



รายงานฉบับสมบูรณ์

# โครงการพัฒนาดัชนีการเกษียณอายุของ ข้าราชการและพนักงานของรัฐ

จัดทำโดย

ศุภนย์จริยธรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี  
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๕๑

# คำนำ

โครงการ “พัฒนาดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ” เกิดจากดำริของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ที่จะยังผลให้จำนวนประชากรสูงวัยมีมากขึ้น และมีสุขภาพดีมากขึ้นโดยส่วนรวม อันเป็นผลจากการพัฒนาด้านการแพทย์และการสาธารณสุข สภาที่ปรึกษาฯ ได้มอบหมายให้ศูนย์วิจัยธรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการ และโครงการก็ได้เสร็จสมบูรณ์เป็นรูปเล่มดังที่เห็นอยู่นี้ ผมขอขอบคุณหลายท่านในนามของศูนย์วิจัยธรรมฯ ที่ได้ช่วยเหลือเป็นอย่างดียิ่งก่อนอื่นต้องขอขอบพระคุณศาสตราจารย์นายแพทย์ ดร. วิจิตร บุญยโหดระ สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ผู้วิจัยอย่างยิ่ง นอกจากนี้ก็ขอขอบพระคุณคณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม พลศึกษาและการกีฬา ที่ได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์จากการประชุมหลายครั้งหลายครา อันปรากฏผลออกมาเป็นรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยขอโน้มรับความผิดพลาดทั้งหมดอันอาจมีอยู่ไว้แต่เพียงผู้เดียว ขอขอบคุณคุณปิยนุช มังคละ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกอย่างไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อย นอกจากนี้ก็ขอขอบคุณท่านวิทยากรทุกท่านที่กรุณาให้เกียรติเข้าร่วมประชุมในวันอังคารที่ 19 กุมภาพันธ์ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่า ขอขอบคุณคุณปาริตา สุขประเสริฐ ที่ช่วยถอดเทปการสนทนาในการประชุมดังกล่าว

หวังว่ารายงานฉบับสมบูรณ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่การคิดค้นและการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการเกษียณอายุของประเทศตามสมควร

โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์

ผู้อำนวยการ

ศูนย์วิจัยธรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

คณะอักษรศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

|   |    |
|---|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....  | 4  |
| หลักการและเหตุผล.....   | 5  |
| วัตถุประสงค์.....   | 5  |
| วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย.....   | 6  |
| ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....  | 6  |
| แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดการเกษียณอายุ.....   | 7  |
| การกำหนดอายุเกษียณกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม.....  | 11 |
| ความหมายใหม่ของ “การเกษียณอายุ”.....  | 14 |
| การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณ.....  | 22 |
| ผลกระทบของโครงสร้างที่ทำให้ประชากรใช้ชีวิตอยู่กับการเกษียณยาวนานขึ้นกับภาระในการจัดสวัสดิการ..... | 33 |
| ข้อดีและข้อเสียของการยกเลิกการกำหนดการเกษียณอายุ.....   | 34 |
| ทางเลือกสำหรับประเทศไทย.....  | 40 |
| สรุป: ดัชนีการเกษียณอายุในฐานะที่การเกษียณอายุเป็นทางเลือก และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....           | 44 |
| ดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ.....   | 49 |
| สรุป: ทางเลือกด้านนโยบายของรัฐ.....   | 50 |
| การประชุมเสวนา วันอังคารที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551.....  | 51 |
| รายการเอกสารอ้างอิง.....  | 59 |
| ภาคผนวก.....  | 60 |

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ” นี้จัดทำขึ้นจากความริเริ่มของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในอันที่จะค้นคว้าหาความรู้เกี่ยวกับมาตรการที่เหมาะสม ในการกำหนดการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ ภายใต้สถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านโครงสร้างประชากรของประเทศ เป็นที่ทราบกันว่า สัดส่วนประชากรที่อายุมากกว่า 60 ปี หรือที่เรียกว่า “ประชากรสูงวัย” จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งที่เป็นจำนวนโดยรวม และที่เป็นสัดส่วนเทียบกับประชากรทั้งหมด สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการลดจำนวนลงของประชากรวัยเด็กและวัยรุ่น ซึ่งจะเพิ่มกำลังที่จะมาทดแทนประชากรสูงวัยต่อไป สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดความจำเป็น ที่จะหันมาคิดเกี่ยวกับนโยบายการเกษียณอายุของประเทศเสียใหม่

ผลการวิจัยสรุปว่า อายุเกษียณของข้าราชการทุกประเภท ควรมีฐานที่อายุ 65 ปี ทั้งนี้เนื่องจากว่า อายุเฉลี่ยของคนไทยมีมากขึ้นและสุขภาพโดยทั่วไปดีขึ้น อันเป็นผลจากนโยบายด้านการสาธารณสุขที่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ควรมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งการบริหารไว้ที่ประมาณ 4 ปี เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการหรือพนักงาน ดำรงอยู่ในตำแหน่งบริหารนานเกินไป นอกจากนี้ ข้าราชการสาย “วิชาการ” ซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งบริหาร แต่ใช้วิชาการและวิชาชีพชั้นสูงในการปฏิบัติงาน เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้พิพากษา อัยการ หรืออื่นๆในทำนองเดียวกัน) ควรเกษียณอายุที่อายุ 70 ปี แต่ทั้งนี้ควรมีการประเมินประสิทธิภาพในการทำงาน พร้อมกับสุขภาพกายและใจทุกๆปี ตั้งแต่อายุ 65 ปี เป็นต้นไป

นอกจากนี้ งานวิจัยก็ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการยกเลิกการบังคับอายุเกษียณ ซึ่งได้ปฏิบัติอยู่ในบางประเทศ และได้เสนอการวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสียของนโยบายดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งประเทศไทยอาจพิจารณาใช้นโยบายนี้ได้ในระยะยาวต่อไป

## หลักการและเหตุผล

เป็นที่ทราบกันว่า ในปัจจุบันนี้สังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่การที่ประชากรโดยเฉลี่ยมีอายุสูงขึ้น อันเป็นผลมาจากพัฒนาการทางการแพทย์และสาธารณสุข ที่ทำให้ผู้คนมีสุขภาพดียิ่งขึ้นและมีอายุยืนยาวมากขึ้น ผลที่ตามมาประการหนึ่งก็ได้แก่ การที่ผู้คนมีความสามารถในการทำงานเป็นเวลายาวนานมากขึ้น เมื่อคนมีสุขภาพดีและอายุยืนยาวมากขึ้น เวลาที่คนเหล่านี้จะสามารถทำงานให้เป็นประโยชน์ได้ก็ย่อมมีมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆเกี่ยวกับการเกษียณอายุในประเทศไทย ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนเท่าที่ควร สถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันก็คือ มีข้าราชการระดับสูงเป็นจำนวนมากที่ต้องเกษียณอายุไปเมื่อครบหกสิบปี ซึ่งหลายท่านยังมีกำลังความสามารถที่จะทำงานรับใช้ประเทศชาติได้ต่อไปอีกหลายปี ดังนั้น จึงควรจะมาคิดกันว่า การกำหนดให้มีการเกษียณอายุที่หกสิบปี เป็นเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้กับข้าราชการทั้งหมดนั้น เป็นการเหมาะสมหรือไม่ อันที่จริงรัฐบาลก็ได้เริ่มตระหนักถึงสถานการณ์นี้ จึงได้มีความคิดริเริ่มที่จะให้ข้าราชการบางสาขาสามารถทำเรื่องขออนุมัติให้เลื่อนกำหนดเวลาเกษียณอายุของตนเองเป็นหกสิบห้าปี แต่ถึงแม้กระนั้นก็ตาม ความพยายามนี้ก็ยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้น และยังไม่มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบว่า เหตุใดจึงต้องเป็นหกสิบห้าปี ข้าราชการประเภทใดที่สมควรเลื่อนกำหนดเกษียณอายุ มีหลักเกณฑ์หรือดัชนีอะไรหรือไม่ที่จะใช้วัดว่า ข้าราชการคนใด หรือที่ทำงานประเภทใด ควรจะให้เลื่อนการเกษียณอายุ และควรมีการเลื่อนกำหนดเกษียณอายุให้เร็วขึ้นในข้าราชการบางประเภทหรือไม่ ประเภทดังกล่าวนี้ได้แก่ประเภทใดบ้าง มีการอ้างอิงเหตุผลหรือหลักฐานอะไรบ้าง เพื่อสนับสนุนประเด็นเหล่านี้ ซึ่งคำตอบของคำถามเหล่านี้ จะมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอัตรากำลังคน และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในงานราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## วัตถุประสงค์

1. ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดเกณฑ์การเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐ
2. จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อนำเสนอแก่รัฐบาลต่อไป

## วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

การดำเนินงานวิจัยจะประกอบด้วยการศึกษาวิจัยค้นคว้าจากเอกสาร และการจัดประชุม สัมมนาเพื่อระดมความคิดจากฝ่ายต่างๆ

รายละเอียดของการดำเนินงานตามโครงการจะเป็นดังนี้

ในขั้นต้นจะมีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดัชนีการเกษียณอายุ จากแหล่งต่างๆ ทั้งนี้เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ตลอดจนนโยบายและดัชนีการเกษียณอายุของประเทศต่างๆ

จากนั้นจะมีการจัดประชุมสัมมนาโดยเชิญนักวิชาการที่ทำงานเกี่ยวข้องกับด้านนี้ เช่นในสาขาบริหารงานบุคคล ประชากรศาสตร์ สังคมวิทยา และสาขาอื่นๆ เพื่อมานำเสนอ บทความวิชาการในการประชุมดังกล่าว โดยบทความเหล่านี้จะมีการตีพิมพ์รวมเป็นเล่มใน เวลาต่อไป นอกจากนี้ก็จะเชิญผู้เกี่ยวข้องจากฝ่ายต่างๆ เช่นภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจ องค์การเอกชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย คาดว่าการประชุมดังกล่าวจะจัดขึ้นในเดือนที่ ห้าของโครงการ การประชุมนี้จะกินเวลาหนึ่งวัน และจะเชิญวิทยากรมาร่วมเสนอ บทความ และอภิปรายประมาณ 5 – 6 ท่าน ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดประมาณ 50 คน

ต่อไปก็จะประมวลผลที่ได้จากการค้นคว้าและการประชุมวิชาการ เพื่อสรุปเป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

การดำเนินวิจัยจะประกอบด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร บทความวิชาการ ผล การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้อง และการจัดสัมมนาประชุม กลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดจากฝ่ายต่างๆ ผลงานของโครงการ รายงานการศึกษาวิจัย อัน ประกอบด้วยผลงานการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นรูป ธรรม

## ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาเอกสาร บทความวิชาการ จากหน่วยงานต่างๆ ดังนี้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะต่างๆของจุฬาฯ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยอื่นๆ การรับฟังความคิดเห็น ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการเกษียณอายุจาก การประชุมวิชาการ

## แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดการเกษียณอายุ

สังคมในอดีตที่ยังไม่ได้เริ่มการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่มีแนวคิดเรื่องการ “เกษียณอายุ” แบบที่รู้จักกันในปัจจุบัน และเป็นแนวคิดที่เป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าสังคมในอดีตนั้นเป็นสังคมเกษตรกรรม และทุกคนที่สามารถทำงานได้ก็จะทำงานต่อไปเรื่อยๆ ตามความจำเป็น ในสังคมแบบนี้ทุกคนที่ทำงานในไร่นาจะทำงานของตนไปจนกว่าจะทำไม่ไหวจริงๆ ด้วยเหตุผลทางด้านร่างกาย เมื่อถึงเวลานั้นก็จะอยู่กับบ้าน และอาจจะทำงานในบ้านต่อไป และเป็น “ทรัพย์สินทางปัญญา” ให้แก่ลูกหลาน ด้วยการให้คำแนะนำ คำปรึกษาอันเป็นประโยชน์ต่างๆในการดำเนินชีวิตของลูกหลาน นอกจากนี้ หากจะสังเกตไปที่กลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่าชาวไร่ชาวนา เช่น พระหรือขุนนาง ก็จะไม่เห็นได้ว่า บุคคลเหล่านี้สามารถทำงานไปได้จนแก่เฒ่า ไม่มีการกำหนดว่าจะต้องเกษียณอายุเมื่อใด ตัวอย่างที่ดีได้แก่งานของพระภิกษุหรือนักบวชในศาสนาอื่นๆ ซึ่งถือกันว่าย่างอายุมากเท่าใด ก็ยังมีภูมิรู้มากขึ้น เหมาะแก่การสั่งสอนสาธุศิษย์และประชาชนทั่วไปมากขึ้น ในวงการของพระภิกษุหรือนักบวชนั้นไม่มีการเกษียณอายุ กล่าวคือ ไม่มีแนวคิดว่า เมื่ออายุถึงเท่านั้นเท่านั้นปี ก็จะต้องเลิกจากความเป็นพระหรือนักบวชนั้น จะเห็นได้ว่า ร่องรอยของแนวคิดของสังคมก่อนสมัยใหม่ ก็ยังคงอยู่ในการดำเนินชีวิตของพระภิกษุสงฆ์และนักบวชนี้เอง กล่าวโดยสรุปก็คือ ในสังคมยุคโบราณก่อนสมัยใหม่ อาชีพที่ไม่ต้องใช้แรงงานมาก เช่นพระ สามารถทำไปได้เรื่อยๆจนตลอดชีวิต ส่วนอาชีพใช้แรงงานเช่น การทำไร่ทำนา นั้นโดยหลักการแล้วก็ทำไปได้เรื่อยๆเช่นเดียวกัน จนกว่าร่างกายจะทำไม่ไหวจริงๆ อย่างไรก็ตาม ไม่มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กันทั่วไปว่า เมื่อถึงอายุหนึ่งจะต้องเลิกจากการทำ งานนั้นๆของตน ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุที่เรารู้จักกันนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดมีสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และมีการสร้างองค์กรแบบสมัยใหม่ที่มีดำเนินรูปแบบตามอย่างของโรงงานอุตสาหกรรม แนวคิดก็เปลี่ยนไป จากเดิมที่เคยคิดว่า คนๆหนึ่งสามารถทำงานของตนไปได้เรื่อยๆ ก็เริ่มมีความคิดว่าควรมีการกำหนดอายุที่คนทำงานควรจะเลิกทำงานต่อไปเมื่อถึงอายุดังกล่าว เหตุที่คิดแบบนี้ก็เนื่องจากว่า สภาพเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปจากการทำงานในไร่นา รวมกับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมขนาดเล็กเพื่อใช้กันเองในครัวเรือนหรือในหมู่บ้าน ไปเป็นการผลิตขนาดใหญ่เป็นส่งสินค้าไปจำหน่ายให้แก่ผู้คนจำนวนมากทั่วประเทศ หรือมีการส่งออกไปขายยังต่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็เลยเกิดมีแนวคิดเรื่องการพัฒนา “ผลิตภาพ” หรือ productivity ขึ้น ความหมายของผลิตภาพได้แก่การผลิตสินค้าให้ได้มากขึ้นในเวลาเท่าเดิม ซึ่งหากทำได้เช่นนี้ก็แสดงว่าคนงานคนนี้มีผลิตภาพมากกว่าคนอื่นที่ผลิตได้น้อยกว่าในเวลาเท่ากัน นอกจากนี้ลักษณะการทำงานและการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมกับในครัวเรือนแบบดั้งเดิมก็แตกต่างกันอย่างสิ้น

เชิง ในสังคมโบราณดั้งเดิมนั้น ก็มีการผลิตงานประดิษฐ์หรือสิ่งของต่างๆ เช่น เครื่องจักสาน เครื่องโลหะ อุปกรณ์ที่ใช้ในชีวิตประจำวันต่างๆที่เรารู้จักกันในสังคมโบราณ แต่การผลิตดังกล่าว เป็นการผลิตโดยช่างฝีมือจำนวนน้อย และจำนวนที่ผลิตก็เป็นจำนวนน้อย เพื่อให้เพียงพอแต่ความต้องการในระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่เมื่อเกิดการพัฒนาสังคมอุตสาหกรรม การผลิตแบบนี้ไม่สามารถสร้าง “ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ” ซึ่งได้กลายเป็นหลักสำคัญของการก่อตั้งชาติอันเป็นผลพวงของสังคมสมัยใหม่ได้อีกต่อไป ดังนั้นจึงมีการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมขึ้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือว่า ผลิตภาพเป็นสิ่งสำคัญ และเนื่องจากความสามารถในการผลิตให้ได้มากๆ มีความสัมพันธ์กับอายุของคนงาน จึงเกิดมีความคิดขึ้นว่า คนงานที่อายุเกินกำหนดไม่ควรให้ทำงานอีกต่อไป ที่เป็นเช่นนี้ได้ก็เพราะว่า สภาพการทำงานได้เปลี่ยนไป จากการที่คนทำงานเป็นเจ้าของงานนั่นเอง เช่นในกรณีของชาวไร่ชาวนา หรือช่างฝีมือในอดีต มาเป็นการทำงานให้แก่เจ้าของธุรกิจโดยที่ผู้ทำงานไม่มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของงานที่ตนเองทำ ซึ่งก็ทำให้นายจ้างสามารถกำหนดนโยบายเช่นนี้ได้ และเมื่อภาคราชการรับเอาแนวการทำงานแบบโรงงานอุตสาหกรรมมาใช้ในการสร้างระบบข้าราชการ แนวคิดเรื่องการเกษียณอายุก็ติดต้ามมาเช่นเดียวกัน

หากจะวิเคราะห์ไปแล้ว แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณตายตัวนั้น มีรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่า การบริหารจัดการองค์กรควรจะมี “ความเป็นมาตรฐาน” ที่ใช้ได้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และเมื่อแนวคิดนี้เข้ามาในระบบบริหารราชการไทย ก็เลยเป็นที่มาของการกำหนดอายุเกษียณที่อายุเดียวกันตลอดอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน

### นิยามของ “เกษียณอายุ”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับปี พ.ศ. 2542 ได้นิยามคำว่า “เกษียณ” ไว้ว่า “ก. ลี้ภัย (ใช้เกี่ยวกับการกำหนดอายุ) เช่น เกษียณอายุราชการ”<sup>1</sup> คำๆนี้ที่ใช้ในบริบทนี้ ตรงกันภาษาอังกฤษว่า “to retire” หรือ “retirement” ซึ่งหมายความว่า “to withdraw from usual use or service” หรือ “เลิกจากการใช้งานหรือการบริการตามปกติ” อย่างไรก็ตาม จอร์จ ลีสัน ได้ให้ความหมายที่ละเอียดยิ่งขึ้นของคำๆนี้ โดยเสนอว่า การเกษียณอายุนั้นอาจเป็นการเกษียณเพื่อใช้ชีวิตในบั้นปลายอย่างมีความสุข โดยมีรายได้ประจำที่มั่นคง (บำนาญ) หรือเป็นช่วงเวลาอันเต็มไปด้วยความทุกข์ยากเนื่องจากขาดรายได้จากการทำงาน หรือช่วงเวลาที่สามารถทำอะไรก็ตามที่อยากทำได้เต็มที่โดยไม่ต้องมีใครมาเป็นเจ้านาย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2546)

<sup>2</sup> George W. Leeson, “Cross National Differences in Attitudes to the Age of Retirement: The HSBC Future of Retirement Global Ageing Survey 2005,” available at <http://www.ageingforum.org/>



นอกจากนี้ ลีสันก็ยังเสนอว่า แนวคิดเบื้องหลังการเกษียณอายุเปลี่ยนจากการ พักผ่อน (rest) มาเป็น รางวัล (reward) และมาเป็น สิทธิ (right) นั่นคือในยุคแรกเริ่มที่ให้มีการกำหนดการเกษียณอายุนั้น เกิดจากความคิดที่ว่าพนักงานที่ได้ทำงานมาจนถึงอายุหนึ่ง ไม่ควรจะได้รับอนุญาตให้ทำงานอีกต่อไป เนื่องจากเมื่ออายุมากขึ้นความสามารถในการทำงานก็จะลดน้อยลง เพราะผู้สูงวัยย่อมมีสภาพร่างกายที่ทรุดถอยลง จึงเห็นว่าคนงานที่ทำงานมาถึงช่วงอายุนี้นั้นสมควรจะได้ พักผ่อน ซึ่งในยุคสมัยที่เริ่มมีการใช้มาตรการบังคับการเกษียณอายุ ผู้สูงวัยก็เป็นเช่นนั้นจริงโดยส่วนใหญ่ แต่เมื่อมีการพัฒนาการเกษียณอายุอย่างเป็นระบบ มีการให้สิ่งตอบแทน เช่น บำนาญและสวัสดิการอื่นๆ ทำให้เกิดมีความคิดใหม่ว่า แทนที่จะให้ผู้เกษียณอายุ เกษียณอายุเพื่อจะได้พักผ่อน ก็เกิดแนวคิดว่าการเกษียณอายุถือเป็น รางวัล ตอบแทนคนทำงาน ที่ได้ทำงานอย่างทุ่มเทให้แก่ราชการหรือบริษัทมาเป็นเวลายาวนาน ผลตอบแทนก็คือการเกษียณอายุ ซึ่งเป็นการพักผ่อนอย่างหนึ่ง แต่ประกอบไปด้วยสิ่งตอบแทนได้แก่บำนาญและสวัสดิการต่างๆนั่นเอง แนวคิดก็คือว่า การเกษียณอายุเป็นการที่ผู้ว่าจ้างตอบแทนคนทำงานที่ทำงานมาอย่างซื่อสัตย์ จึงสมควรได้มีเวลาใช้ชีวิตอย่างอิสระ ไม่ต้องทำงานอีกต่อไป แต่มีค่าตอบแทนให้เพื่อให้มีความสุขในบั้นปลายของชีวิต อย่างไรก็ตาม แนวคิดก็เปลี่ยนไปอีก กล่าวคือเมื่อระบบการให้บำเหน็จบำนาญกลายเป็นของปกติธรรมดาของการจ้างงาน ก็เกิดความคิดขึ้นมาว่า การเกษียณอายุนั้นเป็น สิทธิ ที่ผู้ทำงานทุกคนต้องได้รับ และนายจ้างหรือราชการมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องให้สิทธิดังกล่าวนี้แก่ผู้ทำงาน

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเสนอความคิดว่า การกำหนดการเกษียณอายุไว้ตายตัวนั้น ไม่ใช่มาตรการที่จำเป็นอีกต่อไป ทั้งสำหรับราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหลักๆเกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างประชากร ซึ่งทำให้สัดส่วนของผู้สูงวัยมีจำนวนมากขึ้น และความก้าวหน้าทางการแพทย์ ที่ทำให้ผู้สูงวัยมีสุขภาพดีขึ้น ดังจะได้แสดงในรายละเอียดต่อไป ดังนั้น ประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้จะนำเสนอก็คือว่า การเกษียณอายุไม่ควรเป็นเพียง การพักผ่อน หรือ การให้รางวัล และก็ไม่ควรถือว่าเป็นเพียง สิทธิ ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอีกต่อไป แต่การเกษียณอายุควรเป็น ทางเลือก ของข้าราชการและพนักงานของรัฐ ซึ่งอาจเลือกเดินทางนี้ หรือเลือกที่จะทำงานต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่จะนำเสนอต่อไปที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า งานวิจัยหลายชิ้นให้ผลตรงกันว่า การทำงานเป็นหนทางรักษาสุขภาพที่ดีของผู้สูงวัยอย่างยิ่ง และการเกษียณอายุก่อนเวลาอันเป็นการเกษียณแบบไม่ต้องทำอะไรอีกเลย (เกษียณเพื่อ “พักผ่อน”) มีแต่จะทำให้สุขภาพของผู้เกษียณนั้นเลวลง และมักจะถึงแก่ความตายก่อนเวลาอันควร<sup>3</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การคิดว่าการเกษียณอายุเป็นการได้รับ

<sup>3</sup> “Early retirement can shorten your life,” available at <http://www.management-issues.com/2006/5/25/blog/early-retirement-can-shorten-your-life.asp>. See also article from the British Medical Journal.

