

การสร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ

Income Security for the Elderly

สถิตพงศ์ ธนวิริยะกุล¹

Sathitpong Thanaviriyakul¹

บทคัดย่อ

การก้าวขึ้นสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วของสังคมไทยย่อมส่งผลกระทบต่อกำลังการผลิต วิถีชีวิตและพฤติกรรมของผู้คนในสังคม จึงเป็นประเด็นที่สังคมไทยควรต้องตระหนักและร่วมกันเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะในเรื่องของการสร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ เนื่องจากระบบบำนาญของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและเพียงพอ คนไทยส่วนใหญ่ยังขาดวินัยในการออม และการพึ่งพิงบุตรหลานในสังคมยุคใหม่เริ่มลดน้อยลง การศึกษาที่ผ่านมาระบุชัดเจนว่าการสร้างเสริมโอกาสและการทำงานให้กับผู้สูงอายุ การขยายอายุการทำงานหรืออายุเกษียณ จะเป็นนโยบายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในอนาคต จึงควรที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะได้ร่วมกันกำหนดทิศทางนโยบาย โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การขยายอายุการทำงานของแรงงานในระบบภาคเอกชนให้ยาวนานขึ้น การปรับปรุงหรือปฏิรูประบบบำนาญ/สวัสดิการสังคมต่างๆ ให้ครอบคลุมและเพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพในช่วงวัยสูงอายุ การสร้างความรู้ความเข้าใจ การสร้างการยอมรับ และการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการขยายอายุการทำงานหรืออายุเกษียณเพื่อช่วยลดความสับสนและกระแสด้านการสื่อสารสังคมเพื่อสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกของความเป็นผู้สูงอายุที่จะช่วยสร้างคุณค่าและการยอมรับในการทำงานที่ยาวนานขึ้น

คำสำคัญ : ผู้สูงอายุ, หลักประกันรายได้, การขยายอายุการทำงาน

Abstract

Approaching old age in Thai society affects the workforce, lifestyle, and social behavior. It is an important issue that Thai society should be aware of and prepare for. The pension system, savings, and children's dependence are gradually increasing in today's society. Literature tells us that employment, retirement, and social security coverage should be important topics when setting future policy. Policy makers and stakeholders should clearly identify policy's direction and goals. These include private retirement extension, pension/social security reform, and escalation of quality of life of the elderly at all ages. Development of knowledge and understanding regarding

¹ อาจารย์ประจำ, ภาควิชาเภสัชศาสตร์สังคมและบริหาร คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ Lecture, Social and Administrative Pharmacy, Faculty of Pharmaceutical Sciences, Chulalongkorn University

the elderly, social perception and participation from all stakeholders, and public communication are also needed to positively enhance elderly value and longer workforce in Thai social system.

Keywords : elderly, income security, retirement enlargement

บทนำ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุแล้วนับแต่ปี 2552 - 2553 เป็นต้นมา โดยมีอัตราการเพิ่มประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ซึ่งคาดว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2567 และเป็น“สังคมสูงวัยระดับสุดยอด” ในปี พ.ศ. 2573 สถานการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งความเสี่ยงของผู้สูงอายุที่จะตกอยู่ในความยากจนหากไม่มีการเตรียมความพร้อมรองรับ

จากการศึกษาที่ผ่านมาด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ ของสถาบันประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2553) พบว่า

ด้านรายได้ : ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีรายได้จากหลายแหล่งโดยรายได้เฉลี่ยของผู้สูงอายุต่อคนเท่ากับ 3,013 บาทต่อเดือน เป็นรายได้หลักจากการประกอบอาชีพเฉลี่ย 2,548 บาท ส่วนรายได้อื่นๆ ได้แก่ รายได้จากบำนาญบำนาญเฉลี่ย 1,781 บาท จากคู่สมรสเฉลี่ย 44 บาท และจากบุตรหลานเฉลี่ย 1,702 บาท

ด้านรายจ่าย : ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรายได้ โดยค่าใช้จ่ายส่วนตัวเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ย 2,751 บาท เฉพาะค่าอาหารและเครื่องดื่มเฉลี่ย 2,381 บาท นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมทางสังคม เช่น ทำบุญ ค่าฌาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายรายปีที่มีจำนวนมากที่สุดเฉลี่ยประมาณ 8,862 บาท/ปี และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ย 1,785 บาท/ปี

ด้านการงานและการประกอบอาชีพ : มากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 58) ยังทำงาน/ประกอบอาชีพ โดยเหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ต้องทำงานคือ เพื่อเลี้ยง

ชีพหรือหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว หรือต้องการพึ่งตนเอง รองลงมาคือต้องการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และร่างกายยังแข็งแรงพอทำงานไหว ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้ทำงาน ให้เหตุผลว่าสุขภาพไม่แข็งแรง เจ็บป่วย ทำให้ไม่ไหว มีโรคประจำตัว ต้องเลี้ยงหลาน/เฝ้าบ้าน ขาดสภาพ ลูกไม่ให้ทำ และต้องการพักผ่อน ตามลำดับ

