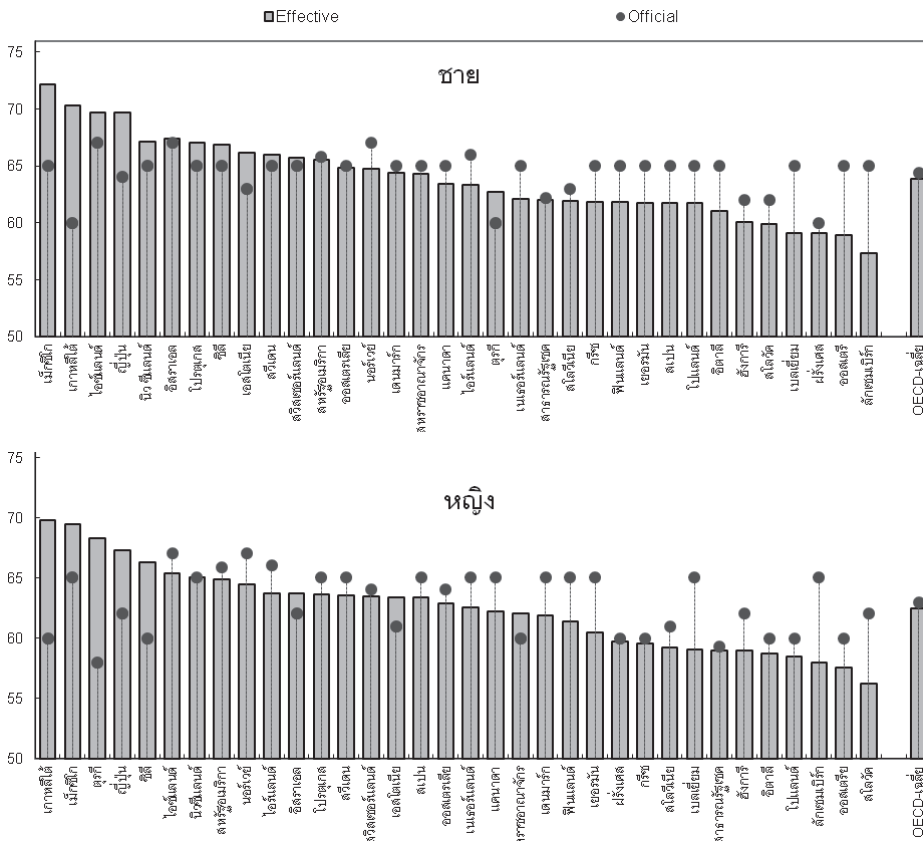
ประเทศที่ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้ขยายกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำของประเทศจากที่อายุ 60 ปี ไปเป็น 62 ปี พร้อมๆ กับการขยายจำนวนปีขั้นต่ำในการจ่ายสมทบเพื่อรับสิทธิประโยชน์บำนาญขั้นเต็มจากกองทุนฯ จาก 40.5 ปี เป็น 41.5 ปี โดยวางแผนใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ 8 ปี จนถึงปี ค.ศ. 2018 ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการเลื่อนอายุเกษียณไปเป็นที่อายุ 67 ปี จากเดิมที่ 65 ปี (ขณะนี้อายุเกษียณถูกปรับเพิ่มเป็นที่อายุ 66 ปี) หรือ ในประเทศอิตาลี ซึ่งแม้ยังไม่ได้มีการปรับขยายอายุเกษียณแต่ได้มีการตั้งเป้าไว้ว่า ตั้งแต่ ปีค.ศ. 2015 เป็นต้นไป จะเริ่มนำอายุคาดเฉลี่ยของประชากรที่ยืนยาวขึ้นมาเป็นปัจจัยพิจารณาหนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณของประเทศ

เมื่อไม่นานนี้ ประสบการณ์จากการขยายอายุเกษียณในประเทศฝรั่งเศส จากอายุ 60 ปี เป็นอายุ 62 ปี ทำให้เห็นว่า ความท้าทายหรือเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญในการขยายอายุเกษียณของแต่ละประเทศ ได้แก่ ความสามารถของรัฐบาลหรือผู้ดำเนินการในการสร้างความเข้าใจและการยอมรับจากภาคประชาชนและแรงงาน เกี่ยวกับเหตุและผลของความจำเป็นที่ต้องขยายอายุเกษียณ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยากที่สุดและต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป การวางกรอบมาตรการในด้านต่างๆ เพื่อรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการขยายอายุเกษียณ เช่น ผลกระทบต่อจำนวนตำแหน่งงานแก่กลุ่มแรงงานรุ่นใหม่ที่อาจลดลง (เนื่องจาก แรงงานรุ่นเก่าอยู่ในตำแหน่งงานเดิมยาวนานขึ้น) การปรับเปลี่ยนรูปแบบตลาดแรงงานให้มีความเหมาะสมกับเงื่อนไขการทำงานของแรงงานสูงอายุ และ มาตรการเพื่อขยายโอกาสการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้ (ปราโมทย์ 2554) ก็เป็นอีกเรื่อง ที่รัฐบาลต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า

อีกความท้าทายหนึ่งในการขยายอายุเกษียณให้ยาวนานขึ้น ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่พบว่า ประชากรในหลายประเทศ มีอายุคาดเฉลี่ยที่ยืนยาวขึ้นแต่กลับมีพฤติกรรมในการหยุดทำงานหรือเกษียณอายุจากการทำงานในช่วงอายุที่ลดลง (โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว ที่แรงงานสูงอายุมิรายได้ค่อนข้างสูง) ทำให้ช่วงเวลาที่กลุ่มประชากรเหล่านี้ใช้ชีวิตในวัยหลังเกษียณยาวนานขึ้น (The Economist 2011) จากการเปรียบเทียบกำหนดอายุเกษียณอย่างเป็นทางการ (official retirement age) กับอายุโดยเฉลี่ยที่แรงงานหยุดทำงานหรือออกจากกำลังแรงงาน (effective retirement age) ในประเทศต่างๆ พบว่า แรงงาน

หลายประเทศในยุโรป เช่น อิตาลี กรีซ สเปน และเยอรมัน หยุดทำงานที่อายุเฉลี่ยประมาณ 61-62 ปี ขณะที่อายุเกษียณอย่างเป็นทางการกำหนดไว้ที่ อายุ 65 ปี

**รูป 1** กำหนดอายุเกษียณทางการ (official) เปรียบเทียบกับอายุเกษียณที่เป็นประสิทธิผล (effective) ในกลุ่มประเทศ OECD จำแนกตามเพศ ระหว่าง พ.ศ. 2549-2552



**หมายเหตุ:** ในหลายประเทศ อายุเกษียณสำหรับแรงงานผู้หญิง ทั้งที่เป็นทางการและเกิดขึ้นจริง อยู่ในเกณฑ์อายุที่น้อยกว่าแรงงานผู้ชาย

**ที่มา:** OECD (2012)

ในทางตรงกันข้าม สำหรับประเทศที่การหยุดทำงานของแรงงานโดยเฉลี่ยอยู่ในช่วงอายุที่ค่อนข้างสูงกว่าอายุเกษียณที่กำหนดไว้แล้ว เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และไอร์แลนด์

การขยายอายุเกษียณก็อาจไม่ส่งผลกระทบต่อใดนัก ข้อพิจารณาการปฏิรูประบบบำนาญ และประกันสังคมเพื่อลดภาระของกองทุนฯ จึงมีแนวโน้มขยับไปที่การพิจารณาเกี่ยวกับอายุ เริ่มต้นในการรับบำนาญของแรงงาน หรือมาตรการด้านอื่นๆ เกี่ยวกับเงื่อนไขหรือ ข้อกำหนดการรับสิทธิประโยชน์ การจ่ายสมทบร่วมเข้ากองทุนฯ ของแรงงาน

## **2.4 “อายุเกษียณ” และ “อายุที่เริ่มรับบำนาญ/อายุที่เกิดสิทธิ” ถึงเวลา ต้องขยาย?**

จากข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่จะมี ต่อการลดลงในขนาดของกำลังแรงงานและสถานการณ์การจ้างงานในประเทศ รวมถึง สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศพัฒนา แล้วที่ได้มีการขยาย “กำหนดอายุเกษียณ” หรือ “อายุที่เริ่มรับบำนาญ” ออกไป ก่อให้เกิด คำถามว่า “สำหรับประเทศไทย มีความจำเป็นหรือยังที่ควรต้องพิจารณาในประเด็น ดังกล่าวด้วยเช่นกัน” ภายใต้บริบทและโครงสร้างการจ้างงานของประเทศไทย การพิจารณา เกี่ยวกับข้อคำถามดังกล่าว อาจแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