รางวัล หรือเป็นสิทธิ ก็มีรากฐานความคิดมาจากการคิดว่าการเกษียณเป็นการพักผ่อน  
นั่นเอง เนื่องจากการได้รับรางวัลในที่นี้ก็เป็นกรที่ได้รับเวลาว่างและเงินค่าตอบแทน และการ  
คิดว่าเป็นสิทธิก็เป็นเพียงการนำเอามาตรการทางกฎหมายมาเป็นหลักประกันว่า คนทำงาน  
ทุกคนจะได้รับ “รางวัล” ดังกล่าว ไม่ว่าจะอย่างไรก็เป็นการคิดว่าการเกษียณเป็นการอยู่  
เฉยๆ ใช้ชีวิตอย่างไม่ต้องทำงาน หาความสุขไปวันๆ ทั้งสิ้น แต่งานวิจัยที่อ้างมา ซึ่งเป็นการ  
ศึกษาระยะยาวถึง 26 ปี โดยทำการศึกษาพนักงานของบริษัทน้ำมันแห่งหนึ่งในมลรัฐเท็กซัส  
พบว่าผู้ที่เกษียณเมื่ออายุ 55 ปี มีโอกาสถึงแก่ความตายในระยะเวลาสิบปี มากกว่าผู้ที่  
เกษียณเมื่ออายุ 60 หรือ 65 ปีถึงสองเท่า รายงานฉบับนี้สรุปว่า การเกษียณอายุก่อนกำหนด  
ไม่เป็นผลดีแก่สุขภาพเลย ซึ่งขัดแย้งกับความเชื่อที่มีมาแต่เดิม ที่คิดว่าการเกษียณก่อนเวลา  
ทำให้ได้พักผ่อน ซึ่งน่าจะทำให้สุขภาพดีขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นรายงานยังสรุปอีกว่า อัตราการตาย  
จะลดน้อยลง พร้อมกับอายุเกษียณที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การศึกษาให้ผลออกมาเหมือนกันไม่  
ว่าจะเป็นกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจสูงหรือต่ำ ผลที่ได้ก็คือว่า การทำงานมีผลดีต่อสุขภาพ  
อย่างวัดได้เป็นรูปธรรม ข้อสรุปจากวิจัยนี้ทำให้การกำหนดมาตรการเกษียณอายุตายตัวดู  
ไม่ใช่สิ่งจำเป็นอีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นอาจเป็นผลเสียก็ได้

ด้วยเหตุนี้จึงเสนอว่า การเกษียณอายุควรจะเป็นทางเลือก ซึ่งผู้ปฏิบัติงานอาจจะ  
เลือกจะเกษียณอายุตนเองหรือไม่ก็ได้ หากยังทำงานต่อไปได้ด้วยประสิทธิภาพเท่าเดิม การ  
ที่มีงานวิจัยระบุว่า การเกษียณก่อนกำหนดมีผลทำให้ถึงแก่ความตายก่อนวัยอันควร เป็นสิ่ง  
แสดงให้เห็นชัดเจนว่า การทำงานมีบทบาทสำคัญต่อชีวิต และชีวิตจะปราศจากความหมาย  
เมื่อขาดจากการทำงาน อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อต่อไปจะได้มีการวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้ใน  
รายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง แต่ข้อเสนอของงานวิจัยนี้ก็คือน่าสนใจว่า การเกษียณอายุ หรือสภาพหลัง  
การเกษียณอายุควรจะเป็นช่วงเวลาของการมีความสุข ซึ่งหากความสุขอยู่ที่ใดมีโอกาส  
ทำงานเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นและสังคม และเพื่อให้ชีวิตมีความหมาย ก็ควรจะให้เป็นเช่นนั้น  
สรุปก็คือ งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเสนอว่า การเกษียณอายุเป็น ทางเลือก และผู้ปฏิบัติงานก็ควรมี  
สิทธิที่จะใช้ทางเลือกดังกล่าว โดยไม่ต้องมีการบังคับว่าเมื่อถึงอายุหนึ่งแล้วต้องเกษียณออก  
ไป การตัดสินใจผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่งควรจะทำต่อไปได้หรือไม่ ไม่ควรอยู่ที่อายุของเขาว่า  
เป็นเท่าใด แต่ควรอยู่ที่ความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเขามากกว่า

อย่างไรก็ตาม การให้การเกษียณอายุเป็นทางเลือกนี้ ก็ควรจะต้องให้โอกาสแก่ผู้จ้าง  
งานในการเสนอมาตรการจูงใจให้คนทำงานบางประเภท ได้มีโอกาสเกษียณอายุก่อน  
กำหนดด้วย ดังนั้นการเสนอเรื่องการเกษียณอายุเป็นทางเลือกนี้ จึงไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกับ  
นโยบายการเกษียณอายุก่อนกำหนดของรัฐบาล แนวคิดเบื้องหลังนโยบายการเกษียณอายุ  
ก่อนกำหนดอยู่ที่ การมีกำลังคนบางประเภทมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นในการทำงาน ซึ่งทำให้สิ้น  
เปลืองงบประมาณในการจ้างงานคนเหล่านี้ ดังนั้น เมื่อมีการเปิดโอกาสให้การเกษียณอายุ  
เป็นทางเลือกแล้ว ก็ควรจะให้โอกาสแก่ผู้จ้างงานหรือรัฐบาลในการเสนอมาตรการเพื่อจูงใจ

ให้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ สัมครใจเกษียณอายุก่อนกำหนดด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัย เช่น ความต้องการกำลังคนของภาครัฐในแต่ละช่วงระยะเวลา ความรู้ความสามารถของ ข้าราชการและพนักงานของรัฐ และปัจจัยอื่นๆ

ดังนั้น สิ่งสำคัญก็คือว่า หากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องจ้างงานข้าราชการหรือ พนักงานบางประเภทเพื่อประโยชน์ของราชการ ก็ควรมีมาตรการขยายอายุเกษียณ หรืออาจ จะยกเลิกการบังคับการเกษียณอายุไปเลยในอนาคต แต่หากมีความจำเป็นที่จะต้องลด กำลังคนที่ด้อยประสิทธิภาพ รัฐก็ควรมีทางเลือกในการเสนอมาตรการจูงใจให้เกษียณ ก่อนกำหนดด้วย

## การกำหนดอายุเกษียณกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ประเทศไทยเริ่มมีการกำหนดการเกษียณอายุเมื่อมีการจัดระเบียบข้าราชการ ให้เป็น ไปตามสมัยใหม่ ในอดีตนั้น ขุนนางข้าราชการสามารถทำงานไปได้จนกว่าจะทำต่อไปไม่ไหว และเมื่อแก่ตัวมากๆ เข้าก็อาจจะขอพระบรมราชานุญาตลาออกจากราชการ ซึ่งพระมหากษัตริย์ก็ทรงพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ขุนนางบางท่านก็อาจจะทำงานไปจนอายุมากๆ เช่น เดียวกับพระภิกษุดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น อย่างไรก็ตาม สังคมโบราณไม่ค่อยมีความสลับซับซ้อน และไม่มีขนาดใหญโตเหมือนในปัจจุบัน และโดยเฉลี่ยแล้วผู้คนก็มีอายุไม่มาก ดังนั้น ผู้สูงวัยจึงมีจำนวนน้อยมากและเมื่อมีขุนนางที่ทำงานจนสูงวัย ก็ไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยมากนัก จึงไม่น่าประหลาดใจว่าในสังคมเช่นนี้จะไม่มีมีการกำหนดอายุเกษียณตายตัว

แต่เมื่อมีการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแบบอย่างของตะวันตก ซึ่งในสมัยปลายค ฤศตศตวรรษที่สิบเก้าได้มีการพัฒนาอย่างขนานใหญ่ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบข้าราชการ เป็นองคาพยพใหญ่ มีการจัดระบบบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งเป็นหมวดหมู่ กรมกอง และสายงานการบังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ การกำหนดอายุเกษียณก็เลยกลายเป็นผลพวง อันเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่าเมื่อถึงอายุถึงระดับหนึ่ง ก็ไม่สามารถทำงานต่อไป ได้ ในปี ค.ศ. 1920 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้เริ่มให้มีการบังคับเกษียณอายุตามอายุที่กำหนด (mandatory retirement) แก่ข้าราชการของรัฐบาลสหพันธ์ และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำในช่วงทศวรรษที่ 1930 ทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างก็เห็นพ้องกันว่า ควรให้มีการ กำหนดอายุเกษียณในโรงงานและในองค์กรเอกชน ในมุมมองของนายจ้างการกำหนดอายุ เกษียณทำให้ได้ประโยชน์ เนื่องจากไม่ต้องจ่ายค่าจ้างแพงๆ ให้แก่คนงานที่ทำงานมานาน ส่วนลูกจ้างก็พอใจกับผลประโยชน์จากบำเหน็จบำนาญที่ได้รับ แนวคิดเรื่องการบังคับอายุ เกษียณก็เลยมีมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ได้กลายเป็นแนวคิดกระแสหลัก ที่ไม่ค่อยมีใครสนใจมาวิเคราะห์หรือวิพากษ์วิจารณ์เท่าใดนัก

## สภาพโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป

จอร์จ ลีสันได้ทำการศึกษาสภาพโครงสร้างของประชากรของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว<sup>4</sup> และพบว่าในปี ค.ศ. 1950 หรือเมื่อประมาณ 57 ปีก่อน ประชากรที่อายุเกิน 60 ปีมีเพียงร้อยละ 8 ของประชากรโลก สัดส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10 ในช่วงเปลี่ยนมาเป็นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ด (หรือเมื่อเจ็ดปีที่ผ่านมา) และองค์การสหประชาชาติได้คาดการณ์ว่าสัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเป็นถึงร้อยละ 21 ในปี ค.ศ. 2050<sup>5</sup> ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น จำนวนของผู้สูงวัยอายุเกินกว่า 60 ปีก็จะมีมากกว่าประชากรวัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี) ทั่วโลก เมื่อเริ่มคริสต์ศตวรรษที่ 21 จำนวนผู้สูงวัยอายุ 60 ปีขึ้นไปทั่วโลกมีประมาณ 600 ล้านคน ซึ่งเป็นสามเท่าของจำนวนในปี ค.ศ. 1950 และเมื่อถึงปี ค.ศ. 2050 จำนวนนี้ก็มีมากถึงเกือบ 2,000 ล้านคน ซึ่งเท่ากับเพิ่มขึ้นถึงสามเท่านับตั้งแต่ปี 1950 จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มขยายของประชากรสูงวัยสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนน่าตกใจ

นอกจากนี้ จำนวนประชากรทั้งหมดของโลกก็เพิ่มขึ้นด้วย ถึงแม้ว่าอัตราการเพิ่มจะน้อยกว่าของประชากรสูงวัย ในปี ค.ศ. 2000 จำนวนประชากรทั้งหมดมี 6,100 ล้านคน และอัตราการเพิ่มเท่ากับร้อยละ 1.2 ซึ่งเท่ากับ 77 ล้านคนต่อปี เมื่อถึงปี ค.ศ. 2050 องค์การสหประชาชาติได้คำนวณไว้ว่า จำนวนประชากรของโลกจะเพิ่มเป็น 9,100 ล้านคน โดยประเทศกำลังพัฒนาจะมีการเพิ่มอัตราประชากรมากกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>6</sup>

อายุเฉลี่ยของประชากรก็เพิ่มมากขึ้น โดยในช่วงเปลี่ยนเป็นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ด อายุขัยเฉลี่ยของประชากรในประเทศพัฒนาแล้วเท่ากับ 76 ปี และในประเทศกำลังพัฒนาอยู่ที่ 63 ปี พัฒนาการของการแพทย์และสาธารณสุขคาดว่าจะทำให้อายุเฉลี่ยนี้เพิ่มเป็น 82 ปีในประเทศพัฒนาแล้ว และ 74 ปีในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งทำให้ช่องว่างในด้านนี้ระหว่างประเทศทั้งสองแบบลดน้อยลง

ยิ่งไปกว่านั้น อัตราการเกิดของทั้งโลกจะลดลงจาก 2.65 มาอยู่ที่ 2.05 เมื่อถึงช่วงระยะปี ค.ศ. 2045 – 2050<sup>7</sup> ซึ่งทำให้การเพิ่มของประชากรลดลงบ้าง แต่แม้กระนั้นประชากรก็ยังเพิ่มขึ้นถึง 44 ล้านคนต่อปี ซึ่งเป็นการเพิ่มที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น

<sup>4</sup> George W. Leeson, "Cross National Differences in Attitudes to the Age of Retirement: The HSBC Future of Retirement Global Ageing Survey 2005," available at <http://www.ageingforum.org/>

<sup>5</sup> United Nations. *World Population Prospects The 2004 Revision*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York: UN, 2005, quoted in Leeson, "Cross National Differences."

<sup>6</sup> United Nations, *World Population Prospects The 2004 Revision*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York: UN, 2005.

<sup>7</sup> Harper S, *Ageing Societies*, HodderArnold, London, 2006, quoted in Leeson.

ลีสันกล่าวว่าโครงสร้างประชากรของโลกมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เนื่องจากประชากรเหล่านี้มีการอพยพย้ายถิ่นอย่างกว้างขวาง ทำให้แต่ละประเทศต้องพึ่งพาอาศัยกัน ในปี ค.ศ. 2005 กว่าครึ่งหนึ่งของประเทศ 194 ประเทศในโลกรายงานว่า ภาวะสูงวัยเป็นประเด็นที่น่าเป็นห่วง และในจำนวนนี้หากพิจารณาเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว ก็ จะพบว่ามืถึงร้อยละ 75 ที่แสดงความเป็นห่วงนี้ออกมา การตอบสนองของภาวะดังกล่าวของรัฐบาลก็ประกอบด้วยมาตรการเช่น การยืดอายุเกษียณออกไป การจำกัดการเกษียณก่อนเวลา และสนับสนุนให้ผู้หญิงเข้ามาทำงานมากขึ้น

สัดส่วนของประชากรที่กำลังเปลี่ยนไป อาจแสดงให้เห็นชัดในภาพต่อไปนี้<sup>8</sup>

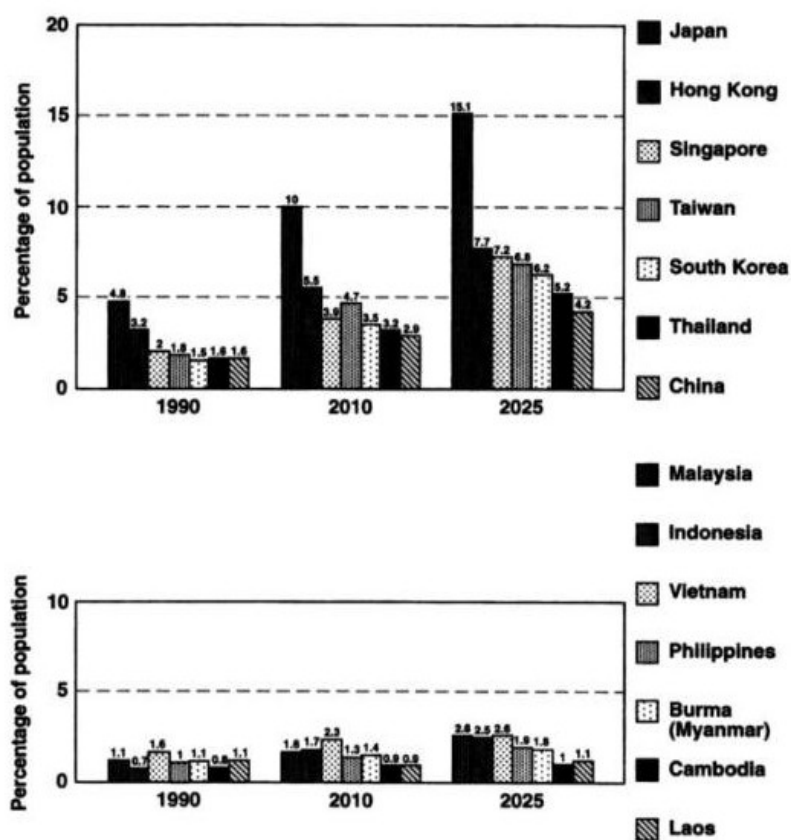


Figure 1.2b Asia-Pacific: percentage of elderly population 75+ in 1990, 2010, 2025.

จากรูปจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของประชากรอายุมากกว่า 75 ปีขึ้นไปได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย โดยในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) มีเพียงร้อยละ 1.8 แต่ในปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) คาดว่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 3.2 และในปี ค.ศ. 2025 (พ.ศ. 2568) จะเพิ่มขึ้นถึง

<sup>8</sup> แหล่งที่มา: David R. Philips, ed. *Ageing in the Asia-Pacific Region: Issues Policies and Future Trend.* (Routledge,2000).

ร้อยละ 5.2 ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้นอัตราเพิ่มสูงที่สุดในโลก และใน ค.ศ. 2025 จะมีประชากรวัยสูงกว่า 75 ปีถึงกว่าร้อยละ 15

อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพสังคมในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อร้อยกว่าปีก่อน เมื่อเริ่มมีการปฏิรูประบอบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ควรมีการคิดเกี่ยวกับมาตรการกำหนดอายุเกษียณเสียใหม่ ปรากฏการณ์สำคัญที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมไทยก็คือ การที่กลุ่มประชากรสูงวัยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเป็นสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นทั่วโลก การที่ประชากรสูงวัยมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น โดยมีที่มาจากการพัฒนาการแพทย์และการสาธารณสุข ทำให้อายุเฉลี่ยของประชากรสูงขึ้น ร่วมกับการที่ครอบครัวกลายเป็นครอบครัวขนาดเล็ก คู่แต่งงานแต่งงานช้าลงและมีลูกน้อยลง ทั้งหมดนี้หมายความว่า ประชากรวัยที่จะเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานจะลดน้อยลง ดังนั้นหากไม่มีการคิดอย่างจริงจังเพื่อทบทวนมาตรการกำหนดอายุเกษียณก็อาจผลเสียอย่างร้ายแรงในอนาคต

### ความหมายใหม่ของ “การเกษียณอายุ”

บทความของเดวิด สไตน์<sup>9</sup> เป็นบทความที่น่าสนใจอีกบทความหนึ่ง ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายใหม่ของ “การเกษียณอายุ” ที่ไม่ใช่การพักผ่อนอยู่กับบ้านและไม่ต้องทำอะไรอีกต่อไป แต่เป็นช่วงเวลาที่ผู้สูงวัยสามารถมีโอกาสหลากหลายที่จะเลือกใช้ชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการทำงานการกุศล ทำงานในองค์กรธุรกิจ เรียนหนังสือ หรือทำงานอดิเรกที่ตนเองรัก สไตน์มองการทำงานเต็มเวลาว่าจะเป็นช่วงเวลาที่สลับกับการทำงานเป็นโครงการ หรือทำงานตามฤดูกาลหรืองานที่เข้ามาเป็นอย่างไรๆ ความคิดที่เคยมีมาแต่ดั้งเดิมของการเกษียณอายุ กำลังถูกแทนที่ด้วยการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งผู้สูงวัยสามารถเรียนรู้และทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาตนเอง หรือเพื่อความหมายแก่ชีวิตของตนได้ตลอด สไตน์เองก็เห็นพ้องกับงานวิจัยอื่นๆ ที่เสนอในรายงานฉบับนี้ว่า การที่อัตราเกิดลดลง และการแพทย์การสาธารณสุขก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้จำนวนและสัดส่วนของผู้สูงวัยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และจำนวนกับสัดส่วนของเด็กเกิดใหม่ลดลง สภาพเช่นนี้ ประกอบกับการผู้สูงวัยโดยรวมมีสุขภาพดีขึ้น ทำให้ผู้สูงวัยสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าอายุจะเลยอายุที่เคยคิดกันว่าเป็นอายุเกษียณไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของการที่ผู้สูงวัยทำงานต่อไปเรื่อยๆ ก็คือว่า จะหาโอกาสในการทำงานและการเจริญก้าวหน้าในการทำงานให้แก่คนรุ่นใหม่ของสังคมได้อย่างไร ปัญหา

<sup>9</sup> The New Meaning of Retirement. ERIC Digest, available at <http://www.ericdigests.org/2001-1/retirement.html>

นี้อาจจะไม่ใช้เรื่องน่าตกใจหากพิจารณาว่า จำนวนคนรุ่นใหม่จะลดลงอย่างต่อเนื่องในอนาคต ดังนั้นจำนวนผู้สูงวัยที่จะลาออกจากงาน ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้แก่คนรุ่นใหม่ ก็จะมีน้อยลงด้วยเช่นกัน อัตราการทดแทนคนทำงานอาจจะน้อยลง เนื่องจากคนทำงานอยู่กับงานนานมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า คนรุ่นใหม่จะไม่มีโอกาสเสียเลย

สไตน์เสนอว่า การมีมาตรการบังคับอายุเกษียณนั้น ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรบุคคลอันมีค่าและมีความสามารถ สภาพเศรษฐกิจ เช่นภาวะเงินเฟ้อ ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพที่สูงมากขึ้น ฯลฯ ทำให้ผู้สูงวัยตัดสินใจอยากจะทำงานต่อไป ทางเลือกอีกประการหนึ่งของผู้สูงวัยก็คือโปรแกรมการเรียนรู้ที่ผู้จ้างงานจัดให้แก่คนงาน รวมทั้งคนงานสูงวัย ดังนั้นแทนที่จะเป็นการเกษียณอายุไปเลย ผู้สูงวัยก็อาจเข้าโปรแกรมดังกล่าว เพื่อพัฒนาฝีมือการทำงาน และเพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงานของตนให้เพิ่มมากขึ้น ในสภาพเช่นนี้ การเกษียณอายุก็กลายเป็นเพียงทางเลือกเท่านั้น