อาชีพหลักที่สำคัญคือ ทำการเกษตร ค้าขาย ให้บริการ ผลิตภัณฑ์ โดยส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นเจ้าของกิจการเอง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ” โดย สมรักษ์ รักษาทรัพย์ (2551) พบว่า ผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 50-60 ปีที่ยังทำงานอยู่ต้องการทำงานหลังเกษียณ มากกว่าไม่ต้องการทำงานหลังเกษียณ (ร้อยละ 52.86) โดยเหตุผลที่ต้องการทำงานหลังเกษียณคือ ยังสามารถทำงานได้ ต้องการหารายได้ (รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ) ไม่ต้องการเป็นภาระของบุคคลอื่นๆ

ด้านอุปสงค์ต่อการจ้างงานผู้สูงอายุพบว่า เหตุผลสำคัญที่หน่วยงานไม่จ้างผู้สูงอายุเรียงตามลำดับคือ ผู้สูงอายุทำงานช้า (ร้อยละ 34.4) ผู้สูงอายุไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ (ร้อยละ 31.6) สถานประกอบการต้องรับผิดชอบปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุ (ร้อยละ 15.1) และผู้สูงอายุต้อง (ร้อยละ 3.3) ขณะที่ผู้ต้องการรับผู้สูงอายุเข้าทำงานได้ให้เหตุผลสำคัญว่า ผู้สูงอายุมีประสบการณ์สูง (ร้อยละ 60.8) ผู้สูงอายุมีความรับผิดชอบสูง (ร้อยละ 30.1) ผู้สูงอายุเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ดี (ร้อยละ 4.0) กรณีที่ต้องรับผู้สูงอายุเข้าทำงานหน่วยงาน หน่วยงานยินดีรับโดยไม่มีเงื่อนไขร้อยละ 22.0 และรับอย่างมีเงื่อนไขร้อยละ

ละ 78.0 เดือนไขการรับผู้สูงอายุที่หน่วยงานเสนอ มี 3 ด้าน คือ เดือนไขด้านเวลา เดือนไขเรื่องค่าจ้าง เดือนไขเรื่องสุขภาพ และเดือนไขเรื่องความรับผิดชอบ

ส่วนความต้องการของสถานประกอบการต่อความช่วยเหลือของรัฐบาลในเรื่องการรับผู้สูงอายุเข้าทำงานเรียงตามลำดับความสำคัญ คือให้เงินอุดหนุนกับหน่วยงานที่จ้างผู้สูงอายุทำงาน (ร้อยละ 38.1) ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลให้กับสถานประกอบการที่จ้างผู้สูงอายุทำงาน (ร้อยละ 31.9) โรงพยาบาลของรัฐอำนวยความสะดวกในเรื่องการเข้าถึงบริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ (ร้อยละ 29.4)

งานศึกษาวิจัยของ วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ (2556) พบว่าการขยายอายุเกษียณการทำงานจะสามารถช่วยบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่มีต่อการชะลอตัวลงของระบบเศรษฐกิจไทยได้ แต่ไม่มากเพียงพอกับระดับความรุนแรงของภาวการณ์ขาดแคลนแรงงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะชะลอตัวลงถึงร้อยละ 1 ในอีก 20 ปีข้างหน้า สำหรับมาตรการที่จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวคือการส่งเสริมการออมและการพัฒนาเทคโนโลยีในกระบวนการผลิต (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 สรุปผลกระทบจากกรณีศึกษาต่างๆ ต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

กรณีศึกษา ผลกระทบ	ขยายอายุ เกษียณ	ทำงานต่อจาก อายุ 50 ขึ้นไป	ส่งเสริมการออม	พัฒนาเทคโนโลยี
มหภาค	0.16 – 0.23	0.00 – 0.02	0.44	1.94
ภาคเกษตร	0.11 – 0.25	-	-	-
ภาคอุตสาหกรรม	0.25 – 0.44	0.01 – 0.03	-	-
ภาคบริการ	0.69 – 0.79	0.01 – 0.03	-	-

ที่มา : วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ (2556)