**หนึ่ง** การขยายกำหนดอายุเกษียณที่เป็นทางการ (*official retirement age*) ซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ อายุ 60 ปี โดยจะกระทบต่อการจ้างงานในภาครัฐเท่านั้น (เนื่องจาก ยังคงไม่มีการกำหนดอายุเกษียณที่เป็นทางการ สำหรับการจ้างงานในภาคเอกชน)

**สอง** การขยายอายุที่เริ่มรับบำนาญหรืออายุที่เกิดสิทธิ กรณีชราภาพ (*pensionable age*) ซึ่งจะกระทบต่อการจ้างงานในภาคที่เป็นทางการ ทั้งภาครัฐ (ปัจจุบันเริ่มต้นที่ อายุ 50-60 ปี) และภาคเอกชน (ปัจจุบันเริ่มต้นที่ อายุ 55 ปี จากกองทุนประกันสังคม) และ

**สาม** การขยายอายุเกษียณที่เป็นประสิทธิผล (*effective retirement age*) หรือ อายุที่กำลังแรงงานไทยหยุดทำงานโดยเฉลี่ย ซึ่งจะมีขอบเขตข้อพิจารณาที่ครอบคลุมกว้าง กว่า 2 ข้อพิจารณาแรก โดยครอบคลุมทั้งการจ้างงานในภาคที่เป็นทางการ (ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน) และในภาคที่ไม่เป็นทางการ การพิจารณาเพื่อขยายกำหนดอายุเกษียณ ที่เป็นทางการ หรือ ขยายอายุที่เริ่มรับบำนาญหรืออายุที่เกิดสิทธิ อาจเป็นเพียงวิธีการหรือ รูปแบบย่อยหนึ่งภายใต้ข้อพิจารณาที่สามนี้

ที่ผ่านมา ภายใต้อธิษฐานที่หนึ่งและสอง เกี่ยวกับการขยายกำหนดอายุเกษียณที่เป็นทางการและการขยายอายุที่เริ่มรับบำนาญหรืออายุที่เกิดสิทธิ งานศึกษาจำนวนหนึ่งได้เริ่มทำการศึกษเกี่ยวกับความเป็นไปได้และ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึง แนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการไว้บ้างแล้ว เช่น โครงการวิจัยการขยายกำหนดเกษียณอายุและการออมสำหรับวัยเกษียณอายุ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2551, ข) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การขยายอายุเกษียณ หรือ กำหนดเกษียณอายุในภาครัฐนั้นมีความเป็นไปได้ในเชิงของการนำมาปฏิบัติใช้ เนื่องจาก สัดส่วนของแรงงานในภาครัฐที่ต้องการทำงานจนถึงเกษียณอายุ และยังคงต้องการทำงานต่อไปหลังจากเกษียณอายุแล้วมีค่อนข้างสูง โครงการพัฒนาดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) ได้ให้ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา โดยเห็นควรให้มีการขยายอายุเกษียณของข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นที่ยาว 65 ปี โดยต้องมีกำหนดจำนวนปีสูงสุดในวาระการดำรงตำแหน่งบริหาร รวมถึงข้อกำหนดการประเมินประสิทธิภาพการทำงานไว้ด้วย ในขณะที่ การศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายอายุที่เกิดสิทธิ: กรณีชราภาพ (สุนันดรศักดิ์ และคณะ 2549) ชี้ว่า สถานประกอบการเอกชนส่วนมากกำหนดอายุเกษียณของแรงงานไว้ที่ 55 ปี ซึ่งเท่ากับอายุที่เกิดสิทธิ กรณีชราภาพของระบบประกันสังคมในปัจจุบัน และเท่ากับอายุที่พนักงานหรือแรงงานส่วนใหญ่ต้องการหยุดทำงาน หากมีการขยายอายุเกิดสิทธิ กรณีชราภาพ สถานประกอบการส่วนใหญ่ก็มีความคิดเห็นที่จะต่ออายุการเกษียณให้กับแรงงานตามระยะเวลาการขยายอายุการเกิดสิทธิที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม สถานประกอบการที่จะไม่ต่อสิทธิให้แก่แรงงานก็มีเป็นบางส่วน