สภาพที่คนทำงานสามารถทำงานได้ต่อไป แม้ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรืองานอาสาสมัครที่ไม่จำเป็นต้องทำเต็มเวลา หลังจากที่คุณเองเกษียณอายุจากงานหลักที่คุณเองทำอยู่ เรียกว่า “การเกษียณแบบสะพาน” (bridge retirement) การเกษียณแบบนี้เป็นการเกษียณแบบไม่เต็มตัว ซึ่งคนทำงานสามารถสลับสับเปลี่ยนช่วงเวลาในการทำงานหลัก กับการทำงานอดิเรก หรืองานอาสาสมัคร หรืองานอาชีพส่วนตัวได้ แนวคิดหลักก็คือคนทำงานมีงานอื่น ๆ นอกเหนือจากงานหลักของตน การให้ผู้สูงวัยมีโอกาสเช่นนี้ก็ย่อมเป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการขาดแคลนแรงงานที่มีประสบการณ์สูงได้ทางหนึ่ง และเป็นการเตรียมผู้สูงวัยให้เข้าสู่ภาวะการเกษียณอายุจริงๆ

การเกษียณแบบสะพานนี้จริงๆก็คือ การทำงานที่สองนอกเหนือจากงานหลักนั่นเอง สภาคคนผู้เกษียณอายุของสหรัฐฯ ได้รับคำตอบจำนวน 36,000 ฉบับจากคนทำงานที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป จากการสำรวจชีวิตการทำงาน ซึ่งมาจากงานอาชีพทั้งหมดถึง 375 อาชีพ ซึ่งแสดงว่า ผู้เกษียณอายุจากงานหลักเป็นจำนวนมากมีงานบางอย่างทำหลังจากการเกษียณอายุของตนเอง เหตุผลสำคัญที่สุดสามประการที่ผู้สูงวัยที่หวนกลับมาทำงาน ได้ให้ไว้ใน การสำรวจก็คือ (1) มีความจำเป็นทางการเงิน (2) ชอบทำงาน และ (3) อยากให้ตนเองมีอะไรทำ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลอย่างละเอียด พบว่า “ความจำเป็นทางการเงิน” อันเป็นเหตุผลแรกนั้น รวมถึงเงินที่จะดูแลสนับสนุนบุตรหลานและการตอบสนองความจำเป็นในชีวิต ส่วนเรื่อง “ชอบทำงาน” นั้นก็รวมเอาเรื่องความสำเร็จ และมีความสุขและความตื่นเต้นในที่ทำงาน กับการได้ช่วยเหลือองค์กรและสังคมเข้าไว้ด้วย ส่วนเรื่อง “อยากให้ตนเองมีอะไรทำ” ก็รวมกับการทำงานกับคู่สมรส การดูแลตนเองให้มีสุขภาพดี และตอบสนองความต้องการทางสังคมของตนเองเข้าไว้ด้วยเช่นกัน ทั้งหมดนี้แสดงว่า เหตุผลในการหวนกลับมาทำงานของผู้สูงวัยนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความหมายของชีวิตและการทำงาน การทำงานจึงไม่ใช่เพียงแค่การหาเงินเลี้ยงชีพ แต่เป็นวิถีทางการดำรงชีวิต

ผู้สูงวัยยังคงทำงานอยู่ แม้ว่าอายุจะเลยเกษียณไปแล้ว ก็เนื่องจากมีสุขภาพทั้งกายและใจดีขึ้น ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างงานกับสุขภาพนี้ถือได้ว่าเป็นวงจรที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน เมื่อได้ทำงาน ก็มีสุขภาพดี ดังที่ได้เห็นไปแล้วว่ามีงานวิจัยที่แสดงว่า การเกษียณอายุก่อนกำหนดเป็นการเพิ่มโอกาสการตายก่อนเวลาอันควรถึงสองเท่า แต่เมื่อมีสุขภาพดี ก็ทำงานได้ดีเช่นเดียวกัน สไตน์กล่าวว่า มีงานวิจัยที่แสดงว่าคนทำงานสูงวัยหลายคนยังทำงานด้วยประสิทธิภาพสูงสุด และมีความแตกต่างกันภายในในกลุ่มอายุเดียวกันเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน มากกว่าระหว่างกลุ่มอายุที่แตกต่างกัน<sup>10</sup> นอกจากนี้ Shea ยังกล่าวว่า “การเปลี่ยนแปลงที่เนื่องมาจากอายุในด้านความสามารถทางกายภาพ ทางความคิด และทางด้านบุคลิกภาพมีผลน้อยมากต่อการทำงานของคนงาน เว้นแต่ในงานที่ต้องใช้กำลังกายมากที่สุด” ซึ่งแสดงว่า การเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกาย หรือความคิดและจิตใจ ไม่มีผลมากนักต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของงานที่ทำ ซึ่งหากเป็นจริงก็ย่อมแสดงว่า เหตุผลที่ทำให้มีมาตรการเกษียณอายุดังที่ได้เสนอไว้ตอนต้น ที่บอกว่า การเกษียณอายุเป็นการให้คนงานได้พักผ่อนไม่ต้องทำงาน เพราะเมื่ออายุมากความสามารถในการปฏิบัติงานย่อมลดน้อยลงนั้น ไม่เป็นความจริงแต่ประการใด<sup>11</sup> นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ Farr, Tesluk and Klein ที่ระบุว่า “ไม่มีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างอายุกับประสิทธิภาพในการทำงานในมิติต่างๆ<sup>12</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ในหมู่อาจารย์และนักวิจัยในสาขาวิทยาศาสตร์ ก็พบว่าอายุมีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่ออัตราการผลิตและตีพิมพ์ผลงานวิจัย<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยบางชิ้นที่ระบุว่า อายุอาจมีความสำคัญทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานในกรณีของงานที่ต้องใช้แรงกายหรืองานธุรการระดับล่าง แต่ไม่มีผลในกรณีของงานวิชาชีพระดับสูง

เมื่ออัตราการเกิดลดลงและประชากรวัยต่ำกว่าสูงวัยมีลดลง องค์กรก็อาจจำเป็นต้องคิดเกี่ยวกับมาตรการเกษียณก่อนกำหนดเสียใหม่ เพราะจะทำให้สูญเสียทรัพยากรบุคคลอันมีค่า ที่ไม่สามารถหาทดแทนได้ในเวลา องค์กรควรจะประเมินผลกระทบของการสนับสนุนให้คนงานสูงวัยที่มีความสามารถให้ออกจากงานว่าจะมีผลกระทบต่อกำไรและผลิตภาพขององค์กรอย่างไร ในฐานะสังคม เราจำเป็นต้องรับรู้ต้นทุนทั้งหมดในการสนับสนุน

<sup>10</sup> Rix, S. E. “Older Workers.” in *Choices and Challenges: An Older Adult Reference Series*, edited by E. Vierck. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, Inc., 1990.

<sup>11</sup> Shea, G. *Managing Older Employees*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1991

<sup>12</sup> Farr, J. L., Tesluk, P. E., and Klein, S. R. “Organizational Structure of the Workplace and the Older Worker.” In *Impact of Work on Older Adults*, edited by K. W. Schaie and C. Schooler, pp. 143-185. New York: Springer, 1998.

<sup>13</sup> Levin, S. G., and Stephan, P. E., “Age and Research Productivity of Academic Scientists.” *Research in Higher Education* 30(5): 531-549.



ประชากรที่ไม่ได้ทำงาน แต่ยังสามารถทำงานได้ดี และมีชีวิตอยู่อย่างมีสุขภาพดีและยืนยาว

องค์กรควรจะเปลี่ยนความคิดจากความคิดเดิมๆที่คิดว่า ควรหาคนทำงานใหม่ๆอายุไม่มากมาทดแทนคนงานสูงวัย มาเป็นคิดว่าทำอย่างไรถึงจะหาทางให้คนงานสูงวัยที่มีความสามารถสูง ได้ทำงานกับองค์กรต่อไป และหาทางส่งเสริมให้คนงานสูงวัยเหล่านี้ได้พัฒนาศักยภาพของตนเองให้สูงยิ่งขึ้น ในสังคมข้อมูลข่าวสารเช่นนี้ ไม่มีงานอาชีพใดที่จะหยุดนิ่งอยู่กับที่ และก็ไม่มีงานใดที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการเรียนรู้เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการทำงานนั้นๆ ดังนั้นการศึกษากับการปรับเปลี่ยนลักษณะและสิ่งแวดล้อมของการทำงาน จึงเป็นกุญแจที่จะช่วยให้คนงานสูงวัยทำงานให้แก่องค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สไตน์เสนอว่า คนงานสูงวัยกำลังอยู่ในช่วงที่สังคมกำลังมีพลวัตสูง และการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการทำงานมีความจำเป็น เพื่อให้สามารถทำงานหลังจากเกษียณได้อย่างมีประสิทธิภาพ คนงานสูงวัยมีรูปแบบของการทำงานที่แตกต่างกันไปตามแต่ช่วงอายุ และที่ทำงานก็กลายเป็นพื้นที่ที่มีความเคลื่อนไหวสูง แทนที่จะเป็นการเดินทางทางเดียวสู่การเกษียณอายุดังที่เคยเป็นมา ดังนั้น การศึกษาผู้ใหญ่ก็ควรจะทำให้ความสนใจแก่การศึกษาของคนงานสูงวัยที่ทำงานอยู่หลังจากช่วงอายุเกษียณตามปกติด้วย สิ่งท้าทายของผู้วางนโยบายการศึกษาผู้ใหญ่ หรือการศึกษาดลอดชีวิต รวมทั้งนายจ้างหรือรัฐบาลที่ข้าราชการสูงวัยทำงานอยู่ ก็ได้แก่การออกแบบหลักสูตรที่จะให้คนงานหรือข้าราชการสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมข้อมูลข่าวสารสมัยใหม่ได้อย่างมีความสุข และมีบทบาทในการสร้างสรรค์สังคมและทำงานที่เป็นประโยชน์แก่ราชการหรือองค์กรได้ดีต่อไป

การศึกษาความหมายของ “การทำงาน” ซึ่งได้เปลี่ยนไปจากการเปลี่ยนสภาพสังคมเป็นสิ่งสูงวัย ก็เป็นสิ่งสำคัญ การทำงานอาจจะไม่ใช่เพียงแค่การทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงิน และรอคอยวันที่จะเกษียณอายุรับบำเหน็จบำนาญอีกต่อไป แต่เป็นการแสวงหาความหมายและทำตนให้เป็นประโยชน์ และประสานความหมายของตนเองกับการทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น ที่ทำงานจะกลายเป็นที่รวมของการฝึกหัด การเรียนรู้ รูปแบบการทำงานที่ปรับเปลี่ยนได้อย่างคล่องตัว และนโยบายที่ตอบสนองของความต้องการของคนงานสูงวัย และองค์กรกับสังคมก็ควรจะสนับสนุนให้คนงานสูงวัยทำงานได้อย่างเต็มที่

#### รายงานต่อคณะกรรมการด้านภาวะสูงวัยของวุฒิสภาสหรัฐฯ

ในรายงานต่อวุฒิสภาของสหรัฐฯ เรื่อง “Mandatory Retirement Age: Is It Time To Re-evaluate?”<sup>14</sup> จัดทำโดยสถาบันเคโต ซึ่งเป็นหน่วยงานวิจัยอิสระของสหรัฐฯ เสนอต่อ

<sup>14</sup> รายงานฉบับนี้สามารถดาวน์โหลดทางอินเทอร์เน็ตได้ที่ <http://www.cato.org/testimony/ct-jg040909.html> รายงานโดย Jagadeesh Gokhale ต่อคณะกรรมการด้านภาวะสูงวัย ของวุฒิสภาสหรัฐฯ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)

คณะกรรมการพิเศษด้านภาวะสูงวัย (Special Committee on Aging) มีเนื้อหาโดยสรุปว่า การกำหนดอายุการเกษียณเป็นการบังคับ (mandatory retirement age) เป็นเรื่องพ้นสมัยไปแล้ว เนื่องจากพัฒนาการด้านต่างๆ ทำให้พนักงานหรือข้าราชการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รายงานกล่าวแก่คณะกรรมการว่า การกำหนดอายุเกษียณภาคบังคับยังมีอยู่ในหลายภาคส่วนและอาชีพของสหรัฐฯ เช่น ตำรวจและพนักงานดับเพลิงของมลรัฐ (กำหนดที่อายุ 55-60 ปี) พนักงานดับเพลิงของรัฐบาลสหพันธ์ (57) ตำรวจของรัฐบาลสหพันธ์ (57) พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ (56 หากเข้าทำงานก่อน ค.ศ. 1972) พนักงานขับเครื่องบินโดยสาร (60) ผู้รายงานกล่าวว่า ตัวเลขอายุเหล่านี้ต่างก็เป็นตัวเลขที่น้อยกว่าของอาชีพอื่น ๆ อีกมากในสหรัฐฯ

การกำหนดอายุการเกษียณตายตัวนั้นเป็นผลพวงจากอดีตเมื่อหลายสิบปีมาแล้ว ซึ่งเป็นผลมาจากความจำเป็นในการที่ต้องได้บุคลากรที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกำลังแข็งแรงเพียงพอ แต่ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป จึงทำให้รัฐสภาของสหรัฐฯ เริ่มมีการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณ ผู้รายงานได้เสนอต่อคณะกรรมการว่า กฎเกณฑ์เหล่านี้ควรต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ผู้รายงานได้เสนอว่า แทนที่จะให้มีการกำหนดอายุเกษียณตายตัวแบบที่เคยเป็น รัฐบาลสหพันธ์และมลรัฐ ควรจะมีโครงสร้างค่าตอบแทนในระยะยาว เช่นเดียวกับที่มีอยู่ในบริษัทเอกชน อย่างไรก็ตาม การใช้โครงสร้างดังกล่าวนี้ก็ควรได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมแก่การใช้กับข้าราชการและพนักงานของรัฐบาลที่สุด

ประเทศสหรัฐฯ มีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติโดยอายุ (Anti-age discrimination) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างเลิกจ้าง หรือเลือกที่จะไม่จ้างบุคคลมาทำงานในองค์กรของตน เพียงเพราะเหตุผลเกี่ยวกับอายุของบุคคลผู้นั้น กฎหมายเช่นนี้ใช้ควบคุมมาับหลักการกำหนดอายุการเกษียณตายตัวในสหรัฐฯ มาเป็นเวลานาน ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้วสองอย่างนี้ขัดแย้งกัน เหตุผลก็คือว่า กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติโดยอายุ มุ่งที่จะรักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคล หากบุคคลคนหนึ่งมีความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะอายุมากเพียงใด การกีดกันมิให้บุคคลนั้นได้เข้าทำงาน หรือการให้พนักงานที่ทำงานอยู่ และทำได้ดี ต้องออกจากงานเพียงเพราะอายุมากเกินไป ก็ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องและเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ ถือเป็นเรื่องสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม สภาพความเป็นจริงของการทำงานบางแบบ เช่น พนักงานดับเพลิง ทำให้จำเป็นต้องมีการกำหนดอายุเกษียณตายตัวในบางยุคสมัย ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่า อายุที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง

*สาเหตุต่างๆ ที่ทำให้การกำหนดอายุเกษียณตายตัวไม่จำเป็นอีกต่อไป*

ผู้รายงานก็ได้เสนอว่า สภาพการณ์ในปัจจุบันในประเทศสหรัฐฯได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จนแนวคิดเรื่องการกำหนดอายุเกษียณตายตัวอาจไม่จำเป็นอีกต่อไป ผู้รายงานได้ยกเหตุผลต่อไปนี้มาสนับสนุน:

ประการที่หนึ่ง การกำหนดอายุเกษียณตายตัวอาจนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวที่ใช้กับทุกสาขาอาชีพ องค์กรผู้ว่าจ้างอาจให้พนักงานของตนทำสัญญาว่าจ้างระยะยาว โดยกำหนดอัตราค่าจ้างให้ต่ำกว่าผลผลิตของพนักงานผู้นั้นในระยะเริ่มแรกของการปฏิบัติงาน แล้วเพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น จนสูงกว่าผลผลิตเมื่อพนักงานอายุเพิ่มมากขึ้น ด้วยวิธีนี้พนักงานก็จะมีแรงจูงใจที่จะทำงานให้แก่องค์กรในระยะยาว แทนที่จะรีบลาออกไป ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่องค์กร การกำหนดอายุเกษียณตายตัวอาจเป็นส่วนประกอบหนึ่งของสัญญาดังกล่าว เนื่องจากหากไม่กำหนดการเกษียณอายุได้อย่างชัดเจน ก็อาจเกิดเหตุการณ์ที่พนักงานทำงานอยู่จนอายุมากเกินกว่ากำลังในการผลิตของตนเอง ดังนั้นบริษัทหลายแห่งมี “มาตรการสร้างแรงจูงใจ” เพื่อให้พนักงานเลือกเกษียณอายุตนเองด้วยความสมัครใจ ซึ่งก็ทำให้การกำหนดอายุเกษียณตายตัวไม่จำเป็น อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่ง สัญญาดังกล่าวนี้ก็สร้างแรงจูงใจให้พนักงานทำงานในระยะยาว เนื่องจากพนักงานทราบว่าค่าจ้างของตนเองจะเพิ่มขึ้น รวมทั้งสวัสดิการต่างๆ เมื่อตนเองทำงานกับบริษัทอย่างต่อเนื่อง กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยอายุก็เป็นตัวช่วยโดยการบังคับให้บริษัทไม่สามารถเลิกจ้างพนักงานก่อนเวลาอันควรได้ ในกรณีดังกล่าวนี้การกำหนดอายุเกษียณตายตัวยังมีบทบาทอยู่ แต่เป็นบทบาทที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาว่าจ้างระยะยาว

ประการที่สอง ในการประการที่สอง ประชากรของสหรัฐฯมีสุขภาพดีขึ้นและมีอายุยืนยาวมากขึ้น ซึ่งทำให้เหตุผลแรกเริ่มในการกำหนดอายุเกษียณตายตัวหมดความสำคัญลงไป แทนที่พนักงานจะหมดกำลังหรือหมดประสิทธิภาพในการทำงานเมื่อตนเองอายุ 55 หรือ 60 ปี พนักงานจำนวนมากขึ้นก็ยังสามารถทำงานได้ แม้อายุจะมากขึ้นก็ตาม ผู้รายงานกล่าวว่า ประชากรวัยเกษียณอายุของสหรัฐฯในปัจจุบันมีสุขภาพที่เท่าๆกับประชากรในวัยห้าสิบกลางๆเมื่อหลายสิบปีก่อน ซึ่งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณตายตัวได้มีการนำมาใช้ หากเป็นเช่นนี้ก็ย่อมแสดงว่า ควรมีการเลื่อนการกำหนดอายุเกษียณตายตัวหรือยกเลิกเรื่องนี้ไปเลย นอกจากนี้ ผู้รายงานยังกล่าวอีกว่า การกำหนดอายุเกษียณตายตัวยังไม่เป็นธรรมแก่คนหลายสาขาอาชีพ เช่น นักบิน พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ ซึ่งในสหรัฐฯยังต้องเกษียณเมื่อถึงอายุที่กำหนด เพราะพนักงานเหล่านี้มีทักษะในการทำงานสูงมาก และต้องรับผิดชอบสูง ทักษะเหล่านี้ก็ไม่สามารถช่วยให้พนักงานไปทำอะไรอย่างอื่นได้ง่ายๆ ดังนั้น เมื่อพนักงานเหล่านี้ต้องเกษียณ ก็ประสบกับปัญหาขาดจากงาน แม้ว่าตนเองจะมีความสามารถเพียงพอในการทำงานได้

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในปัจจุบันก็ยังช่วยให้พนักงานสามารถทำงานต่างๆที่ตนทำอยู่ได้อย่างดี แม้ว่าอายุจะมากขึ้น อาทิเช่น ตำรวจ พนักงานดับเพลิง หรือพนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ ซึ่งเคยคิดกันว่าจำเป็นต้องมีการกำหนดอายุเกษียณตายตัว ในปัจจุบันมีเทคโนโลยีช่วยมาก ซึ่งทำให้งานเหล่านี้ไม่ยากลำบากเหมือนเมื่อก่อน นอกจากนี้ยังมีหลักฐานว่า สุขภาพมีความสำคัญน้อยลงในการตัดสินใจเกษียณอายุ ไม่เหมือนกับเมื่อหลายสิบปีก่อน เนื่องจากประชากรโดยทั่วไปมีสุขภาพดีขึ้น และงานที่ทำมีผลลบบต่อสุขภาพน้อยลง

ประการสุดท้าย เมื่อประชากรในวัยทำงานซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก เข้าสู่ภาวะสูงวัย ก็จะหมายความว่าประชากรที่จะเข้าสู่วัยทำงานต่อไป ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่า จะต้องรับภาระเลี้ยงดูประชากรจำนวนมากที่จะเข้าสู่ภาวะสูงวัย ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการพิจารณาการกำหนดอายุเกษียณตายตัวอย่างจริงจัง เพื่อขยายช่วงอายุของประชากรในวัยทำงาน และเพื่อมิให้เป็นภาระแก่สังคมมากเกินไป

กล่าวโดยสรุป ผู้เสนอรายงาน ซึ่งได้แก่ Dr. Jagadeesh Gokhale จากสถาบัน Cato Institute ได้เสนอว่าการกำหนดอายุเกษียณตายตัวควรจะได้รับพิจารณาเสียใหม่ ผู้เสนอได้รายงานว่า ภาคเอกชนของสหรัฐฯสามารถทำงานไปได้อย่างดี โดยไม่ต้องใช้มาตรการนี้ สิ่งที่ภาคเอกชนทำก็ได้แก่การให้มีสัญญาว่าจ้างระยะยาว และอันที่จริงกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามการเลือกปฏิบัติโดยเหตุแห่งอายุกลับจะมีบทบาทมากกว่า ในการทำงานของภาคเอกชน โดยเป็นแรงผลักดันให้บริษัทต่างๆทำสัญญาเช่นนี้ขึ้น ส่วนประกอบสำคัญของสัญญาว่าจ้างเช่นนี้อยู่ที่ การกำหนดแผนการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญที่ชัดเจน รวมทั้งสวัสดิการอื่นๆที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการทำงานของบริษัท และเพื่อให้พนักงานได้ทำงานให้แก่บริษัทเต็มกำลังความสามารถของตนเอง และให้เกิดประโยชน์แก่บริษัทมากที่สุด ผู้เสนอได้รายงานแก่คณะกรรมการกิจการของวุฒิสภาว่า ภาครัฐของสหรัฐฯก็ควรที่จะนำเอาแนวคิดเช่นนี้ไปใช้ในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐเอง แม้ว่าภาครัฐจะมีได้มีเป้าหมายในการทำกำไรก็ตาม