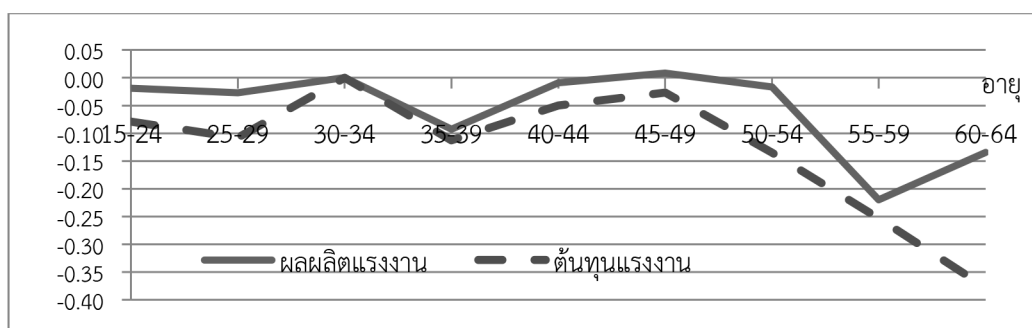
การศึกษาของ ดร.นงนุช สุนทรชวากานต์ และคณะ (2556) ได้ศึกษาผลิตภาพตามอายุของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ภาคการค้าและบริการ และภาคการขายส่ง-ขายปลีกและโรงแรม-ภัตตาคาร ผลการประมาณการจากแบบจำลองพบว่า โครงสร้างผลิตภาพแรงงานในแต่ละภาคเศรษฐกิจมีความแตกต่างกัน อีกทั้งโครงสร้างของผลิตภาพตามอายุของแรงงานอาชีพต่างๆ นั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะงานของแรงงานที่แตกต่างกันไปในแต่ละภาคเศรษฐกิจ ผลิตภาพของแรงงานสูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการผลิตนั้นลดลงต่ำกว่าวัยหนุ่มสาวอย่างมีนัยสำคัญเมื่อแรงงานมีอายุระหว่าง

55-59 ปี แต่ผลิตภาพแรงงานในภาคการค้าขายส่ง-ขายปลีกและโรงแรม-ภัตตาคาร ยังคงอยู่ในระดับสูงได้นานและขึ้นสูงสุดก่อนที่จะลดลงต่ำกว่าวัยหนุ่มสาวค่อนข้างมากในช่วงอายุ 60-64 ปี สำหรับภาคการค้าและบริการ ผลิตภาพของแรงงานเพิ่มได้สูงสุดอย่างมีนัยสำคัญช่วงอายุ 50-54 ปี ผลจากการประมาณการไม่ได้แสดงให้เห็นว่าแรงงานสูงอายุที่ทำงานในภาคนี้มีผลิตภาพน้อยไปกว่าแรงงานหนุ่มสาว (ดังแสดงในภาพที่ 1-3)

ผลการศึกษาภาคสนามระบุว่า การตัดสินใจจ้างแรงงานผู้สูงอายุต่อไปนั้นควรเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพราะการตัดสินใจ

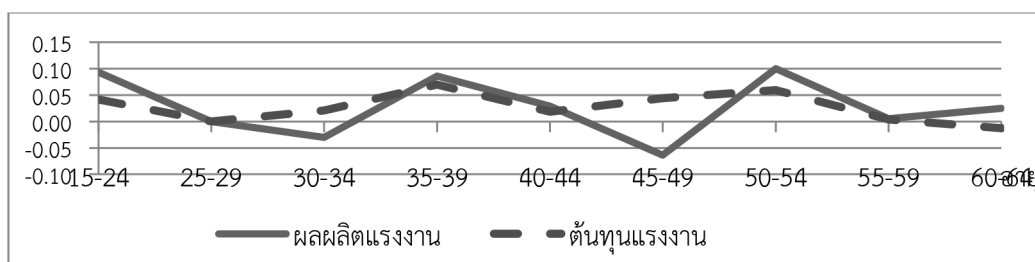
จ้างแรงงานต่อของนายจ้างนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่วัดได้จากการทำงานของลูกจ้างเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับคุณสมบัติที่สำคัญด้านอื่นที่วัดไม่ได้ของลูกจ้างด้วย และลูกจ้างบางคนต้องการหยุดทำงานในตำแหน่งงานปัจจุบันเมื่ออายุ 55 ปี ซึ่งเป็นอายุก่อนเกษียณที่ 60 ปี ผลจากการศึกษาจึงชี้ว่าการที่จะสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานต่อไปได้นั้น สิ่งที่สำคัญคือภาครัฐควรสร้างแรงจูงใจแก่นายจ้างเพื่อจ้างแรงงานสูงอายุ และแรงจูงใจให้

แรงงานสูงอายุยังคงทำงานต่อหลังเกษียณอายุ ยิ่งไปกว่านั้นเพื่อให้แรงงานสามารถทำงานอยู่ได้ยาวนานขึ้น ภาครัฐควรมีมาตรการช่วยเหลือแรงงานให้สามารถสร้างเสริมสุขภาพที่ดีตั้งแต่อายุยังน้อย อีกทั้งเพื่อจะทำให้ผู้สูงอายุในอนาคตมีผลิตภาพตามอายุเพิ่มสูงขึ้น ภาครัฐควรพัฒนาระบบการศึกษาที่มุ่งให้แรงงานได้รับการศึกษาที่เหมาะสมกับงานอาชีพ