ภายใต้อธิษฐานที่สาม เกี่ยวกับการขยายอายุการทำงานของแรงงาน (ในภาพรวม) การศึกษาที่มี เช่น โครงการศึกษาผลกระทบการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2551, ก) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายอายุการทำงานภาคเอกชนต่อนายจ้างและลูกจ้างทั้งในทางบวกและทางลบ ผลกระทบต่อภาพรวมของระบบเศรษฐกิจ รวมถึงศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมในการกำหนดการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชนทั้งในระบบและนอกระบบ นอกจากนี้ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายในด้านการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งในการขยายอายุการทำงานหรือการอยู่ในกำลังแรงงานของผู้สูงอายุให้ยาวนานขึ้นก็มีอยู่อย่างพอสมควร (สมรักษ์ และคณะ 2553; สถาบันวิจัยประชากรและสังคม 2553;

สมรักษ์และคณะ 2551; ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2551) เช่นเดียวกับการศึกษาเพื่อการส่งเสริมการอยู่ในภาคการจ้างงานจนถึงอายุเกษียณในภาครัฐหรือให้ยาวนานขึ้นในภาคเอกชน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2551, ข และ 2551, ก; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551)

### 3. บทกศน์ใหม่ เพื่ออะไรและอย่างไร

จากบทความว่าด้วย ความปั่นป่วนที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส จากการประท้วงของแรงงานจำนวนมาก ในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 ภายหลังจากการประกาศแผนการขยายอายุเกษียณอายุ เพิ่มอีก 2 ปี รวมถึงจำนวนปีขั้นต่ำในการจ่ายสมทบเพื่อรับสิทธิประโยชน์บำนาญขั้นเต็มจากกองทุนบำนาญ อีก 1 ปี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิรูประบบบำนาญของประเทศ ปราโมทย์ (2554) ซึ่งเป็นนักวิชาการผู้ที่ได้เสนอแนวความคิดในการเลื่อนอายุของ “ผู้สูงอายุ” ของประเทศไทยจาก 60 ปี เป็น 65 ปี ด้วยการพิจารณาถึงช่วงชีวิตที่เหลืออยู่ของบุคคลซึ่งยาวนานขึ้นกว่าในอดีต แทนการใช้จำนวนปีปฏิทินที่บุคคลมีชีวิตอยู่มาเป็นเกณฑ์กำหนด ได้ให้มุมมองที่น่าสนใจการพิจารณาเกี่ยวกับอายุเกษียณของประเทศไทยไว้ว่า

“...ขณะนี้ อายุเกษียณของคนไทยยังไม่เป็นประเด็นให้ต้องเดินขบวนประท้วงกันเหมือนในฝรั่งเศส เพราะแรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ ไม่มีการเกษียณอายุอยู่แล้ว ที่สำคัญคือ เรายังไม่มีระบบประกันสังคม หรือระบบบำนาญที่จะครอบคลุมแรงงานทุกคนเหมือนอย่างในฝรั่งเศส...แต่เมื่อไรที่เรามีระบบดังกล่าวขึ้นมา ประเด็นการจ่ายเบี้ยประกัน ซึ่งหมายรวมถึงอัตราที่ต้องจ่าย ระยะเวลาในการจ่ายเบี้ยประกัน และการรับผลประโยชน์หรือเบี้ยบำนาญกลับคืนยามชรา จะกลายเป็นเรื่องสำคัญขึ้นมาทันทีเมื่อนั้นอายุเกษียณ หรืออายุเมื่อหยุดการจ่ายเบี้ยประกัน แล้วเริ่มรับบำนาญชราภาพจะมีความหมายต่อคนไทยเหมือนอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสทุกวันนี้ ถ้าเราได้เห็นบทเรียนของฝรั่งเศสแล้ว และกำลังคิดจะให้มีระบบบำนาญแห่งชาติในอนาคต เราควรกำหนดอายุที่จะหยุดจ่ายเบี้ยประกันและเริ่มรับบำนาญที่สมเหตุสมผลเสียตั้งแต่เริ่มแรกจะดีไหม...”