ผู้เสนอได้นำเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของภาครัฐเกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณตายตัว และให้มีการพิจารณาเรื่องสัญญาว่าจ้างแทน ผู้เสนอได้รายงานว่า ควรจะให้การเกษียณอายุเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาว่าจ้าง ที่ให้ผลตอบแทนเพิ่มมากขึ้นเมื่อทำงานให้บริษัท (หรือภาครัฐ) เป็นเวลานาน เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการอยู่กับองค์กรนานๆ ในสัญญาดังกล่าวก็มีการกำหนดตกลงกันว่า จะให้พนักงานเกษียณอายุเมื่ออายุเท่าใด

อย่างไรก็ตาม ผู้เสนอคิดว่าการยกเลิกการกำหนดอายุเกษียณตายตัวไปเลยโดยฉับพลัน อาจมีผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องจากมหาวิทยาลัยในสหรัฐฯได้ยกเลิกเรื่องนี้ไป จากที่

เคยกำหนดอายุเกษียณอายุที่อายุ 70 ปี ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในสหรัฐฯไม่มีการกำหนดอายุเกษียณเลย และให้คณาจารย์ตัดสินใจได้เองว่าจะเกษียณอายุเมื่อใด สถานการณ์นี้ทำให้มหาวิทยาลัยส่วนมากมีคณาจารย์ที่อายุมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้เกิดปัญหาในการรับอาจารย์รุ่นใหม่เข้ามาทำงาน ซึ่งทำได้ยากมากขึ้น เหตุการณ์เช่นนี้ทำให้ตลาดอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยในสหรัฐฯ ต้องหดตัวลงเป็นอย่างมาก และคนจบใหม่ๆก็หวังจะประกอบอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ยากมากๆ ผู้เสนอรายงานคิดว่า สถานการณ์เช่นนี้ก็เป็นเรื่องสุดโต่งเกินไป แต่ในขณะที่เดียวกันการบังคับให้พนักงานทุกคนต้องเกษียณที่อายุที่กำหนดไว้อย่างตามอำเภอใจ ก็เป็นเรื่องสุดโต่งอีกข้างหนึ่งเช่นเดียวกัน

ทางออกของผู้เสนอประกอบด้วยมาตรการสองชั้น ในขั้นแรกวุฒิสภาสหรัฐฯควรแก้ไขกฎระเบียบ เพื่อยืดอายุเกษียณของข้าราชการออกไประยะหนึ่ง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาขาดแคลนข้าราชการในระยะสั้น ขั้นที่สองได้แก่การที่รัฐบาลควรมีสัญญาว่าจ้างระยะยาวที่สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ที่เริ่มมาทำงานใหม่ ให้ทำงานอยู่กับภาครัฐเป็นเวลานานๆ ผู้ที่เข้ามาทำงานภายใต้สัญญาดังกล่าวควรได้รับทางเลือกในการเกษียณอายุของตนเอง รวมทั้งให้ผู้ว่าจ้างได้ใช้ประโยชน์จากแรงงานของข้าราชการและพนักงานของรัฐเหล่านี้เป็นธรรมด้วยกันทุกฝ่าย และเมื่อข้าราชการกับพนักงานที่ยังอยู่ภายใต้การกำหนดอายุเกษียณตายตัวเกษียณอายุออกไป การกำหนดการเกษียณตายตัวก็ค่อยๆทำให้หมดไปได้

ข้อเสนอของ Dr. Gokhale ต่อคณะกรรมการกิจการของวุฒิสภาสหรัฐฯ ชวนให้เกิดข้อคิดหลายประการ ในการพัฒนาระบบการเกษียณอายุของระบบราชการไทย ดังจะสรุปเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

- สถานการณ์ของสหรัฐฯกับไทยคล้ายคลึงกันในเรื่องโครงสร้างประชากร

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมของผู้สูงอายุ โดยสัดส่วนผู้สูงอายุมีจำนวนมากขึ้น ทำให้อัตราการพึ่งพิงสูงมากขึ้น ดังนั้นเหตุผลที่มีผู้นำเสนอแก่วุฒิสภาสหรัฐฯ เรื่องโครงสร้างของประชากร ทำให้ควรมีการทบทวนเรื่องการกำหนดอายุเกษียณตายตัว ก็ใช้ได้ สถานการณ์ของไทยเช่นเดียวกัน

- ควรมีการทำสัญญาจ้างระยะยาวกับผู้เข้ามาเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ

ข้อเสนอหลักของ Dr. Gokhale ได้แก่การนำเอาแนวคิดเรื่องการทำสัญญาจ้างระยะยาว ที่ใช้กันอยู่ในภาคเอกชนสหรัฐฯ มาใช้แก่ภาครัฐ ในกรณีนี้ประเทศไทยก็ควรพิจารณาในทำนองเดียวกัน เหตุผลก็คือว่า สัญญาจะเป็นหลักประกันและช่วยให้ผู้ที่เข้ามาทำงานทราบว่า เส้นทางการทำงานของตนเองกับรัฐบาลเป็นอย่างไร สัญญาดังกล่าวควรกำหนดทางเลือกในการเกษียณอายุเอาไว้ โดยหากพบว่าข้าราชการคนนั้นทำงานได้ต่ำกว่าที่

คาดไว้ ก็ให้มีทางเลือกในการเกษียณอายุไปก่อน (early retirement) และต้องมีการระบุไว้ในสัญญาว่า ข้าราชการจะได้ผลตอบแทนและสวัสดิการต่างๆอย่างไรในการเกษียณอายุไปก่อน เพื่อให้มีแรงจูงใจในการเข้ามาทำงานตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ ก็ให้มีทางเลือกในการทำงานจนถึงจุดที่ตนเองตระหนักว่า ทำต่อไปไม่ไหวแล้ว และควรมีให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะมาทำงานในตำแหน่งของตนต่อไป สัญญาก็ต้องระบุถึงบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม

สิ่งสำคัญในการทำสัญญาเช่นนี้ก็คือว่า ต้องมีการวัดความสามารถในการทำงาน หรือความสามารถในการผลิต (productivity) ของข้าราชการและพนักงานของรัฐที่ถูกต้องแม่นยำ ซึ่งอันที่จริงบริษัทเอกชนต่างๆก็มีการวัดเช่นนี้เป็นประจำ เพราะการทราบว่าพนักงานคนใดทำงานได้ดีมากหรือน้อยเพียงใด เป็นผลประโยชน์โดยตรงของบริษัท ในกรณีของภาครัฐ การวัดดังกล่าวก็อาจเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ทางราชการได้รับ โดยผลผลิตของข้าราชการคนหนึ่งจะมากกว่าอีกคนหนึ่ง หากทั้งสองคนทำงานให้แก่ราชการในตำแหน่งเดียวกันและในเวลาเท่ากัน แต่คนแรกก่อให้เกิดผลดีหรือผลประโยชน์แก่ทางราชการได้มากกว่า ควรมองไปที่ผลดีแก่ราชการ แทนที่จะเป็นผลกำไรของบริษัทเช่นในกรณีของบริษัทเอกชน เมื่อผลต่างระหว่างผลิตภาพกับผลตอบแทนที่ได้รับของข้าราชการคนหนึ่งมีมากขึ้นไป เช่น ค่าตอบแทนมีมากกว่าผลผลิตหรือผลิตภาพมากๆในกรณีของข้าราชการสูงวัย ก็กำหนดไว้ในสัญญาได้ว่าถึงเวลาที่จะต้องเกษียณอายุแล้ว แต่หากข้าราชการผู้นั้นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลิตภาพในระดับที่น่าพอใจได้ ก็ไม่มีเหตุอันใดที่จะข้าราชการผู้นั้นต้องเกษียณอายุหากเขาไม่สมัครใจ

- ดัชนีการเกษียณอายุ

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเกี่ยวกับดัชนีการเกษียณอายุจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการผลิต หรือ “ผลิตภาพ” ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ แทนที่จะเป็นการกำหนดตายตัวตั้งแต่ต้นว่า อาชีพใดเกษียณที่อายุเท่าใด แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ยังไม่มีกาให้ข้าราชการหรือพนักงานทำสัญญาดังในหัวข้อข้างต้น หรือการคำนวณผลิตภาพของข้าราชการที่ใช้งานได้จริง การกำหนดอายุก็อาจจะยังมีบทบาทอยู่ในระยะแรก

## การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอายุเกษียณ

การที่แนวโน้มประชากรผู้สูงวัยเพิ่มสัดส่วนเป็นอย่างมากนี้ ทำให้เกิดงานวิจัยอย่างมากมายเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น และมาตรการที่ภาครัฐและฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรจะกำหนดเป็นนโยบายเพื่อรองรับเหตุการณ์ดังกล่าว ในประเทศตะวันตกมีการศึกษาวิจัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ให้ผลตรงกันว่า การกำหนดมาตรการเกษียณอายุเป็นการบังคับจะเริ่มจะไม่เหมาะสมอีกต่อไปแล้ว ในสภาพสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปนี้ ซึ่งเนื่องจากประเทศไทยก็

กำลังเกิดปรากฏการณ์เดียวกัน ก็เป็นการสมควรที่จะมีการศึกษางานวิจัยดังกล่าวนี้ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับสถานการณ์เฉพาะในประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ในการนำเสนอนโยบายที่เป็นผลดีต่อไป

### การศึกษาของ HSBC

ในปี ค.ศ. 2005 HSBC Insurance ได้ทำการศึกษาทัศนคติของประชากรในช่วงกลุ่มอายุสี่กลุ่ม ตั้งแต่อายุ 40 ถึง 79 กว่า 21,000 คนจาก 21 ประเทศทั่วโลก<sup>15</sup> รวมทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา โดยในประเทศกำลังพัฒนานั้นกลุ่มประชากรที่ศึกษาเป็นกลุ่มระดับชั้นนำที่จะเป็นตัวช่วยให้แก่การพัฒนาประชากรอื่นๆต่อไป การศึกษาเป็นการศึกษาที่ใหญ่ที่สุดในโลกจนถึงปัจจุบัน จุดมุ่งหมายของการศึกษาก็เพื่อศึกษาทัศนคติและแนวโน้มของชีวิตของประชากรที่กำลังเข้าสู่วัยเกษียณ ผลการศึกษาปรากฏว่าประชากรส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อการสูงวัย ไม่คิดว่าภาวะสูงวัยเป็นภัยคุกคาม หรือเป็นอะไรที่ต้องหวาดกลัว การศึกษานี้ทำให้ความเชื่อที่มีมาแต่เดิม ที่เคยคิดว่าภาวะสูงวัยเป็นสิ่งน่ากลัว ผู้สูงวัยต้องเป็นภาระให้แก่ลูกหลานและรัฐบาล ต้องเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าผู้สูงวัยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อครอบครัว ชุมชน ที่ทำงาน และประเทศ ผลการศึกษาแสดงว่า แม้จะมีความห่วงใยเกี่ยวกับสุขภาพของผู้ที่มีอายุเกินกว่า 80 ปี แต่ประชากรวัยตั้งแต่ 60 ถึง 79 ปี ต่างก็มีความสุขกับชีวิต และยังสามารถทำงานเป็นประโยชน์ให้แก่ตนเองและส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโดยรวมแล้ว ประชากรกลุ่มนี้ต่างก็มีสุขภาพทั้งกายและใจดีขึ้นกว่าประชากรวัยเดียวกันในอดีตเป็นอันมาก

ผลการศึกษาหลักของ HSBC Insurance แสดงว่า แทนที่ประชากรสูงวัย หรือวัยหลังเกษียณ จะเป็นผู้ที่คอยรอรับความช่วยเหลือ และเป็นภาระ แต่ภาพที่ปรากฏทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วก็คือว่า ผู้สูงวัยเป็นกลุ่มที่สร้างสรรค์และช่วยเหลือสังคมในด้านต่างๆได้อย่างดียิ่ง การมีส่วนร่วมช่วยเหลือนี้ปรากฏออกมาในสามทางได้แก่

- มีส่วนร่วมสร้างสรรค์สังคม
  - การศึกษาชี้ให้เห็นว่า ผู้สูงวัยทั่วโลกกำลังทำงานและสร้างผลงานคิดเป็นตัวเงินได้เป็นหมื่นๆล้านบาทในแต่ละปี
- มีส่วนร่วมสร้างสรรค์ที่ทำงาน
  - นอกจากนี้ ผู้สูงวัยยังมีส่วนช่วยเหลือชุมชนและที่ทำงานกับระบบเศรษฐกิจ ด้วยการทำงานและการเสียภาษี
- มีส่วนร่วมสร้างสรรค์ครอบครัว

<sup>15</sup> HSBC Insurance, *The Future of Retirement: The New Old Age*, available from <http://www.ageingforum.org/>

- การศึกษาพบว่า ผู้สูงวัยจำนวนมากขึ้นช่วยเหลือครอบครัวลูกหลานมากขึ้น ด้วยการให้เงิน รวมทั้งการสนับสนุนให้กำลังใจและเป็นที่พักพิงใจให้แก่สมาชิกในครอบครัวมากขึ้นกว่าแต่ก่อน

ผู้สูงวัยสามารถทำเช่นนี้ได้เนื่องจากโดยรวมแล้ว มีสุขภาพดีขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้ยังทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้สูงวัยรู้สึกที่ตนเองสามารถควบคุมบังคับวิถีชีวิตของตนเองได้ และเป็นอิสระเป็นตัวของตัวเองมากกว่าที่จะต้องพึ่งพาผู้อื่น นอกจากนี้ ส่วนใหญ่ก็ยังมองล่วงหน้าไปถึงช่วงชีวิตของตนเองอีก 20 หรือ 30 ปีข้างหน้า

นอกจากนี้ รายงานยังกล่าวอีกด้วยว่า ประชากรอายุตั้งแต่หกสิบขึ้นไป มีส่วนช่วยเหลือชุมชนด้วยการเป็นอาสาสมัคร ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างมากมาย ในบรรดากลุ่มที่สำรวจนั้น มากกว่าหนึ่งในสามตอบว่าเคยทำงานเป็นอาสาสมัคร หรือทำงานในมูลนิธิเพื่อการกุศล และในกลุ่มที่เคยทำงานอาสาสมัครนั้น มากกว่าครึ่งตอบว่า ให้เวลาแก่การทำงานนี้ถึงครึ่งวันในหนึ่งสัปดาห์ เฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรการทำงานนี้คิดเป็นตัวเงินได้มากกว่าสองหมื่นสามพันล้านเหรียญสหรัฐฯในแต่ละปี

ที่สำคัญก็คือว่า รายงานฉบับนี้พบว่า ผู้สูงวัยที่สำรวจยังคงทำงานอยู่เป็นสัดส่วนที่สูงมาก ในประเทศที่พัฒนาแล้ว กลุ่มประชากรอายุ 60 – 69 มีหญิงประมาณครึ่งหนึ่ง และชายประมาณหนึ่งในห้ายังคงทำงานอยู่ และในสหรัฐฯ หนึ่งในห้าของผู้ที่อายุเกิน 70 ปียังทำงาน ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนา ประชากรวัย 60 – 69 ปีที่ทำงานก็อยู่ในอัตราสูง และแม้แต่ประชากรวัย 70 – 79 ก็ยังทำงานอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่นในชนบทหรือในหัตถกรรมครัวเรือน

ผู้สูงวัยเป็นหลักให้แก่ครอบครัวและลูกหลานด้ยการทำงาน และให้การสนับสนุนทางการเงินและให้คำปรึกษากับกำลังใจแก่ลูกหลาน รายงานของ HSBC Insurance นี้ยังแสดงความแปลกใจที่พบว่า ผู้สูงวัยเป็นฝ่ายให้การช่วยเหลือลูกหลานสมาชิกในครอบครัวมากกว่ารับการช่วยเหลือ สิ่งสำคัญก็คือว่า ผู้สูงวัยเป็นหลักของครอบครัวทั้งในประเทศพัฒนาและและกำลังพัฒนา ผู้สูงวัยเป็นหลักในการสนับสนุนและการดูแลเอาใจใส่อันเป็นหน้าที่หลักของครอบครัว

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว อัตราการเกิดที่ลดลงทำให้สมาชิกใหม่ที่จะเข้ามาสู่ครอบครัวลดน้อยลงเป็นอย่างมาก และครอบครัวก็เล็กลง อย่างไรก็ตามการที่แต่ละคนมีอายุยืนยาวขึ้นก็แสดงว่า สมาชิกของครอบครัวแต่ละคนอยู่ด้วยกันนานมากขึ้น ผลที่เกิดขึ้นคือมีครอบครัวที่ประกอบด้วยสมาชิกที่อยู่กันสี่หรือห้าชั่วคน โดยมีสมาชิกในแต่ละรุ่นชั่วคนน้อยลง ครอบครัวเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันแน่นแฟ้นมากกว่าในแวนอน และอาจเรียกได้ว่าเป็นครอบครัวแบบ “ต้นถั่ว” คือผอมแต่สูง สภาพเช่นนี้อาจทำให้บางฝ่ายเกิดความกังวลว่า ครอบครัวแบบนี้จะยังผลให้ครอบครัวมีบทบาทน้อยลงในการสนับสนุนซึ่งกัน



และกัน โดยเฉพาะการสนับสนุนช่วยเหลือสมาชิกสูงวัย นอกจากนี้ในประเทศกำลังพัฒนา สภาพการณ์ที่สมาชิกของครอบครัวที่อยู่ในวัยที่ถือกันว่าเป็นวัยทำงาน ต้องย้ายถิ่นเพื่อ เหตุผลในการทำงาน และต้องทิ้งสมาชิกสูงวัยไว้เบื้องหลัง ก็อาจทำให้เกิดความกังวลได้เช่นกัน ว่าสมาชิกสูงวัยอาจจะถูกทอดทิ้งไม่มีใครเหลียวแล

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนทั่วทั้งโลกติดต่อสมาชิกในครอบครัว ของตนเองเป็นอย่างมาก และต่างก็รู้สึกกับผิดชอบว่าจะต้องดูแลซึ่งกันและกัน ทั้งทั้งโลกต่าง ก็คิดแบบเดียวกันว่า การดูแลสมาชิกสูงวัยที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบ ของครอบครัว และรัฐก็มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้สูงวัยที่ช่วยตนเองไม่ได้เหล่านี้ ในรูปของตัวเงินและอื่นๆอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น สมาชิกของครอบครัวแต่ละคนก็ยังรู้สึกว่า ตนเองรู้สึกว่าชีวิตมีความ หมายและความเป็นตัวของตัวเองนั้นขึ้นอยู่กับครอบครัวของตนเอง ผู้ที่ได้รับการสำรวจส่วนใหญ่ ต่างก็เห็นว่า ครอบครัวนั้นให้คำตอบว่าตัวของเขาเป็นใคร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ ครอบครัวต่อคนแต่ละคนเป็นอันมาก

ในแง่ของสุขภาพกับความเป็นอิสระของผู้สูงวัยนั้น ในเบื้องต้น ผู้สูงวัยที่ถูกสำรวจ ต่างก็รายงานว่า เมื่อตนเองเกษียณอายุแล้ว มาตรฐานการครองชีพได้ลดระดับลงมานิด น้อย ทั้งนี้เนื่องจากไม่ได้รับเงินเดือนและเงินสำรองหรือบำเหน็จบำนาญที่ได้ก็น้อยกว่าค่า ตอบแทนที่เคยได้เมื่อยังทำงานอยู่

อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจพบว่า ผู้สูงวัยช่วงอายุ 60 กับ 70 ปีขึ้นไปส่วนใหญ่รู้สึกดีกับ สุขภาพของตนเอง และอันที่จริงมีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยระหว่างสุขภาพโดยรวมของ ประชากรวัยหลัง 60 ปีกับวัยก่อน 60 ปี จากการสำรวจนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความ เป็นอิสระของชีวิตและคุณภาพของชีวิต ยิ่งไปกว่านั้นบางคนรายงานว่าสุขภาพของตนเองดี ขึ้นหลังจากที่อายุ 60 ปีผ่านไปแล้ว

ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนา ผู้สูงวัยที่ได้รับการสำรวจอยู่ในกลุ่มชั้นนำที่เป็นฝ่าย กำหนดแนวโน้มของสังคมที่เหลือ (trendsetters) ซึ่งกลุ่มดังกล่าวนี้มักจะมีสุขภาพดีกว่าผู้สูง วัยที่อยู่ในชนบท อย่างไรก็ตาม หากมองไปทั่วทั้งโลกแล้วก็จะพบว่า ผู้สูงวัยอายุตั้งแต่ 60 – 79 ปีต่างก็มีสุขภาพดีขึ้น และมีความสามารถในการดูแลตนเองและมีความเป็นอิสระในชีวิต รวมทั้งมีทัศนคติมองโลกในแง่ดีทั้งต่อตนเองและต่อผู้อื่น การที่ผู้สูงวัยที่อาศัยอยู่ในเมือง และมีสถานะเศรษฐกิจค่อนข้างดี ซึ่งอาศัยอยู่ในทวีปเอเชีย ละตินอเมริกาและแอฟริกา มีแนว โนมสุขภาพและคุณภาพชีวิตเช่นเดียวกับผู้สูงวัยในประเทศพัฒนาแล้ว เป็นดัชนีสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า แนวโน้มสุขภาพชีวิตของผู้สูงวัยในโลกนั้นกำลังเป็นอย่างไร

กล่าวโดยรวมก็คือว่า ผู้สูงวัยหลังเกษียณโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว มีสุขภาพ ที่ดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตและมีความเป็นอิสระในชีวิตสูงมากขึ้น ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “โบนัสม หลังเกษียณ”

รายงานยังกล่าวต่อไปอีกว่า ในภาพรวมแล้วชีวิตของประชากรวัยหลังเกษียณต่างดีมากขึ้นเกินกว่าที่คิดไว้ ไม่ว่าจะมองไปยังประเด็นเรื่องการเงิน การงาน หรือครอบครัว รายงานเสนอตัวเลขที่แสดงว่า แทนที่ชีวิตในวัยหลังเกษียณจะเต็มไปด้วยความทุกข์ ปัญหา สุขภาพ หรือความยากลำบากทางการเงิน ความจริงที่ปรากฏก็เป็นตรงกันข้าม รายงานถึงกับกล่าวว่า ช่วงอายุ 70 ปีนี้ดูเหมือนกับว่าจะกลับมาเป็นอายุ 50 ใหม่อีกครั้งหนึ่ง