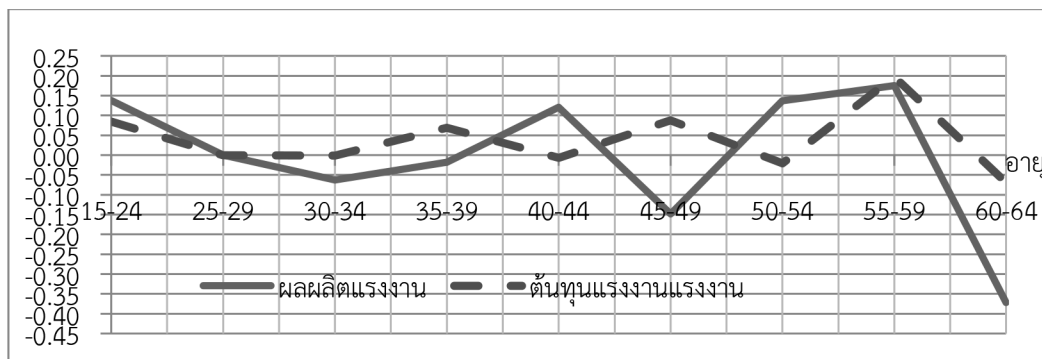
ภาพประกอบ 1 ผลิตภาพและต้นทุนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต

หมายเหตุ : ค่าบนแกนตั้งเป็นค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรส่วนแบ่งกลุ่มอายุแรงงานที่ได้จากการประมาณการโดยใช้ แบบจำลองที่ตัวแปรตามอยู่ในรูปของลีด เป็นค่าลีดผลผลิตส่วนเพิ่มต่อแรงงาน ลีดค่าตอบแทนต่อแรงงาน



ภาพประกอบ 2 ผลิตภาพและต้นทุนแรงงานตามอายุในภาคการค้าและบริการ

หมายเหตุ : ค่าบนแกนตั้งเป็นค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรส่วนแบ่งกลุ่มอายุแรงงานที่ได้จากการประมาณการโดยใช้ แบบจำลองที่ตัวแปรตามอยู่ในรูปของลีด เป็นค่าลีดผลผลิตส่วนเพิ่มต่อแรงงาน ลีดค่าตอบแทนต่อแรงงาน



ภาพประกอบ 3 ผลผลิตและต้นทุนแรงงานในภาคการขนส่ง-ขายปลีกและ โรงแรม-ภัตตาคาร

หมายเหตุ : คำนวณกันตั้งเป็นค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรส่วนแบ่งกลุ่มอายุแรงงานที่ได้จากการประมาณการโดยใช้ แบบจำลองที่ตัวแปรตามอยู่ในรูปของลอค เป็นค่าลอคผลผลิตส่วนเพิ่มต่อแรงงาน ลอคค่าตอบแทนต่อแรงงาน

จากการทบทวนบทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศใน 5 ประเทศ โดย ออฟินท์ สฟโซคซีย (2556) ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ พบว่าในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมาประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้ประสบปัญหาที่สืบเนื่องจากการเป็นสังคมสูงอายุ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานเนื่องจากอัตราการเกิดลดลงทำให้จำนวนแรงงานวัยหนุ่มสาวลดน้อยลง ซึ่งเป็นตัวแปรที่จะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้ เริ่มมีปัญหาค่าใช้จ่ายด้านบริการทางสังคมเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากมีจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิในการรับบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การจ่ายเงินบำนาญและค่าใช้จ่ายของระบบสวัสดิการมีสัดส่วนที่สูงขึ้น ผู้ที่จะเข้ากองทุนประกันสังคมกลับมีจำนวนลดน้อยลงรัฐบาลในบางประเทศไม่สามารถปรับระบบสวัสดิการสังคมให้สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายได้ ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินบำนาญไม่มีเงินเพียงพอที่จะดำรงชีพอย่างมีคุณภาพมาตรฐานได้ยาวนาน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่นๆ เช่น ความยากจน ปัญหาสุขภาพจิต ดังตัวอย่างของประเทศเกาหลีและญี่ปุ่น

ที่มีสถิติการฆ่าตัวตายในกลุ่มประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะผู้สูงอายุชาย

ประเทศเหล่านี้มีการดำเนินการเชิงนโยบายและมาตรการที่หลากหลายเพื่อรองรับปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น กำหนดนโยบายเชิงเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยการขยายอายุการทำงาน การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาศักยภาพให้แก่แรงงานสูงอายุ การแสวงหางานใหม่ มาตรการจูงใจให้สถานประกอบการจ้างผู้สูงอายุต่อเนื่องหรือจ้างเพิ่มขึ้น และการปรับเปลี่ยนระบบบำนาญบำนาญ การกำหนดนโยบายเชิงสังคมโดยการสร้างหลักประกันทางสังคม และคุณภาพชีวิต การสร้างความตระหนักในการดูแลสุขภาพ การพัฒนาบริการสาธารณะต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ และความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนของกลุ่มผู้สูงอายุ