จากมุมมองข้างต้น ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรและการเคลื่อนเข้าสู่การเป็น “สังคมผู้สูงอายุ” ที่มากขึ้นเรื่อยๆ ของประเทศไทย การปรับตัวและการวางแผน “ล่วงหน้า” เพื่อรองรับผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมาทั้งในภาพรวมต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือในภาพย่อยต่อครัวเรือน คุณภาพชีวิต สุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้สูงอายุ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศจะปรับหรือเปลี่ยน สิ่งใดก็ตาม สิ่งสำคัญ คงต้องเริ่มจากการปรับเปลี่ยน “มุมมอง” และ “มโนทัศน์” ของสังคมให้เท่าทันกับสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้น หรือกำลังจะเกิดขึ้น เพื่อเกิดความเข้าใจและเห็นความจำเป็นที่นำไปสู่การยอมรับหรือให้การสนับสนุน การเปลี่ยนแปลงนั้นๆ

มโนทัศน์ใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ” จึงเป็นประเด็นข้อพิจารณาหนึ่งที่สังคมไทยควรเริ่มให้ความสำคัญเพื่อหาคำตอบร่วมกัน ว่า *“ถึงเวลาหรือยังที่ประเทศไทยควรต้องเปลี่ยนนิยามความเป็นผู้สูงอายุของคนไทย”* *“มีความจำเป็นหรือความเหมาะสมเช่นไร* ในการขยายอายุเกษียณ หรือ อายุเริ่มรับบำนาญหรืออายุการเกิดสิทธิกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม” *“หากขยาย จะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใดหรือเพื่อใคร ควรขยายไปที่อายุเท่าไร และควรมีรูปแบบการดำเนินการและมาตรการรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาคส่วนต่างๆ อย่างไร”* หรือ *“ถ้าหากไม่ขยาย แล้วจะเกิดอะไรขึ้น จะมีการมาตรการทางเลือกอื่นในการรับมือสิ่งที่จะเกิดขึ้นนั้นหรือไม่ อย่างไร”*

ในการได้มาซึ่งคำตอบในข้อคำถามทั้งหมดข้างต้น องค์ความรู้และหลักฐานเชิงประจักษ์ในสถานการณ์ที่เป็นอยู่และการศึกษาเชิงคาดการณ์ในสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นถือว่าจำเป็นและมีความสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับ สถานการณ์การจ้างงาน และตลาดแรงงานทั้งในภาคที่เป็นทางการ (ภาครัฐและภาคเอกชน) และไม่เป็นทางการ ผลิตภาพแรงงาน แบบแผนการบริโภคและการออม สิทธิ สวัสดิการ ระบบหลักประกัน และการคุ้มครองทางสังคมที่มีแก่ผู้สูงอายุ (และจะมีในอนาคต) สถานการณ์ภาระการเงินการคลังของภาครัฐ สภาพชีวิตความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและครัวเรือนทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ เป็นการบ้านที่ยังต้องทำต่อและขับเคลื่อนในการสื่อสารต่อไปกับสังคม เพื่อมโนทัศน์ใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ” ของประเทศไทย