รายงานกล่าวในเชิงสรุปว่า ผลที่ได้จากการสำรวจนี้มีผลกระทบอย่างมหาศาลต่อชีวิตและการวางนโยบายในระดับสาธารณะ ประชากรวัยหลังจาก 60 ปีเป็นทรัพยากรที่มีค่า ยิ่งต่อสังคม และไม่ได้เป็นภาระแต่ประการใด ผู้วางนโยบายควรตระหนักถึงความจริงข้อนี้ และกำหนดนโยบายที่ช่วยให้ผู้สูงวัยสามารถมีส่วนร่วมช่วยเหลือสังคมได้ตรงเท่าที่ยังสามารถทำได้ ผู้จ้างงานควรตระหนักถึงความสำคัญของคนงานสูงวัย และตระหนักว่าคนงานกลุ่มนี้เป็นทรัพยากรอันสำคัญยิ่งขององค์กร และในครอบครัวผู้สูงวัยก็เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ<sup>16</sup>

ในส่วนของการเกษียณอายุ รายงานของ HSBC กล่าวว่า ผู้ที่อายุสูงกว่า 60 ปีที่ยังทำงานอยู่มีอัตราที่สูงพอควร แม้ว่าหากพิจารณาทั้งโลก สัดส่วนของผู้ที่อายุมากกว่า 60 ที่ทำงานจะไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับผู้ที่อายุน้อยกว่า 60 ปี แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนที่สร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจให้แก่โลกไม่น้อยเลย

ผู้สูงวัยทำงานในประเทศพัฒนาแล้วเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงวัยในประเทศกำลังพัฒนา ในประเทศพัฒนาแล้ว ประมาณสามในสี่ของผู้ที่อายุมากกว่า 50 ปี และประมาณครึ่งหนึ่งของผู้ที่อายุมากกว่า 60 ปีทำงานอยู่ แต่อัตราส่วนที่ตกลงอย่างมากเมื่อผู้ทำงานอายุเข้า 70 ปี อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศเดียวในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่อัตราส่วนไม่เป็นเช่นนั้น ในฝรั่งเศส ร้อยละ 67 ของผู้ที่อายุมากกว่า 50 ปียังทำงาน แต่เมื่ออายุถึง 60 อัตราส่วนก็ตกลงเหลือเพียงร้อยละ 9 และเหลือเพียงร้อยละ 1 สำหรับผู้ที่อายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ตัวเลขแตกต่างจากนี้ค่อนข้างมาก โดยอัตราส่วนของผู้ที่ทำงานเมื่ออายุมากกว่า 50 ปีมีน้อยกว่าในประเทศพัฒนาแล้วมาก ทั้งนี้ยกเว้นประเทศรัสเซีย แต่เมื่อพิจารณาผู้ที่อายุมากกว่า 60 ปี อัตราส่วนก็กลับมาเท่ากับในประเทศพัฒนาแล้ว ยกเว้นในประเทศตุรกี จีน ไต้หวันและฮ่องกง ซึ่งก็ยังต่ำอยู่ ผู้ที่อายุมากกว่า 70 ปีก็ทำงานเป็นสัดส่วนน้อยกว่าในประเทศพัฒนาแล้วมาก

นอกจากนี้ รายงานของ HSBC Insurance ยังเสนอว่า การเกษียณอายุก่อนกำหนดเริ่มเป็นทางเลือกที่มีผู้เลือกน้อยลง โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว รายงานกล่าวว่า ผู้ทำงานเกือบครึ่งหนึ่งตอบว่า พวกเขาคาดว่าจะทำงานต่อไปเรื่อยๆจนกว่าจะทำไม่ได้ ส่วนร้อยละ 29 ตอบว่าจะทำงานไปจนกว่าจะได้บำนาญ มีเพียงร้อยละ 12 ที่บอกว่าจะเกษียณ

<sup>16</sup> HSBC Insurance, *The Future of Retirement: The New Old Age*, pp. 6-7.

ก่อนกำหนด ซึ่งตัวเลขนี้ก็ใกล้เคียงกับตัวเลขของทั้งโลกที่ระบุว่า ร้อยละ 16 ของผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปีได้เลือกเดินทางเกษียณก่อนกำหนด อย่างไรก็ตาม มีรายงานว่า การเกษียณก่อนกำหนดนั้นอาจมีผลเสียต่อสุขภาพ ดังที่เห็นกันก่อนหน้านี้แล้ว นอกจากนี้ก็มีรายงานเพิ่มเติมอีกว่า ส่วนมากของผู้ที่เกษียณก่อนกำหนดเสียใจกับการตัดสินใจนั้น และชีวิตหลังจากการเกษียณก่อนกำหนดก็ไม่ได้เป็นไปตามความคาดหวัง ไม่อย่างะอย่างไร แนวโน้มของโลกก็คือว่า อายุเกษียณจะยืดออกไปเรื่อยๆ จนในที่สุดก็จะมีกรยกเลิกมาตรการบังคับเกษียณอายุไปโดยปริยาย

สภาพสังคมที่ผู้สูงวัยมีจำนวนมากขึ้นและเด็กรุ่นใหม่ที่มีจำนวนน้อยลง ทำให้การเกษียณอายุเริ่มกลายเป็นสิ่งฟุ่มเฟือยที่รัฐบาลและองค์กรเอกชน อาจจะทำแบบที่เคยทำมาไม่ได้อีกต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น สภาพการณ์ที่ผู้สูงวัยมีสุขภาพดีขึ้นและสามารถทำงานได้อย่างดีแม้จะเลยวัยเกษียณตามปกติไปแล้ว ก็หมายความว่าสถานการณ์ที่คนทำงานมีอายุเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้น ไม่ได้เป็นสิ่งเลวร้ายแต่ประการใด

สำหรับคนทำงานที่คาดหวังว่าจะทำงานไปจนกว่าจะทำได้ หรือจนกว่าอายุจะเข้าเกณฑ์ได้รับบำนาญ จริงๆ แล้วคนทำงานเหล่านี้มักจะทำงานต่อไปจริงๆ หรือไม่ คำตอบก็คือ ร้อยละ 71 ของผู้ปฏิบัติงานที่คาดว่าจะทำงานไปจนกว่าจะทำได้ หรือจนกว่าจะได้รับบำนาญ ตอบว่าที่เลือกทำงานต่อไปก็เพราะอยากทำเช่นนั้น ในบรรดาผู้ที่มีอายุมากกว่า 60 ที่เลือกทำงานไปจนกว่าจะทำได้ ร้อยละ 67 ตอบว่าที่ทำงานเช่นนี้เพราะอยากทำ รายงานกล่าวว่า มีแต่ผู้ปฏิบัติงานในประเทศสวีเดน อินเดีย ฟิลิปปินส์ และเกาหลีใต้เท่านั้นที่มีความรู้สึกว่าต้องทำงานไปให้นานมากกว่าที่ตนเองต้องการจริงๆ<sup>17</sup>

สภาพเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า คนทำงานส่วนใหญ่รักงานของตน และอยากเลือกที่จะทำงานของตนต่อไป หากยังมีความสามารถในการทำเช่นนั้น เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาทัศนคติของคนทำงานในประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องการทำงานและการเกษียณอายุ ดังที่ HSBC Insurance ทำอยู่นี้ จึงนำทำการศึกษาอย่างละเอียดต่อไปว่า ทัศนคติของคนไทยเป็นอย่างไร และเปรียบเทียบกับผลการศึกษาจากประเทศอื่นๆ ได้อย่างไร แต่จะอย่างไรก็ตาม แนวโน้มของโลกก็เป็นไปในทางเดียวกัน คือคนทำงานอยากจะทำงานต่อไป และยังเชื่อมั่นว่าตนเองจะยังเป็นประโยชน์ให้แก่ครอบครัวและสังคมได้อีกหลายปีหลังจากอายุเกษียณตามปกติ

#### *มาตรการบังคับเกษียณอายุกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน*

<sup>17</sup> HSBC Insurance, *The Future of Retirement: The New Old Age*, pp. 12-14.

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องการยกเลิกการกำหนดอายุเกษียณตายตัว ได้แก่งานเรื่อง “Mandatory Retirement and the Canadian Human Rights Act”<sup>18</sup> ซึ่งผู้เขียนซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวแคนาดา ได้วิเคราะห์ที่ว่ามาตรการบังคับอายุเกษียณอาจผิดหลักสิทธิมนุษยชน ตามที่ตราไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ของประเทศแคนาดาไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าการบังคับเกษียณอายุเป็นการ “เลือกปฏิบัติ” ประเภท “เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ” ซึ่งมาจากพื้นฐานความคิดว่า นายจ้างไม่อาจบอกเลิกจ้างลูกจ้าง เพียงเพราะเหตุว่า ลูกจ้างมีอายุถึงเท่านั้นเท่านั้น ลูกจ้างควรมีสิทธิทำงานต่อไปได้ตราบเท่าที่ยังสามารถปฏิบัติงานนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามข้อกำหนดการทำงานนั้นๆ นอกจากนี้ ผู้เขียนก็ได้เสนอเหตุผลที่สนับสนุนว่า ควรยกเลิกการบังคับการเกษียณอายุไว้อย่างน่าสนใจ ดังต่อไปนี้

*เหตุผลที่หนึ่ง* มาตรการบังคับการเกษียณอายุอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนทางการเงินและด้านอื่นๆแก่ผู้เกษียณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ผู้เกษียณอายุที่เป็นคนทำงานในระดับล่างที่มีรายได้น้อย

*เหตุผลที่สอง* ผู้เขียนเสนอว่า อัตราการขยายตัวของแรงงานในประเทศแคนาดาต่ำกว่าประเทศอื่นๆอยู่มาก และตลาดแรงงานก็ยังประกอบด้วยคนทำงานที่มีอายุมากเป็นส่วนใหญ่ (ซึ่งประเทศไทยก็จะเป็นเช่นนี้ในเวลาอีกไม่นาน) ดังนั้นจึงเป็นผลประโยชน์ของผู้จ้างงานและรัฐบาลเอง (ในกรณีของข้าราชการและพนักงานของรัฐ) ที่จะไม่บังคับให้ผู้ปฏิบัติต้องเกษียณอายุออกไปหากยังทำงานได้ผลคืออยู่ ยิ่งไปกว่านั้นก็ควรจะมีมาตรการสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะทำงานต่อไป การตัดสินใจเช่นนี้จะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาแรงงานขาดแคลนในหลายสาขาอาชีพ และที่สำคัญก็คือจะช่วยให้รัฐบาลไม่ต้องแบกภาระจ่ายเงินบำนาญให้แก่ผู้เกษียณจำนวนมาก ซึ่งไม่ได้ทำงานอะไรให้เป็นประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจ

*เหตุผลที่สาม* ก็คือว่า งานวิจัยเชิงประจักษ์ไม่ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า อายุกับความสามารถและประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งหากพิสูจน์ได้ว่าสัมพันธ์กันจริง ก็ย่อมหมายความว่า สมควรที่จะให้หยุดทำงานเมื่ออายุถึงจำนวนหนึ่ง แต่ก็ไม่มียงานวิจัยที่แสดงเรื่องนี้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ผู้วิจัยยังกล่าวว่า มียงานวิจัยที่แสดงว่า ความแตกต่างในเรื่องความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงาน แตกต่างกันมากในระหว่างกลุ่มอายุเดียวกัน มากกว่าระหว่างกลุ่มอายุที่แตกต่างกัน

*เหตุผลต่อไปก็คือ* การยกเลิกมาตรการบังคับเกษียณอายุจะไม่เป็นการทำให้การบริหารองค์กรและการบริหารงานบุคคล หรือการวางแผนกำลังคนทำได้ยากขึ้น การยกเลิก

<sup>18</sup> “Mandatory Retirement and the Canadian Human Rights Act,” available at <http://www.justice-canada.ca/chra/en/retire1.html>

มาตรการนี้จะไม่ทำให้การคาดคะเนการไหลเวียนของการเกษียณอายุที่จำเป็นต่อการวางแผนองค์กรเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนมากไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีมาตรการเกษียณอายุแบบบังคับ ผู้ปฏิบัติงานก็เชื่อว่าจะรอจนถึงอายุเกษียณของตนเองทุกคน หลายคนก็เกษียณหรือลาออกไปก่อนถึงเวลานั้น และการคาดคะเนผู้ที่เกษียณก่อนกำหนดก็ไม่ไต่ยากหรือไม่แน่นอนมากไปกว่าการคาดคะเนผู้ที่ทำงานอยู่ต่อไปหลังจากเลิกมาตรการเกษียณ และก็เป็นที่ไปได้ว่า คนทำงานที่เลือกจะเกษียณก่อนกำหนดจะมีมากกว่าที่เลือกทำงานอยู่ต่อไป

เหตุผลสุดท้ายก็คือว่า การยกเลิกมาตรการบังคับเกษียณจะไม่เป็นปิดกั้นโอกาสการเข้าทำงานของคนทำงานอายุน้อยๆ ประสบการณ์จากประเทศที่ไม่มีการบังคับเกษียณบอกไว้ว่า แม้จะไม่มีการบังคับแต่จำนวนของคนทำงานที่เลือกอยู่ทำงานต่อหลังจากถึงอายุเกษียณก็มีน้อยมากและพวกที่เลือกอยู่ต่อนั้นก็อยู่ต่อเพียงระยะเวลาสั้นๆ<sup>19</sup>

จะเห็นได้ว่ามีเหตุผลหลายประการที่สนับสนุนการยกเลิกการบังคับเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่ในประเทศไทยยังไม่มีกระแสต่อต้านการเกษียณอายุที่ 60 ปีสำหรับข้าราชการส่วนใหญ่อาจจะอยู่ที่ว่า ข้าราชการที่เกษียณมีบำเหน็จบำนาญที่สูงจนเป็นที่พอใจ นอกจากนี้ก็ยังมีความกลัวว่า ข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งเดียวกันนานๆ อาจมีผลเสียในการให้คุณให้โทษผู้ใต้บังคับบัญชาในทางที่ผิด อย่างไรก็ตาม ทางแก้เรื่องเหล่านี้ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องยาก หากมีการกำหนดว่าข้าราชการไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งบังคับบัญชาเดียวกันได้เกินช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ เช่นสามปีหรือสี่ปี และมีการใช้ระบบคุณธรรมและการอ้างอิงหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้รับรู้ร่วมกันมาเป็นตัวตัดสิน เป็นต้น

### การปฏิรูปเพื่อ “สังคมปลอดอายุ”

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่สนับสนุนการยกเลิกมาตรการเกษียณอายุแบบบังคับ คือเรื่อง “The Necessary Reform for the Age-free Active Society”<sup>20</sup> ผู้วิจัยคือ Atsushi Seike ซึ่งเป็นอาจารย์ทางด้านการบริหารธุรกิจที่มหาวิทยาลัยเคโอะของประเทศญี่ปุ่น ได้นำเสนอปัญหาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อระบบบำเหน็จบำนาญ เนื่องจากประชากรสูงวัยเพิ่มจำนวนและสัดส่วนขึ้น ระบบบำเหน็จบำนาญที่ใช้อยู่อาจเป็นภาระอันหนักเกินไปสำหรับรัฐบาลหรือองค์กรที่จ้างงาน อันอาจส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ ผู้วิจัยเสนอว่า ประเทศ

<sup>19</sup> “Mandatory Retirement and the Canadian Human Rights Act,” available at <http://www.justice-canada.ca/chra/en/retire1.html>

<sup>20</sup> Atsushi Seike, *The Necessary Reform for the Age-free Active Society*, available at <http://www.ageingforum.org/>

ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราประชากรสูงวัยสูงมากที่สุดในโลก มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องหาวิธีการที่จะดึงดูดผู้สูงวัยให้ยังคงทำงานอยู่ต่อไป สภาพเช่นนี้ Seike เรียกว่า “สังคมปลอดอายุ” (age-free society) ซึ่งหมายถึงสังคมที่การประเมินความสามารถในการทำงานไม่มีการนำเอาเรื่องอายุมาเป็นเกณฑ์พิจารณาอีกต่อไป Seike เสนอความคิดไว้แปลเป็นภาษาไทยได้ดังต่อไปนี้

แนวทางหนึ่งที่ต้องให้ความสนใจในการจัดการกับปัญหา [จำนวนและสัดส่วนของผู้สูงวัยมีมากขึ้น] ก็คือทำให้ผู้สูงวัยที่เต็มใจทำงาน ได้มีโอกาสทำงานหลังจากผ่านอายุเกษียณตามปกติไปแล้ว หากผู้สูงวัยกลุ่มนี้ได้ทำงานต่อไป ก็จะเป็นผู้เสียภาษีและจ่ายค่าประกันสุขภาพ ซึ่งจะช่วยให้ระบบบำนาญบำนาญและการประกันสุขภาพกลุ่มนี้ได้รับผลดีเป็นอันมาก สภาพเช่นนี้เป็นรากฐานของ “สังคมปลอดอายุ” ซึ่งเป็นสังคมที่ผู้สูงวัยหลายคนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนช่วยเหลือสังคมสูงวัย<sup>21</sup>

Seike เสนอว่ามาตรการบังคับเกษียณอายุ ซึ่งยังปฏิบัติกันอยู่อย่างแพร่หลายในญี่ปุ่น เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างสังคมปลอดอายุ เขากล่าวว่า บริษัทห้างร้านในญี่ปุ่นถึงร้อยละ 95.3 มีการใช้มาตรการดังกล่าว<sup>22</sup> กฎหมายของญี่ปุ่นระบุว่า บริษัทห้างร้านต้องไม่กำหนดอายุเกษียณบังคับน้อยกว่า 60 ปี และผลการสำรวจปรากฏว่า บริษัทห้างร้านดังกล่าวร้อยละ 91.1 กำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี

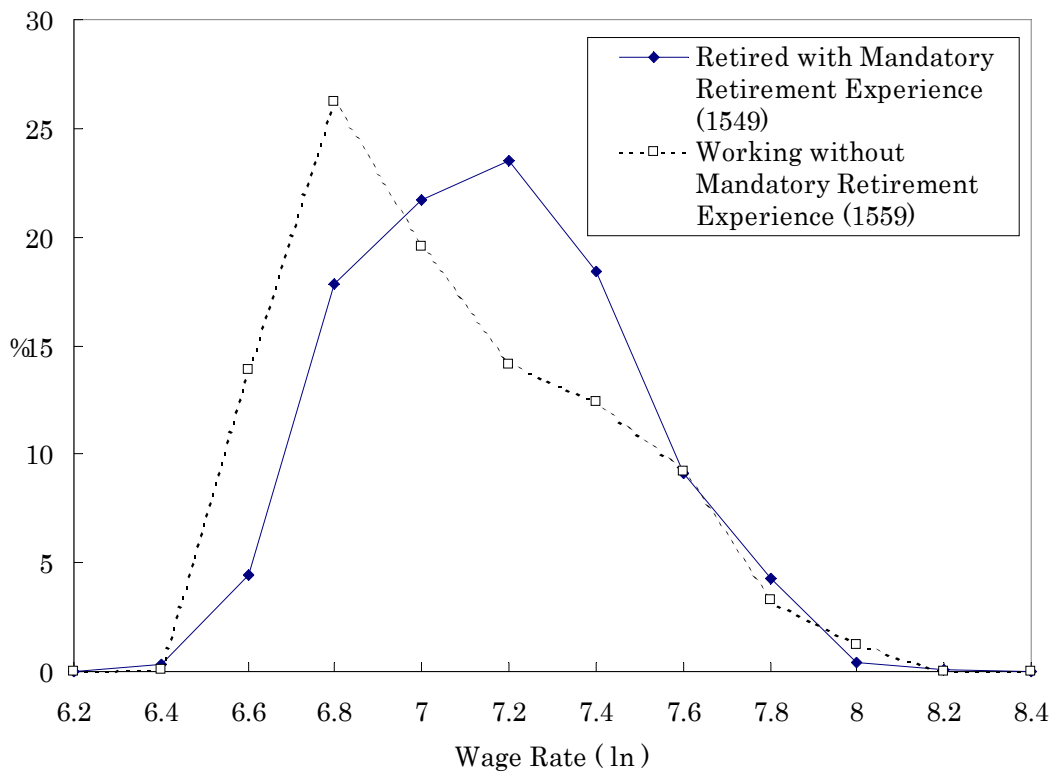
Seike กล่าวว่า การบังคับอายุเกษียณเป็นอุปสรรคต่อการสร้างสังคมปลอดอายุที่ผู้สูงวัยได้ทำงานต่อหลังจากอายุเกษียณตามปกติอยู่สองกรณี

กรณีแรก มาตรการดังกล่าวเป็นการลดแรงจูงใจให้ผู้สูงวัยไม่อยากทำงานอีกต่อไป เป็นที่ทราบกันดีว่า การบังคับอายุเกษียณนั้นไม่ได้หมายความว่า ผู้เกษียณจะหยุดการทำงานทั้งหมดลงไป (ซึ่งในกรณีนี้ญี่ปุ่นกับไทยเหมือนกัน) คนทำงานหลายคนเกษียณจากงานหลักของตนเอง เพียงเพื่อไปทำงานอีกงานหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานที่คนทำงานนั้นเกษียณออกมาตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะต้องเสียกำลังคนไปให้แก่หน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม ในกรณีทั่วไป การบังคับอายุเกษียณเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่สุด ต่อการที่คนทำงานจะถอนตัวออกจากตลาดแรงงานโดยสิ้นเชิง การศึกษาของ Seike เอง รวมทั้งของนักเศรษฐศาสตร์แรงงานของญี่ปุ่นอีกหลายคน ให้ผลตรงกันว่า มาตรการบังคับเกษียณอายุทำให้อัตราความน่าจะเป็นในการทำงานในตลาดแรงงานของผู้สูงวัยลดลงถึงร้อยละ 20 ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ที่ถอนตัวออกจากตลาดแรงงานส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานระดับสูงหรือระดับวิชาชีพ

<sup>21</sup> Atsushi Seike, *The Necessary Reform for the Age-free Active Society*, p. 2.

<sup>22</sup> Atsushi Seike, *The Necessary Reform for the Age-free Active Society*, p. 4.