ประเทศต่างๆ เลือกใช้นโยบายการขยายอายุเกษียณอย่างเป็นทางการออกไปสูงกว่า 60 ปี คือ ระหว่าง 65 – 68 ปี โดยแต่ละประเทศมักเลือกที่จะกำหนดให้มีผลบังคับใช้ในอนาคต และให้บังคับอายุเกษียณของแรงงานเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็น

ตอน เพื่อลดกระแสการต่อต้าน และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถเตรียมความพร้อม

ความสำเร็จในการขยายอายุเกษียณ มีใช้อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่บทเรียนสำคัญจากประเทศที่ศึกษาพบว่า การใช้ข้อมูลเชิงสถิติ การกำหนดแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยการอธิบายถึงหลักการที่มีเหตุผล การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงาน และช่วยลดกระแสการต่อต้าน

ข้อเสนอนโยบายการสร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ

1. เป้าหมายสำคัญของการสร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ

การขยายอายุการทำงานหรืออายุเกษียณเพื่อรองรับปัญหาของสังคมผู้สูงอายุในอนาคตเป็นประเด็นสำคัญของการสร้างหลักประกันรายได้เพื่อความมั่นคงของผู้สูงอายุ เนื่องจากระบบบำนาญยังไม่มีประสิทธิภาพและเพียงพอ คนไทยส่วนใหญ่ยังขาดวินัยในการออม และการพึ่งพิงบุตรหลานในสังคมยุคใหม่เริ่มลดน้อยลง ดังนั้นการขับเคลื่อนนโยบายนี้ จึงต้องสร้างความรับรู้และความตระหนักในการเตรียมความพร้อมเชิงนโยบายใน โดยมีเป้าหมายที่สำคัญดังนี้

(1) ผลักดันให้มีการกำหนดอายุการทำงานหรืออายุเกษียณของแรงงานเป็นกฎหมาย โดยมีการบังคับใช้อย่างเป็นขั้นตอนและมีระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการดำเนินการ

(2) การขยายอายุการทำงานของแรงงานในระบบภาคเอกชนให้ยาวนานขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายไว้ที่ 60 ปี ยกเว้นบางสาขาอาชีพที่ต้องใช้แรงงานหนักและความเสี่ยงสูง เช่น ภาคการผลิตอุตสาหกรรม

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนในการหาข้อสรุปที่ชัดเจนในการขยายอายุเกษียณการทำงาน ภาครัฐการให้ยาวนานขึ้นเป็น 65 ปี

(4) ปรับปรุงหรือปฏิรูประบบบำนาญ/สวัสดิการสังคมต่างๆ เนื่องจากภายใต้ระบบที่ใช้ในปัจจุบันยังเป็นระบบที่ไม่ค่อยมีความสมบูรณ์ ไม่ครอบคลุม และเพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพในช่วงวัยสูงอายุ

(5) การสร้างความรู้ความเข้าใจ การสร้างการยอมรับ และการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการขยายอายุการทำงานหรืออายุเกษียณ เพื่อช่วยลดความสับสนและกระแสต่อต้าน

(6) การสื่อสารสังคมเพื่อสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกของความเป็นผู้สูงอายุ ที่จะช่วยสร้างคุณค่าและการยอมรับในการทำงานที่ยาวนานขึ้น

2. ทิศทางนโยบายการสร้างหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ

นโยบายการขยายอายุการทำงานและอายุเกษียณ เป็นนโยบายทางเลือกสำคัญที่ประเทศไทยจะหลีกเลี่ยงต่อไปอีกไม่ได้ เป็นนโยบายเพื่อเตรียมความพร้อมในการที่จะเป็นสังคมสูงอายุที่แท้จริงหรือถาวรในช่วงประมาณ 20 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2573) เรื่องนี้ต้องใช้เวลานานและค่อยเป็นค่อยไปอย่างมีขั้นตอน ต้องสร้างความรับรู้และการยอมรับจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ทิศทางการดำเนินนโยบายในระยะต่อไป จึงอยู่ในขั้นตอนของการผลักดันให้เกิดนโยบายและนำไปใช้ในการปฏิบัติที่เป็นจริง แผนการดำเนินงานในระยะนี้จึงประกอบด้วยการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการผลักดันให้เกิดวาระของนโยบายแห่งชาติ พร้อมๆ กับการศึกษาวิจัยในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องและจำเป็น ดังนี้

(1) การกำหนดกลไกระดับชาติในการขับเคลื่อนนโยบาย การขยายอายุเกษียณเป็นเรื่องระยะยาว และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานทั้งทางด้าน