## เอกสารอ้างอิง

- กรมสุขภาพจิต. มปป. รายงานจำนวนการฆ่าตัวตายของประเทศไทย จำแนกตามช่วงอายุ; (online: <http://www.dmh.go.th/report/suicide/>; เรียกใช้เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2555)
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยธรรมิภาศาสตรและเทคโนโลยี คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์ และสวรัย บุญยमानนท์. 2554. “แรงงานสูงวัยและการคาดการณ์ผลกระทบจากการขยายกำหนด เกษียณอายุ” หน้า (253-268) ใน ประชากรและสังคม 2554: จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย, บรรณาธิการโดย สุรีย์พร พันธุ์ และมาลี สันภูวรรณ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ฐนันดรศักดิ์ บวรนนท์กุล อธิยุทธ เกียรติพิริยะวงศ์ เหม บุญพรหมอ่อน ปรีชา ศรีธัญญา นุกูล ยอดดวงใจ และสุชาดา บัว พันธุ์. 2549. การศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายอายุที่เกิดสิทธิ: กรณีชราภาพ. กรุงเทพมหานคร: กองวิจัย และพัฒนา สำนักงานประกันสังคม.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ปัทมา ว่าพัฒนางศ์. 2553. นิยามผู้สูงอายุด้วยช่วงชีวิตข้างหน้า. หน้า (15-28) ใน ประชากรและสังคม 2553: คุณค่าผู้สูงอายุในสายตาสังคมไทย, บรรณาธิการโดย สุชาดา ทวีสิทธิ์ และสวรัย บุญยमानนท์. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล. 2553. “อายุเกษียณแค่ 2 ปี บ้านเมืองก็ปั่นป่วน” ใน *จดหมายข่าวประชากรและการพัฒนา*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. ปีที่ 31 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 เดือนธันวาคม-มกราคม 2553
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. 2553. การทบทวนและสังเคราะห์องค์ความรู้ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2545-2550. กรุงเทพมหานคร: บริษัท คิว พี จำกัด.
- วรชัย ทองไทย. 2549. อายุเริ่มต้นของผู้สูงอายุไทย. ใน การประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2549. สมาคมนักประชากรไทย: หน้า 217-227

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551. โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ. กรุงเทพมหานคร: สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551, ก. โครงการศึกษาผลกระทบการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน . \_\_\_\_\_ . 2551, ข. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการสร้างและขยายโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน สำหรับผู้สูงอายุ: เพื่อศึกษาวิจัยเรื่อง “การขยายกำหนดเกษียณอายุและการออมสำหรับวัยเกษียณอายุ”. กรุงเทพมหานคร: สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. 2549. การฉายภาพประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548-2568 มหาวิทยาลัยมหิดล ฉบับเดือนมีนาคม 2549. เอกสารทางวิชาการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล หมายเลข 314:หน้า 8 \_\_\_\_\_ . 2553. โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบการส่งเสริมการมีงานทำแก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบท. นครปฐม: สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.

สมรักษ์ รักษาทรัพย์, กาญจน์ กังวานพรศิริ และนงนุช อินทวิเศษ. 2553. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาอาชีพและโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมสอดคล้องกับผู้สูงอายุ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ. 2551. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาประเทศไทย (สถานการณ์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย).; สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2554) จาก [http://www.nesdb.go.th/temp\\_social/data/data\\_02.pdf](http://www.nesdb.go.th/temp_social/data/data_02.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2551. รายงานโครงการศึกษาวิจัยย่อย โครงการศึกษาวิจัยแนวทางและมาตรการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ภายใต้โครงการ “ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา ในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ”. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. สถิติโครงสร้างประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2555 จาก [http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatSubDefault\\_Final.aspx?catid=](http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatSubDefault_Final.aspx?catid=);
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2554, ก. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร สัมมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 (รายงานผลล่วงหน้า). สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม พ.ศ. 2555 จาก <http://popcensus.nso.go.th/file/popcensus-20-12-54.pdf>;
- \_\_\_\_\_. 2554, ข. สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2553). กรุงเทพมหานคร: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. 2554, ค. สสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความรู้และทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุ พ.ศ. 2554. กรุงเทพมหานคร: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. 2554, ง. การสำรวจสุขภาพจิตคนไทย พ.ศ. 2551-2553. กรุงเทพมหานคร: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- Clark R. L., Burkhauser R. V., Moon M., Quinn J. F. and Smeeding T. M. 2004. The Economics of an Aging Society. Massachusetts: Blackwell Publishing
- Magnus., George. 2009. The Age of Aging. John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd.
- OECD. 2012. Average effective age of retirement versus the official age, 2004-2009. Retrieved January,11, 2012. from:<http://www.oecd.org/dataoecd/3/2/39371902.xls>;
- Schulz, J. H. 2001. The Economics of Aging. 7th Edition. Connecticut: Auburn House.
- The Economist. 2011. Falling Short: Special Report Pensions. The Economist. April 9<sup>th</sup> 2011. Retrieved January, 11, 2012. from <http://www.economist.com/node/18502013>
- WHO. n.a. Definition of an older or elderly person: Proposed Working Definition of an Older Person in Africa for the MDS Project. Retrieved January, 11, 2012 from: <http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/index.html>