กรณีที่สอง การบังคับเกษียณอายุเป็นการลดทอนต้นทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง ทั้งนี้ Seike ได้ทำการศึกษารายได้ที่คนทำงานวัยหลังเกษียณได้รับ ปรากฏว่าคนทำงานวัยหลังเกษียณที่เกษียณออกมาด้วยเหตุของการถูกมาตรการบังคับ มีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าคนทำงานวัยเดียวกัน ที่ไม่มีมาตรการเกษียณ (ซึ่งอาจเนื่องมาจากอยู่ในภาคการเกษตร หรือ อื่นๆที่ไม่ใช่การทำงานในองค์กร) หากจะพิจารณาว่ารายได้ที่ได้รับ เป็นตัวชี้วัดคุณภาพของ ต้นทุนมนุษย์แล้ว ก็จะแสดงว่าการบังคับเกษียณทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้ ไป รายละเอียดทั้งหมดจะเห็นได้จากกราฟต่อไปนี้

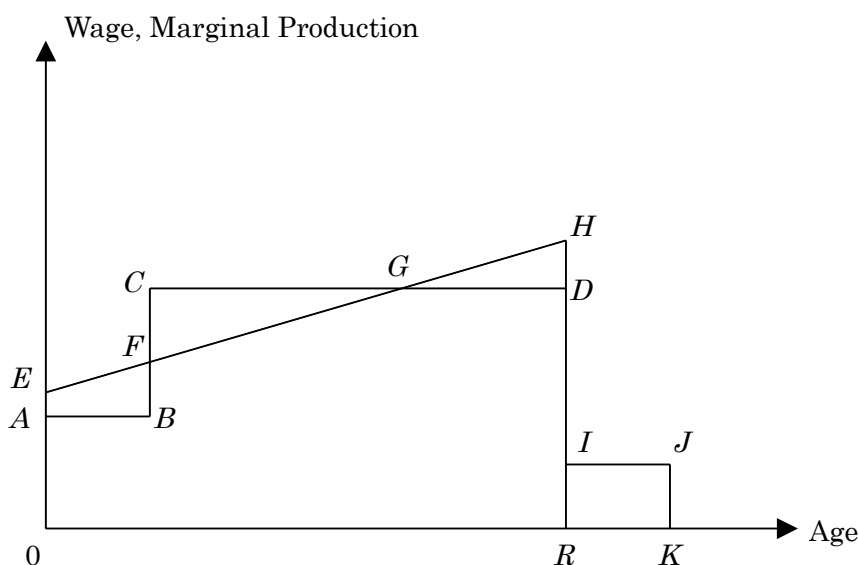


จากรูปนี้จะเห็นได้ว่า ปริมาณร้อยละของคนทำงานวัยหลังเกษียณที่ยังทำงานอยู่โดยไม่ได้ผ่านการถูกบังคับเกษียณที่เป็นกลุ่มร้อยละที่มากที่สุด จะสูงสุดที่กว่าร้อยละ 25 เล็กน้อย ซึ่งตรงกับระดับอัตราค่าจ้างที่ 6.8 เปรียบเทียบกับปริมาณร้อยละของผู้สูงวัยที่ผ่านการบังคับเกษียณ ซึ่งตัวเลขร้อยละสูงสุดจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 24 ซึ่งตรงกับอัตราค่าจ้างที่ 7.2 ซึ่งแสดงว่า สัดส่วนของผู้สูงวัยที่ผ่านการบังคับเกษียณที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่า มีมากกว่าของผู้สูงวัยที่ไม่ได้ผ่านการบังคับเกษียณ ตัวเลขชุดนี้แสดงให้เห็นว่า หากผู้สูงวัยที่ผ่านการบังคับเกษียณไม่ได้กลับเข้ามาทำงาน ส่วนรวมก็จะสูญเสียทรัพยากรบุคคลอันมีค่าไป

ด้วยเหตุเหล่านี้ Seike จึงเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสองประเด็น ประเด็นแรก ได้แก่ ให้มีการปฏิรูประบบบำนาญบำนาญ เพื่อไม่ให้ระบบนี้เป็นอุปสรรคต่อการที่ผู้สูงวัยจะ

ตัดสินใจทำงานต่อไป หลังจากอายุ 60 ปี ทางหนึ่งก็คือ เลื่อนอายุที่คนทำงานจะมีสิทธิได้รับบำนาญออกไป ซึ่งก็แนวทางที่ประเทศใหญ่ๆ เช่น สหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นกำลังทำอยู่ อย่างไรก็ตาม การเลื่อนอายุที่จะได้รับบำนาญออกไปนี้ ก็ควรทำควบคู่กับการมีมาตรการเกษียณก่อนกำหนด โดยมีผลตอบแทนที่ลดลง เพื่อรักษาสิทธิของคนทำงานในการเลือกเกษียณก่อนเวลาด้วย อีกประเด็นหนึ่งก็คือ ปฏิรูปนโยบายการบริหารงานบุคคลเพื่อเปิดทางให้ผู้สูงวัยได้มีโอกาสได้ทำงานให้มากที่สุด ซึ่งแนวทางหลักในการปฏิรูปก็คือการยกเลิกมาตรการเกษียณแบบบังคับ ด้วยการออกกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยอายุ (anti age discrimination law) ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลหรือองค์กรที่จ้างงานบุคคลใดๆ ไม่สามารถปลดข้าราชการหรือพนักงานของตนออก เพียงเพราะเหตุผลด้านอายุเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การบังคับอายุเกษียณเป็นสิ่งจำเป็นในระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่เน้นหนักที่อาวุโส ทั้งนี้เนื่องจากตามระบบนี้คนที่เพิ่งเข้ามาทำงานจะได้ค่าตอบแทนน้อยกว่าความสามารถในการทำงานจริงๆ และเหตุที่คนเข้ามาทำงานใหม่ยอมทำเช่นนั้นก็เพราะทราบว่า เมื่อทำงานไปค่าตอบแทนก็จะเพิ่มมากขึ้น (ซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกับทฤษฎี “การจ้างงานแบบผัดผ่อน” หรือ deferred employment theory) ในระบบนี้การบังคับเกษียณเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็นการกำหนดเส้นปลายของการรับค่าตอบแทนและบำนาญ ซึ่งเมื่อคำนวณรวมทั้งหมดตลอดชีวิตการทำงานของคนงานคนหนึ่งแล้ว ค่าตอบแทนที่ได้รับก็จะเท่ากับผลผลิตที่คนทำงานนั้นทำงาน ทั้งหมดนี้แสดงออกมาในแผนผังต่อไปนี้



Source: Lazear, E. P. “Why is There Mandatory Retirement?” *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 6, December 1979.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Quoted in Atsushi Seike, *The Necessary Reform for the Age-free Active Society*, p. 19.



จากรูปจะเห็นว่า การเพิ่มของค่าตอบแทนได้แก่เส้น EH ซึ่งหยุดที่เส้น RH ส่วนเส้น AB ได้แก่ผลผลิตภาพของผู้ที่เริ่มเข้าทำงาน และเส้น CD ได้แก่ผลผลิตภาพของผู้ที่ทำงานมาได้ระยะหนึ่ง และเส้น IJ ก็แสดงบำนาญที่ได้รับหลังจากเกษียณที่อายุ R จะเห็นได้ว่า ปริมาณค่าตอบแทนที่ได้รับจะเท่ากับผลผลิตภาพ โดยกลับมาเท่ากันในช่วงได้รับบำนาญนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการยกเลิกการบังคับเกษียณอายุ ระบบการจ่ายค่าตอบแทนในระบบอาวุโสก็ต้องได้รับการทบทวน Seike กล่าวว่า ในระบบอาวุโส (seniority system) คนทำงานทั้งหมดจะได้รับการเลื่อนขั้นไปตามอายุการทำงาน ซึ่งหมายความว่านายจ้างมีแรงจูงใจในการให้คนทำงานที่รุ่นที่สูงวัยขึ้นมาออกจากงานไปให้หมดด้วยการเกษียณอายุพร้อมๆกัน เนื่องจากต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ทั้งรุ่นเป็นจำนวนที่สูงขึ้น และเมื่อจ้างงานใหม่เข้ามา ก็จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายลงไป อย่างไรก็ตาม Seike กล่าวว่าระบบจ้างงานแบบนี้ใช้ได้ในสภาพที่มีคนรุ่นใหม่มาให้จ้างไม่จำกัด ซึ่งไม่เป็นความจริงอีกต่อไป ระบบใหม่ที่เสนอเป็นระบบที่ให้ค่าตอบแทนแก่คนทำงาน ตามลักษณะและคุณภาพของงานที่ทำ ไม่ใช่ด้วยเหตุที่ว่าทำงานมานานเพียงใด และเมื่อคุณภาพการทำงานเท่ากับค่าตอบแทนที่ได้รับในแต่ละช่วงขณะของการทำงาน ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดอายุเกษียณแบบที่ใช้อยู่ในระบบจ้างงานแบบอาวุโส<sup>24</sup>

## ผลกระทบของโครงสร้างที่ทำให้ประชากรใช้ชีวิตอยู่กับการเกษียณยาวนานขึ้นกับภาระในการจัดสวัสดิการ

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่สนับสนุนประเด็นเรื่องการกำหนดอายุเกษียณกับภาระของรัฐที่จะเพิ่มมากขึ้นในการใช้จ่ายเพื่อดูแลสวัสดิภาพของผู้เกษียณได้แก่งานของ Paolo Profeta<sup>25</sup> ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลประชากรและการใช้จ่ายภาครัฐในประเทศกลุ่ม OECD อันได้แก่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว แล้วสรุปประเด็นต่อไปนี้ ซึ่งจะขอยกมาเป็นภาษาอังกฤษดังต่อไปนี้:

This paper shows that demographic variables are a main determinant not only of the size of the social security system, as it has been widely recognized, but also of the retirement policies, and thereby of the social security size. The main result of this work is that older populations are significantly associated with longer length of retirement and shorter working life. This may be due to the fact that older populations live longer and, though

<sup>24</sup> Atsushi Seike, *The Necessary Reform for the Age-free Active Society*, p. 9

<sup>25</sup> Paolo Profeta, "Ageing and Retirement: Evidence Across Countries," *International Tax and Public Finance* 9(2002): 651-672.

they generally have a higher official retirement age, this increase in retirement age is not large enough to compensate the increased longevity. In other words, the extra time is spent more in retirement than at work. A policy implication which can be drawn from this analysis is that there exists “space” for more significant increases in retirement age as populations age. This would reverse the trend towards more length of retirement. However, as long as the political power of the old increases, this policy may not be politically sustainable.<sup>26</sup>

ข้อความดังกล่าวอาจแปลเป็นไทยได้ดังนี้:

บทความนี้แสดงว่าตัวแปรทางประชากรเป็นตัวกำหนดหลัก ที่ไม่เพียงแต่กำหนดขนาดของระบบประกันสังคมเท่านั้น ดังที่เป็นที่รับรู้กันทั่วไป แต่ยังเป็นตัวกำหนดนโยบายการเกษียณอายุ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อขนาดของระบบประกันสังคม ผลการวิจัยหลักของบทความนี้ก็คือ ประชากรสูงวัยมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความยาวของช่วงเวลาที่เกษียณอายุ และช่วงเวลาในการทำงานที่สั้นลง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก การที่ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น และแม้จะมีอายุเกษียณที่ขยายออกไป แต่การขยายออกนั้นก็ยังไม่เพียงพอจะทดแทนกับอายุที่ยืนยาวขึ้น พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า เวลาที่เพิ่มมากขึ้นนี้ใช้ไปกับการเกษียณอายุแทนที่จะเป็นการทำงาน ผลพวงเชิงนโยบายที่ได้จากการวิเคราะห์นี้ก็คือ มี “พื้นที่” สำหรับการเพิ่มอายุเกษียณได้ออกไปอีก เมื่อประชากรสูงวัยมากขึ้น การกระทำนี้จะขัดกับนโยบายการลดอายุเกษียณ ซึ่งจะทำให้ประชากรใช้ชีวิตอยู่กับการเกษียณอายุยาวนานขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายการเพิ่มอายุเกษียณนี้อาจไม่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองของประชากรสูงวัยมีมากขึ้น

สิ่งที่น่าสนใจก็คือว่า ในประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD นั้น ประชากรสูงวัยมีเพิ่มมากขึ้น และเนื่องจากประชากรสูงวัยจำเป็นต้องได้รับการดูแลจากรัฐในรูปแบบของสวัสดิการ และเป็นประชากรกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลทางด้านสุขภาพต่างๆมากกว่ากลุ่มอายุอื่น การที่มีประชากรสูงวัยเพิ่มมากขึ้นก็ทำให้ภาระของรัฐในการจัดสวัสดิการเหล่านี้มีมากขึ้นไปด้วย ข้อเสนอของงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ ขยายอายุเกษียณออกไป เพื่อให้ประชากรโดยเฉลี่ยมีช่วงเวลาที่ใช้ไปกับการเกษียณอายุที่สั้นลง เพื่อไม่ให้รัฐต้องแบกรับภาระมากเกินไป

## ข้อดีและข้อเสียของการยกเลิกการกำหนดการเกษียณอายุ

<sup>26</sup> Paolo Profeta, “Ageing and Retirement,” p. 670.

ที่ได้อ้างอิงมานี้เกือบทั้งหมดเห็นพ้องกันว่า มาตรการบังคับอายุเกษียณเริ่มจะไม่เป็นที่ยอมรับได้อีกต่อไป อย่างน้อยก็ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เหตุผลสำคัญก็คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร ที่ทำให้จำนวนผู้สูงวัยเพิ่มมากขึ้น และอัตราการเกิดลดน้อยลง ทำให้อัตราการทดแทนผู้เกษียณอายุลดลง ผลก็คือจำเป็นจะต้องให้คนที่ยังทำงานอยู่ ได้มีโอกาสทำงานต่อไป เพราะมิฉะนั้นก็จะเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานได้ บางท่านอาจเห็นว่า สภาพเช่นนี้ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่ข้อเท็จจริงก็คือว่า แนวโน้มของประเทศไทยก็ไม่ต่างจากแนวโน้มของทั่วโลก ดังนั้นหากประเทศไทยไม่เตรียมการรับมือกับการเพิ่มจำนวนของประชากรสูงวัย ก็อาจจะไม่ทันการก็เป็นได้

เพื่อให้มองเห็นภาพชัดเจนเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ เกี่ยวกับการยกเลิกหรือไม่ยกเลิก มาตรการบังคับเกษียณอายุ เราอาจจะนำเสนอเหตุผลต่างๆ ที่สนับสนุนทั้งสองฝ่ายมาเปรียบเทียบกันดังต่อไปนี้ โดยจะเริ่มจากเหตุผลที่สนับสนุนการคงมาตรการเกษียณภาคบังคับก่อน ดังนี้

#### *เหตุผลสนับสนุนการกำหนดอายุเกษียณภาคบังคับ*

- การกำหนดอายุเกษียณเป็นมาตรฐาน พร้อมกับมีบำนาญ เป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่องค์กร เพราะคนทำงานจะรู้ว่าเมื่อทำงานถึงอายุที่กำหนด ก็จะสามารถออกจากงานได้โดยมีค่าตอบแทนที่คุ้มค่า
- เป็นการให้เกียรติและรางวัลตอบแทนแก่ผู้ที่ทำงานให้แก่ราชการหรือองค์กรมาด้วยความวิริยะอุตสาหะ
- มาตรการนี้เป็นกรให้หลักประกันว่า จะมีตำแหน่งงานว่างให้แก่คนทำงานรุ่นใหม่ทันเวลา
- ผู้จ้างงานสามารถวางแผนกำลังคนได้อย่างสะดวก เนื่องจากรู้ว่าเมื่อใดจะมีคนงานเกษียณอายุไปเป็นจำนวนเท่าใด
- การกำหนดอายุเกษียณตายตัวจะทำให้ลดความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินการปฏิบัติงานของคนทำงาน เนื่องจากถึงแม้ว่าอาจจะทำงานไม่ได้มาตรฐาน แต่ก็รู้ว่าเมื่อถึงเวลาหนึ่งก็ต้องเกษียณออกไป
- การมีมาตรการเกษียณตายตัวทำให้ผู้ทำงานเกิดความภักดีต่อองค์กร เนื่องจากรู้ว่าจะได้บำเหน็จบำนาญเป็นสิ่งตอบแทน เมื่อทำงานมาถึงจุดนี้
- สนับสนุนทฤษฎีการจ่ายค่าตอบแทนแบบผิดผ่อน (deferred compensation theory) ซึ่งจะเป็นการให้ค่าตอบแทนน้อยกว่าความเป็นจริง เมื่อผู้ทำงานเริ่มเข้ามาทำงานใน

ระยะแรก และให้มากกว่าความเป็นจริงเมื่อทำงานมาเป็นเวลานานจนใกล้เกษียณ  
ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้คนทำงานทำงานทุ่มเทให้แก่องค์กรเป็นเวลานานๆ<sup>27</sup>

ส่วนข้อเสียของมาตรการบังคับเกษียณอายุ สามารถสรุปได้จากการอ้างอิงงานวิจัยต่างๆ  
ที่ได้อ้างอิงมา เป็นดังนี้

#### เหตุผลคัดค้านการกำหนดอายุเกษียณภาคบังคับ

- โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป ทำให้หาคนรุ่นใหม่มาทดแทนได้ยากขึ้น เรื่องนี้กำลัง  
จะเกิดขึ้นอีกไม่นานในประเทศไทย
- ผู้คนมีอายุยืนยาวขึ้น และมีสุขภาพดีขึ้น ดังนั้นย่อมสามารถทำงานต่อไปได้นานขึ้น
- การมีส่วนร่วมในการทำงานทำให้มีสุขภาพดีขึ้น และทำให้รู้สึกที่ชีวิตมีความหมาย  
เนื่องจากได้ทำตนให้เป็นประโยชน์และสังคม ซึ่งทำให้คนทำงานมีอายุยืนยาวขึ้น
- มีแนวโน้มว่า อาจจะมีคนทำงานที่มีความรู้ความสามารถสูงได้ยากมากขึ้น ดังนั้น  
จึงมีเหตุผลที่ควรที่จะรักษาคนทำงานที่มีความสามารถอยู่แล้ว ให้ทำงานต่อไป
- การที่คนทำงานที่มีความสามารถสูงได้ทำงานต่อไป ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพมาก  
ขึ้น สำหรับองค์กรเอกชนประสิทธิภาพดังกล่าวก็ได้แก่กำไรที่เพิ่มมากขึ้น ส่วนภาค  
ราชการ ก็หมายถึงการทำงานเป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น
- การศึกษาของ HSBC Insurance ที่ได้อ้างอิงไปแล้ว<sup>28</sup> พบว่าผู้สูงวัยส่วนใหญ่โดย  
เฉลี่ยมีทัศนคติที่ดีต่อชีวิต มีสุขภาพดีขึ้น และมีบทบาทในการช่วยเหลือครอบครัว  
สังคมและประเทศชาติมากขึ้นด้วยการทำงานทั้งงานอาชีพและงานอาสาสมัคร  
รายงานฉบับดังกล่าวเสนอว่า ความเห็นทั่วโลกมองว่า การบังคับอายุเกษียณไม่ใช่  
สิ่งจำเป็นอีกต่อไป และทั่วโลกก็เริ่มมองเห็นว่าเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้อง คนทำงาน  
ส่วนใหญ่ในประเทศต่างๆของโลกเรียกร้องว่าอยากทำงานต่อไปแม้จะเลยอายุที่  
กำหนดว่าเป็นอายุเกษียณแล้ว<sup>29</sup>

ดังนั้น สิ่งที่ผู้วางนโยบายของไทยควรตระหนักก็คือว่า ต้องมีการเริ่มคิดเกี่ยวกับมาตรการ  
เกษียณอายุอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า จำนวนผู้สูงวัยไทยจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ  
ในขณะที่คนวัยต่างๆลงมามีลดลง ดังนั้น หากยังคงมาตรการเกษียณแบบเดิมต่อไป ก็อาจ

<sup>27</sup> เหตุผลเหล่านี้บางส่วนมาจาก M. J. (Peggy) O'Brien, *Mandatory Retirement* (Vancouver: Lawson Lundell LLP, 2005), หน้า 5-6.

<sup>28</sup> HSBC Insurance, *The Future of Retirement: The New Old Age*, available from <http://www.ageingforum.org/>

<sup>29</sup> M. J. (Peggy) O'Brien, *Mandatory Retirement* (Vancouver: Lawson Lundell LLP, 2005), pp. 5-6.

เป็นไปได้ว่า จะหาแรงงานมาทดแทนได้ยากขึ้น และโอกาสที่จะหาคนทำงานฝีมือหรือความรู้ดี ๆ ก็คงยิ่งยากขึ้น เนื่องจากกลุ่มของแรงงานใหม่ที่จะมาทดแทนมีจำนวนตัวเล็กลงน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้น ผู้สูงวัยในอนาคตก็จะมีสุขภาพดีขึ้นทั้งกายและใจ ดังนั้น จึงย่อมมีความสามารถทำงานต่อไปได้อย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น หากให้มีการแจกบำนาญแก่ข้าราชการตั้งแต่ อายุ 60 ปีอย่างที่เป็นอยู่ ก็จะเป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาลในอนาคตอย่างมหาศาล เพราะคนไทยจะมีอายุยืนยาวมากขึ้น ก็ต้องจ่ายบำนาญให้แก่คนไทยเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ แนวคิดที่จะให้มีการเกษียณก่อนกำหนดจึงยิ่งเร่งภาวะอันหนักนี้ให้เกิดเร็วขึ้น และความพยายามของรัฐบาลไทยในการลดภาระทางด้านงบประมาณ ด้วยการลดจำนวนข้าราชการ อาจไม่ได้ผล หากต้องแบกภาระจ่ายบำนาญให้แก่คนที่อายุยืนยาวมากขึ้น และ ยังมีความสามารถในการทำงานให้แก่รัฐบาลได้ แม้ว่าจะเกษียณอายุไปแล้ว

### ผลกระทบของการยกเลิกมาตรการบังคับเกษียณอายุ

รายงานของ Peggy O'Brien<sup>30</sup> เกี่ยวกับมาตรการบังคับการเกษียณอายุของ แคนาดา ได้นำเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบของการยกเลิกการบังคับเกษียณอายุ ซึ่งสมควรที่จะนำมาศึกษาในที่นี้ และเปรียบเทียบว่าจะเหมือนหรือแตกต่างจากของประเทศไทย อย่างไร ผลกระทบที่ได้นำเสนอในรายงานของ O'Brien มีประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้

- นโยบายสาธารณะ

การยกเลิกการบังคับเกษียณอายุจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อนโยบายสาธารณะ รวมทั้งในระดับของผู้จ้างงานในองค์กรแต่ละแห่ง ผลกระทบที่เห็นได้ชัด จะอยู่ที่การคำนวณบำเหน็จบำนาญ กฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญได้ประกาศใช้ในยุคสมัยที่ผู้คนอายุยังไม่ยืนยาวมากเท่าในปัจจุบันนี้ และสัดส่วนของผู้ได้รับบำนาญกับผู้ที่ยังทำงานอยู่ ก็ไม่ได้มากเท่าในยุคนี้ O'Brien กล่าวว่า ในปี ค.ศ. 1960 ร้อยละของประชากรแคนาดาที่อายุมากกว่า 65 ปีมีเพียง 7.6 ของประชากรทั้งหมด แต่มีการคาดการณ์ว่า เมื่อถึงปี 2030 สัดส่วนดังกล่าวจะมีมากถึงร้อยละ 23 ซึ่งประเทศไทยก็ไม่ได้ต่างไปจากนี้มากนักในเชิงภาพรวม ไม่ว่าจะอย่างไร ก็ยึดอายุเกษียณออกไป หรือการเลิกมาตรการเกษียณไปเลย ก็จะเป็นการลดภาระด้านนี้ของรัฐบาล ในขณะที่ผลิตภาพของข้าราชการอย่างน้อยก็คงเดิมหรือเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากข้าราชการยังคงทำงานอยู่หลังจากผ่านอายุ 60 ปีไปแล้ว

ในกรณีของประเทศไทย กฎหมายที่จะได้รับผลกระทบอีกฉบับหนึ่ง ก็ได้แก่ เรื่องกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ เมื่อข้าราชการทำงานนานมากขึ้น ก็จะมี

<sup>30</sup> M. J. (Peggy) O'Brien, *Mandatory Retirement* (Vancouver: Lawson Lundell LLP, 2005), pp. 9-13.