เศรษฐกิจ ด้านสังคม ที่มีความสำคัญในระดับ “วาระแห่งชาติ” ที่สังคมหรือภาครัฐต้องมีเจตจำนงค์ทางการเมือง (political view) ต่อการผลักดันนโยบายในเรื่องนี้อย่างจริงจัง จึงต้องกำหนดให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ทั้งในรูปของคณะกรรมการ จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาดูแลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) การสร้างฐานความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมของสังคม การขยายอายุการทำงาน หรืออายุเกษียณ เป็นประเด็นที่มีผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดแรงต่อต้าน การสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม จะเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย ดังนี้

- สร้างความรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ และทัศนคติที่ดี ของกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องในการขยายอายุการทำงานในระบบให้ยาวนานขึ้นกว่าเดิม (อย่างน้อย 60 ปี) เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นและความสมัครใจ

- การกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริม จูงใจ และกระตุ้นให้นายจ้างทั้งในภาครัฐและเอกชน พิจารณาการขยายอายุการทำงานในระบบยาวนานขึ้นกว่าเดิม เช่น นโยบายลดหย่อนภาษีแก่นายจ้างที่จ้างแรงงานสูงอายุหรือผู้สูงอายุ รวมทั้งภาครัฐอาจยอมให้นายจ้างที่มีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ (เช่น ค่าประกันสุขภาพ ค่าตรวจสุขภาพประจำปี ค่าใช้จ่ายอุปกรณ์เพื่ออาชีวอนามัยที่เอื้อการทำงานของสูงอายุ เป็นต้น) สามารถนำไปหักภาษีได้

- สร้างแรงจูงใจและเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ ทั้งในส่วนที่เป็นงานเพื่อแสวงหารายได้ เพื่อลดปัญหาความยากจน และในการทำงานเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตหรืองานเพื่อสังคม งานจิตอาสา เพื่อผู้สูงอายุได้มีโอกาสได้เข้าสังคม พบปะผู้คน ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ สร้างความภาคภูมิใจและคุณค่าของชีวิต

- การสร้างฐานความรู้ข้อมูลด้านแรงงาน

ผู้สูงอายุเพื่อใช้ในการวางแผน ติดตาม และประเมินผลทางนโยบาย เช่น ฐานข้อมูลโรงงานที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ ข้อมูลแรงงานอายุ 50-55 ที่ออกจากงานและยังคงทำงานในสาขาอาชีพต่างๆ อัตราการออกจากงานก่อนอายุเกษียณและการประกอบอาชีพหลังออกจากงาน ความมั่นคงทางรายได้และรายจ่ายของผู้สูงอายุภายหลังเกษียณ เป็นต้น

(3) การส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุในสถานประกอบการ เพื่อให้เกิดการนโยบายนโยบายไปสู่ภาคการปฏิบัติจริงในสถานประกอบการภาคเอกชน จึงควรที่จะได้มีการนำแนวนโยบายต่างๆ ที่จะส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุ อาทิเช่น

- การออกแบบการจ้างงานหรือต่ออายุแรงงานที่เกษียณอายุอย่างเหมาะสม

- ความร่วมมือในการจัดฝึกอบรมพัฒนาทักษะผู้สูงอายุ เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้เพิ่มพูนความรู้ และเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงาน

- การปรับปรุงและจัดสภาพแวดล้อมการทำงาน ให้เหมาะสมกับการทำงานของผู้สูงอายุ

- การจัดสวัสดิการด้านสุขภาพ

- มาตรการสร้างแรงจูงใจด้านภาษีหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ

(4) การส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบท

- การดำเนินการควรต่อยอดจากชมรมผู้สูงอายุ หรือต่อยอดจากกลุ่มอาชีพที่มีอยู่เดิม เช่น กลุ่ม OTOP และวิสาหกิจชุมชน รวมทั้งชมรมผู้สูงอายุซึ่งมีจำนวนสมาชิกผู้สูงอายุที่แน่นอนและมีการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมอยู่แล้ว โดยการเสริมทักษะด้านอาชีพที่ผู้สูงอายุต้องการ หรือพาไปศึกษาดูงานในชุมชนที่ประสบความสำเร็จ

- ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชน จัดแนะแนวอาชีพตามภารกิจของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งผู้ที่อยู่ในวัยก่อนเกษียณและวัยเกษียณอายุ เช่น จัดอบรมเชิงปฏิบัติ

การเพื่อเพิ่มพูนทักษะความรู้และวิทยาการใหม่ที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ หรือต่อยอดจากภูมิปัญญาที่มีอยู่เดิม หรือเสริมงานอนุรักษ์ที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพ สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง และถ่ายทอดองค์ความรู้สู่ลูกหลานต่อไปได้