การสะสมรายได้เข้าสู่กองทุนนานมากขึ้น ซึ่งก็จะเป็นผลดีแก่ระบบการออมของ ประเทศโดยรวม

- การบริหารงานบุคคลในระดับองค์กร

(1) นโยบายการเกษียณอายุ

เมื่อมีการยกเลิกมาตรการเกษียณอายุ หน่วยงานราชการ (หากการยกเลิกนี้เป็นเพียงเรื่องภายในของราชการ แต่หากเป็นกฎหมายห้ามการกำหนดอายุเกษียณ ก็จะสามารถใช้บังคับได้ทั่วประเทศ) ก็จะไม่สามารถกำหนดเป็นเกณฑ์ตายตัวได้ว่า เมื่อถึงอายุใดข้าราชการจะต้องเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานบุคคลของรัฐบาล รัฐบาลก็อาจจะมีนโยบายต่างๆ เพื่อรองรับการยกเลิกนี้ได้ O'Brien เสนอว่า หน่วยงานอาจมีมาตรการการเกษียณอายุแบบทางเลือกเป็นระยะๆ เช่น ก่อนกำหนด (โดยถือว่า “กำหนด” ดังกล่าวนี้นี้เท่ากับอายุ 60 ปี ซึ่งเป็นอายุเกษียณตามความเข้าใจของคนทั่วไป) ตามกำหนด หรือหลังจากกำหนด<sup>31</sup> และเพื่อให้หน่วยงานสามารถวางแผนล่วงหน้าเกี่ยวกับกำลังคนได้ ก็อาจมีการให้ข้าราชการทำสัญญาล่วงหน้ากับหน่วยงาน โดยให้สัญญาว่าตนเองจะเลือกเกษียณอายุตนเองเมื่ออายุเท่าใด ค่าตอบแทนและบำเหน็จบำนาญต่างๆก็จะคำนวณไปตามอายุที่กำหนดนั้น

(2) การประเมินความสามารถในการทำงาน

เมื่อมีการยกเลิกการบังคับเกษียณอายุแล้ว สิ่งที่ต้องติดตามก็คือระบบการประเมินความสามารถในการบริหารงาน ในระบบเดิมที่ทุกคนเกษียณอายุเมื่อถึงอายุที่กำหนด ความจำเป็นในการประเมินการทำงานอาจมีไม่มากนัก เนื่องจากนายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาอาจทนให้ข้าราชการที่ทำงานไม่ค่อยดีนัก เกษียณออกไปเมื่อถึงเวลา แล้วหาคนใหม่มาทดแทน แต่ในระบบใหม่นี้ไม่สามารถรอให้ใครเกษียณไปเองได้ จึงต้องมีระบบการประเมินการทำงานที่ได้ผล และเพื่อให้ได้ผลจริงจึงการประเมินก็ไม่ควรทำเมื่อถึงเวลาจะเกษียณหรือไม่เกษียณเท่านั้น แต่ควรทำอย่างต่อเนื่องเป็นวัฒนธรรมองค์กร และประเมินข้าราชการและพนักงานอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่เริ่มเข้ามาทำงาน อย่างไรก็ตาม การประเมินดังกล่าวนี้ต้องเป็นธรรม และมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและได้ประกาศให้เป็นที่ยอมรับตั้งแต่ต้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกลั่นแกล้ง หรือการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องพัฒนาดัชนีการประเมิน เพื่อใช้เป็นหลักในการประเมินการทำงาน และการประเมินดังกล่าวนี้ก็ไม่ควรจะต้องทิ้งช่วงห่างเกิน

---

<sup>31</sup> M. J. (Peggy) O'Brien, *Mandatory Retirement* (Vancouver: Lawson Lundell LLP, 2005), p. 10.

ไป เพราะจะทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่ผู้ทำงานผ่านการประเมิน แต่ความสามารถลดลงเมื่อเวลาผ่านไป อย่างไรก็ตาม การประเมินบ่อยเกินไปก็เป็นภาระสิ้นเปลืองเวลาและแรงงานโดยไม่จำเป็น

### (3) เงินเดือนและค่าตอบแทน

ในระบบเดิมที่มีการบังคับเกษียณอายุ หน่วยงานอาจมีตารางเงินเดือนที่ตายตัว ใช้ได้กับข้าราชการหรือพนักงานทุกคนเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ระบบการประเมิน ทุกคนที่ไม่มีควมผิตรายแรงก็จะได้รับเงินเดือนขึ้นไปตามตาราง ระบบนี้ใช้ได้กับการมีการกำหนดอายุเกษียณตายตัว เพราะแม้ข้าราชการบางคนจะทำงานไม่ดี แต่ก็ทนไปได้เพียงเวลาหนึ่งก็เกษียณแล้ว ในระบบใหม่ที่ไม่มีการเกษียณแบบบังคับ เรื่องนี้จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นการประเมินกับนโยบายเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าตอบแทนก็จะต้องไปด้วยกัน ตอบสนองซึ่งกันและกัน

### (4) การวางแผนกำลังคน

ในระบบที่ไม่มีการบังคับเกษียณอายุ การวางแผนกำลังคนเป็นเรื่องสำคัญ หากเมื่อไม่มีการบังคับเกษียณแล้ว ปรากฏว่าคนทำงานในหน่วยงานมีแนวโน้มที่จะเลือกเกษียณตัวเองก่อนอายุ 60 ปี (ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นอายุเกษียณปกติ) ก็แสดงว่าสภาพของการทำงานไม่เอื้ออำนวยให้คนทำงานเหล่านี้พอใจที่จะทำงานต่อไป ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องหาวิธีที่จะเก็บรักษาคนทำงานเหล่านี้ไว้ด้วยมาตรการต่างๆ แต่หากคนทำงานทำงานต่อไปเรื่อยๆแม้ว่าจะผ่านอายุ 60 ปี ก็แสดงว่าผลตอบแทนจากการทำงานมีมากกว่าการเกษียณรับบำนาญ ซึ่งก็จะต้องมีการประเมินเพื่อดูว่าข้าราชการหรือพนักงานคนใดทำงานได้คุ้มค่าหรือไม่ และหากผลการประเมินไม่เป็นที่พอใจ ก็สามารถเป็นเหตุให้ข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นออกจากงานได้ โดยถือเป็นการออกด้วยการเกษียณอายุ มิใช่เพราะบกพร่องต่อหน้าที่แต่ประการใด

### (5) การจ้างงาน

นายจ้างที่มักใช้วิธีจ้างคนทำงานรุ่นหนุ่มสาวมาทดแทนคนที่แก่ตัวลง จะพบว่าทำเช่นนี้ได้ยากขึ้นในอนาคต ทางแก้ก็คือต้องหาวิธีที่จะดึงดูดใจพนักงานหรือข้าราชการที่สูงวัยและมีความสามารถ ให้ทำงานให้แก่องค์กรต่อไป นอกจากนี้ O'Brien ก็รายงานว่า มีบางหน่วยงานที่ใช้วิธี “เกษียณเมื่อเรียก” ซึ่งได้แก่การติดต่อ

เรียกผู้ที่เกษียณอายุไปแล้ว ให้กลับมาทำงานอีกเมื่อเกิดความจำเป็น ซึ่งมีบริษัท IBM ของแคนาดาใช้วิธีนี้<sup>32</sup> รวมทั้งบริษัทท่องเที่ยวบางแห่งในแคนาดา

#### (5) การฝึกงาน

นายจ้างหรือหน่วยงานราชการอาจคิดว่า การฝึกงานหรือให้การศึกษาแก่พนักงานหรือข้าราชการสูงวัยอาจไม่ใช่สิ่งจำเป็น แต่สภาพการที่เปลี่ยนไปทำให้ฐานคิดต้องเปลี่ยนไปด้วย แนวโน้มที่เกิดขึ้นคือ คนทำงานที่อายุสูงมักจะอยู่กับงานนานกว่า และมักจะมีการศึกษาสูงกว่าในอดีต กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า ข้าราชการหรือพนักงานสูงวัยจะมีการศึกษาที่สูงขึ้นโดยเฉลี่ย เมื่อเทียบกับข้าราชการหรือพนักงานในวัยเดียวกันในอดีต ผลก็คือว่า การฝึกงานวิชาชีพระดับสูงให้แก่พนักงานและข้าราชการสูงวัยอาจจะให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า เนื่องจากการหาพนักงานใหม่ ๆ อายุไม่มากทำได้ยาก และพื้นฐานการศึกษาของข้าราชการหรือพนักงานสูงวัยก็ดีขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ข้าราชการหรือพนักงานสูงวัยก็ยังเป็นทรัพยากรอันมีค่า ในการให้ความรู้ ประสบการณ์และความชำนาญในการทำงานให้แก่พนักงานรุ่นต่อไปได้อีกด้วย

#### (6) การรักษาคนทำงานเอาไว้

เนื่องจากพนักงานและข้าราชการสามารถเลือกได้ว่าตนเองจะเกษียณอายุเมื่อใด นายจ้างหรือหน่วยงานที่อยากจะได้รักษาข้าราชการที่ทำงานดีเอาไว้ ก็ต้องหามาตรการจูงใจให้ข้าราชการเหล่านี้เลือกทำงานต่อไป มาตรการหนึ่งอาจอยู่ในรูปของการให้มีความคล่องตัวในเรื่องของเวลาการทำงาน เช่น ให้ทำงานเพียงวันละสี่ ชั่วโมง หรือให้มีวันใดวันหนึ่งเป็นวันหยุดนอกเหนือจากวันหยุดสุดสัปดาห์ตามปกติ ตราบใดที่ข้าราชการยังทำงานได้ผลดีจากการประเมิน เรื่องเหล่านี้ก็ไม่ใช่สิ่งสำคัญที่จะปรับเปลี่ยนไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ผลกระทบของมาตรการยกเลิกการเกษียณอายุจะมีค่อนข้างกว้างขวาง แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่จะปฏิบัติไม่ได้ในประเทศไทยในอนาคต บทเรียนจากต่างประเทศก็ชี้ให้เห็นชัดว่า การยกเลิกการบังคับเกษียณเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้ และเริ่มกลายเป็นสิ่งจำเป็นมากขึ้นเรื่อยๆ ภายใต้สภาพสังคมและโครงสร้างประชากรที่เป็นอยู่

### ทางเลือกสำหรับประเทศไทย

<sup>32</sup> M. J. (Peggy) O'Brien, *Mandatory Retirement* (Vancouver: Lawson Lundell LLP, 2005), หน้า 14.



กฎหมายหลักเกี่ยวกับการเกษียณอายุของข้าราชการไทย ได้แก่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งในมาตรา 19 มีข้อความดังนี้

**มาตรา 19** ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ รองสมุหราชองครักษ์ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษาอาวุโส และข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส

การพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

การพ้นจากราชการของข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส ให้เป็นไปตาม มาตรา 19 ทวิ

การพ้นจากราชการของข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสให้เป็นไปตาม มาตรา 19 ตริ

[ มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 ]

**มาตรา 19 ทวิ** ข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส ที่มีอายุ ครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการตุลาการ ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการที่ได้ผ่านการประเมินแล้วว่ายังมี สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ก็ให้รับราชการต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการ ตุลาการผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพของข้าราชการตุลาการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง และการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส

[ มาตรา 19 ทวิ เพิ่มความโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 ]

**มาตรา 19 ตริ** ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการอัยการ ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่ข้าราชการอัยการที่ได้ผ่านการประเมินแล้วว่ายังมี สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ก็ให้รับราชการต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการ อัยการผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพของข้าราชการอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการอัยการกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง และการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส

[ มาตรา 19 ตีความเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 ]

จะเห็นได้ว่า มีข้าราชการบางประเภทที่อายุเกษียณสูงถึง 70 ปี ซึ่งสูงมาก และแนวคิดเบื้องหลังการกำหนดอายุเกษียณให้แก่ข้าราชการตุลาการและอัยการ รวมทั้งข้าราชการในพระองค์ ก็มาจากเหตุผลที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้เป็นหลัก นอกจากนี้ เมื่อไม่นานมานี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำเสนอกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อันได้แก่ร่างพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แบ่งประเภทข้าราชการพลเรือนออกเป็นสี่ประเภทตามแผนภูมิต่อไปนี้



โดยตำแหน่งบริหารได้แก่ตำแหน่งที่มีภาระหน้าที่ในการบริหารงาน เป็นหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ตำแหน่งอำนวยการ ได้แก่ตำแหน่งที่มีภาระหน้าที่บริหารงาน เป็นหัวหน้าหรือรองหัวหน้าส่วนราชการในระดับที่ต่ำกว่ากรม ส่วนตำแหน่งวิชาการเป็นตำแหน่งในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ใช้ความรู้ในทางวิชาการหรือวิชาชีพ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น และตำแหน่งทั่วไปตำแหน่งในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ใช้ทักษะความสามารถเฉพาะ หรือเทคนิคเฉพาะด้าน หรือให้บริการ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญา และไม่ใช่ว่าตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ<sup>33</sup>

ลักษณะที่น่าสนใจของการจำแนกตำแหน่งแบบนี้ก็คือว่า มีการแยกงานบริหารกับอำนวยการออกมาจากวิชาการ และทำให้เกิดความรู้สึกว่า งานบริหารกับอำนวยการนี้มาตรฐานสูงกว่างานวิชาการ อย่างไรก็ตามในกรณีของงานวิชาชีพที่ต้องใช้ความสามารถและประสบการณ์สูงมาก เช่น ผู้พิพากษาตุลาการ อัยการ หรือวิชาชีพอื่นๆ การแบ่งเช่นนี้ก็อาจ

<sup>33</sup> ข้อมูลจาก ดร. มานะ ภูจินดา สืบค้นได้จากอินเทอร์เน็ตที่ [http://203.157.181.5/yasopho/ict\\_law/new\\_position.ppt](http://203.157.181.5/yasopho/ict_law/new_position.ppt)

ไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เพราะผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นระดับกรมหรือต่ำกว่ากรม ก็จะต้องมาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในระดับเดียวกัน กล่าวคือ งานสายวิชาการนั้น ภาษาอังกฤษเรียกว่า professional ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถในระดับสูง ตัวอย่างก็คือ ในศาลยุติธรรมนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งเป็น professional ก็ได้แก่ตัวผู้พิพากษาเอง ส่วนงานประเภทอื่น ๆ นั้นเป็นงานสนับสนุนภารกิจของผู้พิพากษา แม้แต่งานบริหารระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวงยุติธรรม ก็เป็นเพียงงานธุรการของศาลเท่านั้น นอกจากนี้ในมหาวิทยาลัย งาน professional ก็ได้แก่การสอนงานวิจัยของอาจารย์ ส่วนงานบริหารจัดการก็เป็นเรื่องงานธุรการที่สนับสนุนให้งานสอนงานวิจัยของมหาวิทยาลัยดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีเหตุผลที่จะสนับสนุนว่า งาน professional ควรได้รับการสนับสนุนและควรมีตำแหน่งหรือค่าตอบแทน ฯลฯ ไม่น้อยไปกว่างานบริหาร อันที่จริง การให้ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารได้รับค่าตอบแทนสูงกว่างาน professional นั้นผิดหลักการบริหารงานบุคคล เพราะจะทำให้ผู้ทำงานมุ่งไปเป็นผู้บริหารกันหมด และทิ้งงาน professional ไว้เพราะมองว่าเป็นงานที่เป็นเพียงบันไดไต่เต้าไปสู่งานบริหาร การแบ่งต่างของ ก.พ. ตามกฎหมายใหม่นี้ แม้จะมีการเสนอว่าจะแก้ปัญหาเรื่องนี้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับดูเหมือนว่าไม่ได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจังเท่าใดนัก

ดังนั้น งาน professional จึงควรอยู่เท่ากับหรือสูงกว่างานบริหาร และหากเราพิจารณาศาลยุติธรรมกับอัยการเป็นหลัก ก็จะทำให้เห็นว่าอายุเกษียณของสองอาชีพนี้ได้มีการเลื่อนออกไปเป็นหกสิบห้ากับเจ็ดสิบปีมาระยะหนึ่งแล้ว และเนื่องจากผลงานวิจัยที่ได้อภิปรายมาในงานชิ้นนี้ ต่างมุ่งเสนอความคิดว่าควรยกเลิกมาตรการบังคับเกษียณอายุ งานอาชีพแบบ professional อื่นๆ ก็ควรจะได้รับยกอายุเกษียณออกไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลควรยกเลิกการบังคับอายุเกษียณของข้าราชการออกไปทั้งหมด แต่เพื่อไม่ให้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกินไป ก็ควรมีการยกอายุเกษียณออกไปก่อน และเมื่อปัจจัยแวดล้อมต่างๆพร้อมแล้ว ก็สามารถประกาศยกเลิกการบังคับเกษียณอายุได้

ดังนั้น ข้อเสนอก็คือว่า งานที่เป็นงานวิชาชีพชั้นสูงนอกจากผู้พิพากษาและอัยการ ซึ่งได้รับการยกอายุเกษียณไปแล้ว ก็ควรจะได้รับยกอายุเกษียณไปด้วยในระยะแรกนี้ วิชาชีพเช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิทยาศาสตร์ แพทย์พยาบาล หรืออื่นๆ ก็ควรจะมีการยกอายุเกษียณออกไป ทั้งนี้เหตุผลก็คือว่า งานวิชาชีพเหล่านี้มิได้มีส่วนสร้างสรรค์สังคมน้อยไปกว่าผู้พิพากษาหรืออัยการ และก็ต้องมีการศึกษามาอย่างยาวนานไม่แพ้ผู้พิพากษา อัยการกว่าที่จะมีความเชี่ยวชาญเป็นนักวิชาชีพระดับสูงเช่นนี้ได้

## สรุป: ดัชนีการเกษียณอายุในฐานะที่การเกษียณอายุเป็นทางเลือก และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากงานวิจัยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการยกเลิกการบังคับอายุเกษียณมีผลดีทั้งแก่ประเทศชาติเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงมากนัก ก็ควรมีการค่อยๆ ปรับเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นลำดับขั้น ดังจะเสนอต่อไปนี้

1. ในระยะแรก รัฐบาลควรปรับปรุงเพิ่มเติมข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. และแก้กฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ โดยให้ข้าราชการทั้งหมดทุกประเภทเกษียณอายุที่อายุ 65 ปี เหตุผลที่ว่าเหตุใดจึงเป็น 65 ปีก็เนื่องจากว่า ประชากรไทยมีสุขภาพดีมากขึ้น และอายุยืนยาวมากขึ้น ประกอบกับสัดส่วนของประชากรสูงวัยมีมากขึ้น ทำให้ประชากรยังสามารถทำงานได้ดี ยิ่งไปกว่านั้น หากมีประชากรเกษียณเป็นจำนวนมากก็จะเป็นภาระแก่ประเทศในการจัดหาสวัสดิการด้านต่างๆ ทั้งๆ ที่ส่วนมากยังทำงานได้ดี อีกประการหนึ่ง หลายประเทศก็มีการกำหนดเช่นนี้ และปัจจุบันผู้ที่อายุเกิน 60 แต่ยังไม่ถึง 65 ปีก็สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพัฒนาการของการแพทย์การสาธารณสุข นอกจากนี้ อายุ 65 ปีก็ยังไม่มากเกินไป อย่างไรก็ตาม งานประเภทที่ต้องใช้กำลังกายเป็นหลัก ก็ไม่ควรจะให้เกษียณอายุที่อายุเท่านี้ แต่ควรเกษียณที่อายุ 55 ปี หรือมีเช่นนั้นก็ให้การทำงานที่ต้องใช้กำลังกาย และมีความเสี่ยงในการทำงานสูง เช่น การขับเครื่องบิน การควบคุมจราจรทางอากาศ ภารกิจปราบปรามของตำรวจ ฯลฯ เป็นงานที่ผู้ที่ไม่ควรมีอายุเกินกว่า 55 ปี และหลังจากนั้นให้เปลี่ยนประเภทงานแทน สิ่งสำคัญก็คือว่า การกำหนดอายุเกษียณที่อายุ 65 นี้ ไม่เป็นการปิดทางเลือกของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายเกษียณอายุก่อนกำหนด (early retirement) เพราะถ้ารัฐบาลสามารถพิจารณาเสนอมาตรการจูงใจให้ข้าราชการและพนักงานบางประเภทตัดสินใจเกษียณอายุก่อนกำหนดได้
2. แห่งของงานประเภท “วิชาการ” ระดับสูงตามเกณฑ์ของ ก.พ. ควรได้รับการยืดอายุเกษียณออกไปเป็น 70 ปีหลังจากการประเมิน เช่นเดียวกับของผู้พิพากษาและอัยการ อย่างไรก็ตาม ให้มีการประเมินการทำงานและสุขภาพทุกปีไป เพื่อประกันว่าจะสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพจริง งานประเภทวิชาการระดับสูงได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิจัย แพทย์พยาบาล นักวิทยาศาสตร์ และอื่นๆ ที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถในระดับสูงมาก ผลดีของการทำเช่นนี้ก็คือ รัฐบาลจะประหยัด

งบประมาณบำนาญได้อีกมาก เพราะจะได้คนทำงานที่มีประสบการณ์ ความสามารถสูง ที่ยังคงทำงานให้รัฐบาลต่อไป สร้างผลิตภาพให้แก่สังคมแทนที่จะ ลาออกไปปรับบำนาญอย่างเดียวโดยไม่ผลิตอะไรตอบแทนให้แก่สังคม อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนออีกว่า ควรมีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกษียณอายุไปแล้วได้กลับมาทำงานใน องค์กรในฐาน “ผู้ทำงานบางเวลาอาวุโส” หรือ senior part-time staff ซึ่งจะเป็นการ ให้เกียรติแก่ข้าราชการที่เกษียณไปแล้ว (หรือเลือกที่จะเกษียณอายุก่อนกำหนด) และราชการสามารถยังใช้ประโยชน์จากข้าราชการเหล่านี้ได้ต่อไปอีก โดยไม่ต้อง จ่ายเงินเดือนเพิ่ม เนื่องจากปรับบำนาญอยู่เป็นปกติอยู่แล้ว