- ขยายภาคีเครือข่ายการทำงานสู่สภาผู้สูงอายุจังหวัด องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยการจัดอบรมและเป็นพี่เลี้ยงในการทำการส่งเสริมการทำงานของสูงอายุทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว

- บูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในการสร้างงาน สร้างอาชีพแก่ผู้สูงอายุ ที่เชื่อมโยงกับตลาดในพื้นที่และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่ในวงจรการผลิตสินค้าและบริการให้แก่ผู้ประกอบการ/ร้านค้าในพื้นที่/ชุมชน

- ให้มีการสร้างงานในจังหวัดแก่ผู้สูงอายุร่วมกับภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐควรสนับสนุนให้ภาคเอกชนคัดสรรงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานในสถานประกอบการต่อไป หรือให้รับงานไปทำที่บ้าน

- การส่งเสริมผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพอิสระ ปัจจุบันมีหน่วยงานให้ความสนใจแก่ผู้สูงอายุที่ประกอบอาชีพอิสระค่อนข้างน้อย หน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่างๆควรส่งเสริมให้มีการจัดฝึกอบรมทักษะของการเป็นผู้ประกอบการ การใช้เทคโนโลยีเพื่อการทำธุรกิจ การบริหารจัดการ การตลาดและสนับสนุนข้อมูลข่าวสารเพื่อการประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อสร้างแรงจูงใจแก่ธุรกิจใหม่ของผู้สูงอายุ

- จัดทำทำเนียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการส่งเสริมการทำงานของสูงอายุ โดยการเก็บข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ ไว้เป็นต้นแบบในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

(5) การปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติ เงินบำนาญเป็นหลักประกันรายได้ที่สำคัญยิ่งสำหรับผู้สูงอายุที่จะต้องมีการออกแบบให้เหมาะสมประกอบด้วยหลักการความมั่นคงที่ต้องมีการผสมผสานระหว่างการทำหนดสิทธิประโยชน์ (Defined Benefit, DB) กับระบบร่วมจ่ายหรือการออม (Defined Contribution, DC) และการกำหนดขอบข่ายความคุ้มครองที่ครอบคลุม โดยการจะปฏิรูปนั้น ขั้นแรกคือ ต้องทำให้ชัดเจนว่าอะไรคือบำนาญขั้นพื้นฐานที่ทุกคนทุกกลุ่มควรได้รับสิทธิ ขั้นที่สองคือสร้างความเพียงพอ เมื่อรู้ว่าไม่เพียงพอจะต้องมีการกระตุ้นหรือเสริมให้สามารถออมเพิ่มขึ้นได้ ขั้นที่สามคือการสร้างความมั่นคง เป็นการออมเพิ่มเติมโดยสมัครใจตามเศรษฐกิจของแต่ละคน

แนวทางการดำเนินการที่สำคัญประกอบด้วย

- การปรับเปลี่ยน “เบี้ยยังชีพ” ให้เป็น “บำนาญพื้นฐาน” ที่ครอบคลุมประชาชนทุกคนเป็นหลักประกันรายได้ขั้นพื้นฐานให้กับผู้สูงอายุ โดยต้องมีการระบุเป็นข้อกฎหมายและการบริหารจัดการที่ชัดเจน

- กระบวนการจัดการทางนโยบายบำนาญทั้งระบบ ที่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการนโยบายบำนาญ/บำนาญแห่งชาติ ขึ้นมาพิจารณาพิจารณาในภาพรวมของประเทศ เพื่อเสนอแนะนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับการจัดทำและการบริหารจัดการระบบการออมทุกระดับ และระบบบำนาญและสวัสดิการที่สมควรจัดให้แก่ประชาชนอย่างครอบคลุมและเพียงพอ

(6) ทบทวน แก้ไข และปฏิรูปกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบาย และเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำกฎหมายการขยายอายุเกษียณสำหรับสังคมไทยในอนาคต

(7) การสร้างมโนทัศน์ใหม่ (perspective) และปรับกระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm) จากผลการศึกษาของ รศรินทร์ เกรย์ และคณะ (2556) พบว่าคนส่วนใหญ่มีมโนทัศน์เกี่ยวกับภาพลักษณ์และมุมมอง

มองผู้สูงอายุในสังคมไทยในเชิงลบ ตั้งแต่การมองถึงสุขภาพ ความแข็งแรง ความเสื่อมโทรมของสังขารภายนอก สมรรถนะและผลิตภาพที่ลดลงในการทำงาน ด้วยคุณค่า และขีดความสามารถต่ำในการพัฒนาเศรษฐกิจ จู้จี้ขี้ป่น อ่อนแอ เป็นกลุ่มประชากรที่ต้องได้รับการดูแล สนับสนุน ต้องพึ่งพิง และเป็นภาระของสังคมและรัฐบาล ยิ่งความคุ้นเคยและแนวทางที่ถือปฏิบัติกันมา ยิ่งทำให้คนในสังคมไทยมีกระบวนทัศน์ที่ยึดติดกับความเชื่อเก่าๆ การที่สังคมมีมุมมองในเชิงลบจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุ ในทางตรงข้าม หากคนในสังคมมองภาพผู้สูงอายุในเชิงบวก ก็จะเห็นถึงมิติของคุณค่าและศักยภาพทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม โดยความรู้ประสบการณ์ของผู้สูงอายุที่ยังคง

สามารถทำประโยชน์และส่งเสริมการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

เป้าหมายคือการสื่อสารสังคมเพื่อเปลี่ยนนิยามของผู้สูงอายุที่แต่เดิมกำหนดโดยใช้อายุ 60 ปีเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียว มาเป็นการขยายอายุที่ใช้เป็นเกณฑ์มากกว่า 60 ปี (ในเบื้องต้น 65 ปี) และให้เน้นถึงคุณค่าของความสูงวัย (ตารางที่ 3) การมองนิยามเชิงบวก เพื่อลบล้างหรือลดระดับโมทัศน์ที่เป็นมายาคติเชิงลบลงบ้าง เมื่อสามารถปรับเปลี่ยนนิยามก็จะนำไปสู่การขยายอายุการทำงาน และการสร้างการยอมรับของคนในสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะยอมรับสภาพของแรงงานสูงอายุได้มากขึ้น

ตารางที่ 3 การสร้างมโนทัศน์ใหม่ในเรื่องผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุ	วัยอื่น ๆ ในสังคม
- เตรียมความพร้อมผู้สูงอายุให้สามารถเข้าถึงสื่อสมัยใหม่ในสังคม - เตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุมีความมั่นใจและเห็นคุณค่าในตนเอง โดยอาจมีเวทีสัจจรู้นชมคุณค่าและความดีของผู้สูงอายุในระดับตำบลต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุเห็นคุณค่าตนเองและสร้างความเข้าใจสู่สังคม	- เปลี่ยนทัศนคติและกรอบคิดใหม่ต่อผู้สูงอายุ - เน้นประชากรรุ่นใหม่ ให้เข้าใจกระบวนการสูงวัย เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และเตรียมพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาที่ผ่านมาระบุชัดเจนว่าการสร้างเสริมโอกาสและการทำงานให้กับผู้สูงอายุ การขยายอายุการทำงานหรืออายุเกษียณ จะเป็นนโยบายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในอนาคต จึงควรที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะได้ร่วมกันกำหนดทิศทางนโยบาย โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การขยายอายุการทำงานของแรงงานในระบบภาคเอกชนให้ยาวนานขึ้น การปรับปรุงหรือปฏิรูประบบบำนาญ/สวัสดิการสังคมต่างๆ ให้ครอบคลุมและ

เพียงพอสำหรับการใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพในช่วงวัยสูงอายุ การสื่อสารสังคมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ โดยมีทิศทางนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

- (1) การกำหนดกลไกระดับชาติในการการขับเคลื่อนนโยบาย
- (2) การสร้างฐานความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมของสังคม ต่อการขยายอายุการทำงานหรืออายุเกษียณ
- (3) การส่งเสริมโอกาสด้านอาชีพและการทำงานของผู้สูงอายุในสถานประกอบการ
- (4) การส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ

ในพื้นที่ชนบท

(5) การปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติให้ครอบคลุมและเพียงพอ โดยปรับเปลี่ยน “เบี้ยยังชีพ” ให้เป็น “บำนาญพื้นฐาน” และมีกระบวนการจัดการทางนโยบายบำนาญทั้งระบบ

(6) การทบทวนและแก้ไขกฎหมายต่างๆ

ที่เกี่ยวข้อง

(7) การสื่อสารสังคมเพื่อสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกของความเป็นผู้สูงอายุ

เอกสารอ้างอิง

- งนุช และ สายพิน. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาผลิตภาพแรงงานตามอายุของแรงงานและการทำงานของแรงงานสูงอายุในภาคอุตสาหกรรมการขายส่งและขายปลีก ภาคอุตสาหกรรมโรงแรมและภัตตาคาร และภาคอุตสาหกรรมการผลิต. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
- ศรีรินทร์ เกรย์ และคณะ. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ: มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม”. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
- วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยผลกระทบด้านมหภาคและจุลภาคของการขยายอายุเกษียณ. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
- สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ, และงนุช อิทธิวิเศษ. (2551). โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ. รายงานการศึกษาระบบสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักปลัดกระทรวงแรงงาน.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2553). “โครงการศึกษาเพื่อหารูปแบบการส่งเสริมการมีงานทำแก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ชนบท” .
- อรพินท์ สฟโชคชัย และนพวรรณ ศรีเกตุ. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการจัดทำภาพรวมผลการศึกษาและกำหนดกรอบนโยบาย. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)