3. ลักษณะของโครงสร้างการบริหารงานในองค์กรควรจะพัฒนาไปเป็นแท่งรูปสี่เหลี่ยม ผืนผ้าแทนที่จะเป็นรูปปิรามิดอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน ข้อแตกต่างก็คือว่า ในโครงสร้างรูปปิรามิด ผู้ดำรงตำแหน่งสูงมีน้อยและทำให้ผู้ที่ทำงานอยู่ข้างล่างต้อง แกร่งแย่งแข่งขันกัน เพื่อไต่เต้าขึ้นมาดำรงตำแหน่งสูง ซึ่งมีอยู่จำกัด ส่วนแบบแท่ง สี่เหลี่ยมนั้นมาจากฐานคิดว่า การเป็นผู้บริหารงานไม่ใช่สิ่งจำเป็นและไม่ควรเป็นเป้าหมายแต่เพียงประการเดียวของการทำงาน ดังนั้นการก้าวหน้าจึงสามารถก้าวไป ด้วยกันทั้งองค์กรได้ หรืออย่างน้อยหากจำเป็นต้องเป็นรูปปิรามิดก็ควรเป็นปิรามิด มุมป้าน โดยยอดข้างบนกว้างออกมา เพื่อรองรับคนทำงานที่ต่างก็อยากมีความ ก้าวหน้าในการทำงานของตน ในโครงสร้างเช่นนี้ ก็ไม่จำเป็นว่าผู้บริหารจะต้องมีเงิน เดือนสูงกว่าหรือมียศตำแหน่งสูงกว่าคนอื่นๆในองค์กรเสมอไป ข้อเสนอเช่นนี้เป็นสิ่ง จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการแย่งกันผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และเพื่อไม่ให้เกิด กรณีที่ผู้บริหาร “หวงเก้าอี้” ถือครองตำแหน่งนานเกินไปและปิดกั้นไม่ให้คนรุ่นหลัง ขึ้นมาทำงาน ดังนั้น การขยายอายุเกษียณจึงควรทำควบคู่กับการกำหนดระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่งบริหารด้วย เพื่อเป็นการผลักดันเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำงานใน ตำแหน่งนี้
4. การเกษียณอายุควรจะให้เป็น “ทางเลือก” แก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐ เมื่อ ทำงานมาได้ระยะเวลาหนึ่ง ตัวอย่างเช่น เมื่อทำงานมาได้อายุ 55 ปี และคิดว่า ลักษณะงานเช่นนี้จะไม่มีช่องทางที่จะก้าวหน้าได้อีกต่อไป ก็ควรเปิดโอกาสให้ ข้าราชการที่ประสงค์ทำเช่นนี้ ได้ขอเกษียณอายุตัวเองได้ โดยได้รับบำนาญบำนาญ ตามความเหมาะสม แต่เนื่องจากเป็นทางเลือก ข้าราชการที่ไม่เลือกเส้นทางนี้ก็ สามารถทำงานไปได้จนถึงอายุ 65 ปีดังที่เสนอในข้อ 1
5. ข้อสำคัญของระบบใหม่นี้ก็คือ ต้องมีระบบการประเมินที่โปร่งใสและยุติธรรม และ ค่าตอบแทนที่ได้รับต้องเป็นไปตามความจริง คือเท่ากับปริมาณและคุณภาพของ

งานที่ทำไป การทำเช่นนี้ได้ต้องมีระบบการประเมินที่มีประสิทธิภาพ และรายละเอียดปลีกย่อยที่แปรเปลี่ยนไปตามลักษณะงาน เช่น แพทย์พยาบาลก็อาจมีระบบที่มีรายละเอียดแบบหนึ่ง ผู้พิพากษาอัยการก็มีอีกแบบหนึ่ง อาจารย์มหาวิทยาลัยมีอีกแบบหนึ่ง เป็นต้น แต่หลักสำคัญก็เสมือนเหมือนกัน คือประเมินเพื่อวัดว่าผู้ทำงานมีความสามารถในระดับใด ยังสามารถทำงานให้เป็นประโยชน์แก่ราชการหรือบรรลุดัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้อย่างไรบ้าง ผู้ที่ไม่ผ่านการประเมินก็จะเกษียณอายุไปหากอายุครบ 60 ปีแล้ว

6. นอกจากนี้ ก็ยังมีข้อเสนอว่า หากถึงเวลาที่เหมาะสมก็อาจพิจารณายกเลิกการบังคับอายุเกษียณไปเลยก็ได้ ข้อดีก็คือเป็นการปฏิบัติตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ และเมื่อมีการประเมินที่มีประสิทธิภาพกับมีมาตรการรองรับการเกษียณอายุที่พอเพียง เช่น บำเหน็จบำนาญหรือการประกันชีวิตประกันสุขภาพ ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องบังคับอายุเกษียณอีกต่อไป ซึ่งก็เป็นสิ่งที่หลายประเทศทำอยู่ในปัจจุบัน สิ่งสำคัญก็คือ เมื่อยกเลิกมาตรการบังคับเกษียณอายุไปแล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการสามารถทำงานไปได้จนถึงแก่ความตาย เพราะมีระบบประเมินดังกล่าวแล้ว และระบบบำเหน็จบำนาญก็ต้องมีการพัฒนา โดยในบางกรณีอาจมีความจำเป็นจะต้องข้าราชการบางฝ่ายออกจากงาน เช่น ในงานที่ไม่ต้องใช้การศึกษาสูงมาก ก็มีมาตรการจูงใจโดยเพิ่มบำเหน็จบำนาญให้ก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจพิจารณาไปตามแต่ว่าเหตุการณ์เป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อมิให้ขัดแย้งกับนโยบายลดกำลังคน (early retirement) ซึ่งมีความจำเป็นในบางช่วงระยะเวลา

- ◆ การวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของการยกเลิกการบังคับเกษียณอายุ อาจมองเห็นได้ชัดเจนขึ้นในตารางต่อไปนี้ ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่าการยกเลิกการเกษียณอายุนั้น ต้องปฏิบัติควบคู่ไปกับการให้ทางเลือกในการเกษียณอายุก่อนกำหนดเสมอ และจะต้องมีการประเมินประสิทธิภาพการทำงานทุกระยะ การยกเลิกการบังคับการเกษียณอายุนี้ไม่ควรคิดไปว่า เป็นการบังคับให้ข้าราชการหรือพนักงานต้องทำงานไปเรื่อยๆ

| ข้อดี   | ข้อเสีย   |
|---|---|
| เป็นการปฏิบัติตามหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ด้วยเหตุแห่งอายุ หมายความว่า หากยังมีความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้ตามข้อกำหนดงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่มีเหตุผลที่จะต้องกำหนดให้เกษียณอายุ | ในระยะสั้น การยกเลิกการบังคับการเกษียณอายุอาจมีผลเสีย ทำให้ตำแหน่งงานว่างน้อยลง ทำให้คนจบใหม่หางานทำได้น้อยลง |

|  |  |
|--|--|
| <p>โครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนไปทำให้จะหาคนมาทดแทนได้ยากมากขึ้น</p>  | <p>หากงานที่ยกเลิกการเกษียณอายุ เป็นงานในตำแหน่งบริหาร หรือหากโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรเป็นแบบรูปปิระมิดยอดแหลม การที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงบนยอดของปิระมิดไม่ยอมเกษียณอายุ ทำให้เกิดแรงกดดันที่ฐานระดับกลาง และระดับล่างๆของปิระมิด ซึ่งอาจเป็นผลเสียอย่างร้ายแรงแก่องค์กร</p> |
| <p>ข้าราชการหรือพนักงานบางท่านอาจมีความรู้และประสบการณ์สูงมากฯ ซึ่งหากท่านเหล่านี้ต้องเกษียณอายุออกจากที่ทำงานไป ก็จะทำให้เกิดการสูญเสีย เช่นในมหาวิทยาลัย อาจารย์เก่งๆ บางท่านอาจทำประโยชน์ให้แก่วงการวิชาการได้ แม้อายุจะเลย 70 ปีไปแล้ว</p> | <p>การวางแผนกำลังคนขององค์กร จะทำได้ง่ายขึ้น เพราะรู้ล่วงหน้าว่าทุกคนจะเกษียณอายุที่อายุเท่าใด</p>   |
| <p>โดยเฉลี่ยแล้ว คนไทยมีสุขภาพดีมากขึ้นและมีอายุยืนยาวขึ้น ทำให้สามารถทำงานได้แม้อายุจะมากขึ้น</p>   | <p>การกำหนดอายุเกษียณทำให้ความจำเป็นในการประเมินประสิทธิภาพในการทำงานทุกระยะ มีความสำคัญลดน้อยลงไป ทำให้ประหยัดทรัพยากรในการดำเนินการประเมิน ผู้ที่ทำงานมีประสิทธิภาพน้อย ก็อาจปล่อยให้ทำงานไปได้ระยะหนึ่ง เพราะอย่างไรก็ต้องถึงอายุเกษียณที่กำหนดไว้อยู่แล้ว</p>                    |

7. เมื่อยกเลิกการบังคับเกษียณอายุไปแล้ว ก็ให้การเกษียณอายุเป็นทางเลือกของผู้นั้น โดยอาจจะให้ประกาศล่วงหน้าก่อนสักหนึ่งปีหรือมากกว่านั้นว่าตนเองจะเกษียณเมื่อใด เพื่อให้ง่ายต่อการวางแผน และเมื่อเกษียณแล้วก็มีบำเหน็จบำนาญเหมือนเดิม และรัฐบาลอาจใช้โอกาสนี้ปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญไปพร้อมกันเลยก็ได้
8. ในระบบที่ไม่มีการบังคับเกษียณอายุ ระบบเงินเดือนแบบเดิมที่อิงระบบอาวุโสไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป เงินเดือนจะต้องอิงกับความสามารถและประสิทธิภาพ ตลอดจนผลงานในการทำงาน ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องขึ้นเงินเดือนทุกปี หากประสิทธิภาพในการทำงานไม่ได้เพิ่มขึ้น
9. อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการเกษียณอายุก็ควรทำควบคู่ไปกับนโยบายด้านการบริหารบุคคล ที่เน้นหนักเรื่องการหาคนมาทำงานแทนและการฝึกหัดกำลังคน เพื่อให้สามารถก้าวขึ้นมาแทนที่งานในตำแหน่งที่จะเกษียณไปได้ การขยายอายุเกษียณออกไปอาจเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งหากไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดคนมาทดแทนได้ ก็จะเป็นเพียงการยืดปัญหาออกไปเท่านั้น ดังนั้นจึงควรจะต้องมีแนวทางในการฝึกหัดพัฒนาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพด้วย

ดังนั้น หากจะสรุป การพัฒนาดัชนีการเกษียณอายุก็ควรคำนึงถึงลักษณะงานหรือวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง โดยวิชาชีพชั้นสูง เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้พิพากษา อัยการ แพทย์ ฯลฯ ควรจะมีอายุเกษียณสูงกว่่างานที่ไม่ใช่วิชาชีพชั้นสูง หรือเป็นงานสนับสนุนเท่านั้น ใน

ระยะแรกเริ่มก็ควรให้อาจารย์มหาวิทยาลัย และข้าราชการวิชาชีพชั้นสูงอื่นๆ นอกจากผู้พิพากษาและอัยการ ได้เกษียณอายุที่หกสิบห้าปี และเมื่อผ่านการประเมินก็ทำงานต่อไปได้จนถึงอายุเจ็ดสิบปี อย่างไรก็ตาม การประเมินควรจะประเมินบ่อยกว่านี้ เพราะจะทำให้ได้หลักประกันว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลังจากการประเมินเสร็จแล้วมากนัก การประเมินควรจะทำทุกๆปี ตลอดไปจนกว่าจะเกษียณอายุที่เจ็ดสิบปี

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อไปก็ควรพิจารณายกเลิกอายุเกษียณไปเลย และข้าราชการคนใดที่ประเมินการทำงานผ่านแล้วก็ควรจะได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อไป อย่างไรก็ตาม หน่วยงานอาจพิจารณาว่าหากอายุมากๆ เช่นเกินกว่าเจ็ดสิบปี อาจจะต้องมีการประเมินบ่อยครั้งขึ้น เพราะการเปลี่ยนแปลงต่างๆจะมากขึ้น อันที่จริงการยกเลิกอายุเกษียณภาคบังคับนี้ ไม่จำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดผลว่า ข้าราชการหรือพนักงานจะทำงานไปเรื่อยๆโดยไม่มีขีดจำกัด เพราะการยกเลิกดังกล่าวนี้ ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการประเมินประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ เงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆก็ต้องเหมาะสมกับประสิทธิภาพด้วย ดังนั้น หากประสิทธิภาพเท่าเดิม เงินเดือนก็ไม่ควรเพิ่มขึ้น ประเด็นเหล่านี้จะเป็นแรงจูงใจให้ข้าราชการกับพนักงาน ตัดสินใจเกษียณอายุตนเอง แม้ว่าจะมีการยกเลิกการบังคับเกษียณอายุไปแล้วก็ตาม<sup>34</sup>

ข้อเสนอทั้งหมดนี้เสนอเป็นตารางได้ในดังต่อไปนี้

| ประเภทของข้าราชการ        | ข้อเสนอแนะ   |
|---------------------------|--|
| บริหารและอำนวยการ         | เกษียณอายุที่ 65 ปี วาระการดำรงตำแหน่งบริหารหรืออำนวยการจะต้องมีการกำหนดแน่นอน เช่น 4 ปีหรือน้อยกว่านั้น   |
| วิชาการ (professional)    | เกษียณอายุที่ 65 ปีและหากผ่านประเมินให้ทำงานไปได้ถึงอายุ 70 ปี โดยประเมินทุกปีตั้งแต่อายุ 65 เป็นต้นไป   |
| ทั่วไป                    | เกษียณอายุที่ 65 ปี  |
| เกณฑ์สำหรับข้าราชการทุกคน | ข้าราชการทุกคนควรสามารถขอเกษียณอายุตนเองได้ตั้งแต่อายุ 55 ปีเป็นต้นไป โดยได้รับบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม แต่หากรัฐบาลมีความจำเป็นมากและหาคนทำงานแทนไม่ได้ ก็อาจไม่อนุมัติการเกษียณล่วงหน้าก็ได้ หรือหากรัฐบาลเล็งเห็นความจำเป็นในการลดกำลังคนบางประเภท ก็อาจพิจารณาเพิ่มแรงจูงใจให้ข้าราชการหรือพนักงาน ที่อยู่ในข่ายลดกำลัง สามารถตัดสินใจเกษียณก่อน |

<sup>34</sup> มีรายงานการศึกษาการเกษียณอายุของอาจารย์มหาวิทยาลัยในสหรัฐฯ ซึ่งได้ยกเลิกการบังคับการเกษียณอายุไปแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 พบว่า อัตราการเกษียณอายุของอาจารย์มหาวิทยาลัยมีได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก กล่าวคืออายุเฉลี่ยของอาจารย์ที่เกษียณอายุอยู่ที่ประมาณ 65 ปี งานวิจัยนี้เสนอว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาจารย์ตัดสินใจเกษียณอายุ อยู่ที่การกำหนดเพดานเงินเดือน และการกำหนดให้เงินเดือนสอดคล้องกับประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น หากเงินเดือนไม่แตกต่างจากเงินบำนาญ ก็ไม่มีเหตุผลที่จะให้ทำงานต่อไป ซึ่งก็จะทำให้ผลลัพธ์ไม่แตกต่างจากการมีการบังคับอายุเกษียณมากนัก โปรดดู Barbara Bahrami, "Factors Affecting Faculty Retirement Decisions," *The Social Science Journal* 38.2(2001): 297-305.



ข้อเสนอข้างต้นนี้ควรพิจารณาร่วมกับ **ดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ** โดยดัชนีเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการประเมินข้าราชการหรือพนักงานที่จะเกษียณอายุหรือจะขยายเวลาเกษียณ ดังนี้

### ดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการและพนักงานของรัฐ

| ประเภทของข้าราชการ     | ดัชนีชี้วัดการประเมินการเกษียณอายุ  |
|------------------------|---|
| บริหารและอำนวยการ      | ความรู้ความสามารถในตำแหน่ง; ความสามารถในการบริหารงาน; ความยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน; วิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการพัฒนาองค์กร; มนุษย์สัมพันธ์<br>(หมายเหตุ งานประเภทบริหารและอำนวยการเสนอให้กำหนดให้เกษียณตายตัวที่อายุ 65 ปี โดยไม่ต้องประเมิน ดัชนีข้างต้นเป็นดัชนีที่ใช้ในการประเมิน ตำแหน่งงาน มากกว่าประเมินการเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการหรือพนักงานที่อยู่ในประเภทบริหารหรืออำนวยการ ก็อาจย้ายประเภทมาเป็นวิชาการได้ หากมีความรู้ความสามารถเช่นนั้น) |
| วิชาการ (professional) | ความรู้ความสามารถในตำแหน่ง; สุขภาพกาย วัดจากผลการตรวจสุขภาพประจำปี; สุขภาพจิต วัดจากการวินิจฉัยของแพทย์ทางจิตเวชหรือจากการยอมรับจากเพื่อนร่วมงานด้วยกัน; ผลงานในอดีต วัดจาก peer review หรือการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเดียวกัน; การยอมรับจากเพื่อนร่วมงานในองค์กร วัดจากการชาวเสียงถามความเห็นของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร   |
| ทั่วไป                 | สุขภาพกาย วัดจากผลการตรวจสุขภาพประจำปี; สุขภาพจิต วัดจากการวินิจฉัยของแพทย์ทางจิตเวช หรือจากการยอมรับของเพื่อนร่วมงาน; ความรู้ความสามารถในการทำงานเฉพาะตำแหน่ง; มนุษย์สัมพันธ์<br>(หมายเหตุ เนื่องจากตำแหน่งงานประเภททั่วไป กำหนดการเกษียณอายุที่ 65 ปี และไม่มีการต่ออีก ดัชนีข้างต้นจึงเป็นดัชนีที่ใช้ในการประเมินการปฏิบัติงานทั่วไปของข้าราชการหรือพนักงาน)   |

จะเห็นได้ว่าประเภทของงานที่จะใช้ดัชนีนี้มากที่สุดได้แก่งานประเภทวิชาการ (professional) ซึ่งเสนอว่าให้เกษียณอายุสูงสุดถึงอายุ 70 ปีและมีการประเมินทุกปีหลังจากอายุ 65 ปี ไม่ว่าจะอย่างไร ทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้ฐานคิดที่ว่ารัฐบาลมีข้าราชการไม่มากจนเกินไป และข้าราชการกับพนักงานของรัฐทุกคนทำงานอย่างเต็มที่ ไม่มีกรณีที่เรียกว่า “ทำงานน้อยกว่าภาระงานของตนเอง” หรือ under-employment ในภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นพิษร้ายของระบบราชการไทยมาโดยตลอด การพิจารณาอายุเกษียณราชการก็จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของราชการ และไม่ควรเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ส่วนบุคคล รัฐบาลควร

พิจารณาว่า ภายใต้โครงสร้างประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่เช่นนี้ ทางเลือกใดจะเป็นประโยชน์สูงสุด

### สรุป: ทางเลือกด้านนโยบายของรัฐ

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้เสนอทางเลือกเชิงนโยบายต่อไป นี้ เพื่อให้ภาครัฐใช้ในการพิจารณาตัดสินใจ

- รัฐบาลควรพิจารณาขยายการเกษียณอายุข้าราชการประเภททั่วไปเป็น 65 ปี พร้อมกับมีมาตรการเกษียณก่อนกำหนดแก่ข้าราชการและพนักงานที่ไม่ผ่านการประเมิน นอกจากนี้ ข้าราชการกับพนักงานควรมีทางเลือกในการขอเกษียณอายุตนเองได้ตั้งแต่อายุ 55 ปีขึ้นไป โดยมีการคำนวณบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม
- ข้าราชการประเภทบริหารและอำนวยการ ควรเกษียณอายุที่ 65 ปีเช่นกัน วาระการดำรงตำแหน่งบริหารหรืออำนวยการจะต้องมีการกำหนดแน่นอน เช่น 4 ปีหรือน้อยกว่านั้น
- ข้าราชการประเภท “วิชาการ” ควรมีอายุเกษียณที่ 70 ปี แต่ก็ต้องมีทางเลือกในการเกษียณก่อนกำหนดดังกล่าวไว้ด้วย
- ข้าราชการประเภทวิชาการ ควรมีการประเมินประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงานทุกปี นับตั้งแต่อายุ 65 ปีเป็นต้นไป
- ข้าราชการทุกคนควรสามารถขอเกษียณอายุตนเองได้ตั้งแต่อายุ 55 ปีเป็นต้นไปโดยได้รับบำเหน็จบำนาญที่เหมาะสม แต่หากรัฐบาลมีความจำเป็นมากและหาคนทำงานแทนไม่ได้ ก็อาจไม่อนุมัติการเกษียณล่วงหน้าก็ได้ หรือหากรัฐบาลสังเกตเห็นความจำเป็นในการลดกำลังคนบางประเภท ก็อาจพิจารณาเพิ่มแรงจูงใจให้ข้าราชการหรือพนักงาน ที่อยู่ในข่ายลดกำลัง สามารถตัดสินใจเกษียณก่อนกำหนดได้ง่ายขึ้นได้

## การประชุมเสวนา วันอังคารที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

ห้องประชุม 5 ชั้น 26 สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เวลา 13.30 – 15.30 น.

รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม

- |                                  |                       |
|----------------------------------|-----------------------|
| 1. รศ. ดร. ไสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์   | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 2. นายแพทย์มนู วาทีสุนทร         | กระทรวงสาธารณสุข      |
| 3. รศ. นพ. นิमित เตชไกรชนะ       | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 4. รศ. ดร. สุวาณี สุรเสียงสังข์  | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 5. รศ. ดร. ศิริยุพา รุ่งเรืองสุข | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 6. ผศ. ดร. ฉัตรสุมน พฤกษ์ภิญโญ   | มหาวิทยาลัยมหิดล      |
| 7. น.ส. ปาริตา สุขประเสริฐ       | เจ้าหน้าที่โครงการ    |

การประชุมเริ่มจากการบรรยายนำเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และความเป็นมาของโครงการ เริ่มจากสภาพการณ์ในปัจจุบันที่โครงสร้างประชากรในประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนไป โดยจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุมีมากขึ้น (คำว่า “ผู้สูงอายุ” ในที่นี้หมายถึงผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป) ซึ่งแนวโน้มนี้ประกอบกับการที่มีเด็กเกิดใหม่ลดลง ทำให้อัตราส่วนของคนในวัยทำงานเมื่อเทียบกับประชากรวัยเด็กกับวัยสูงอายุที่ไม่ได้ทำงานแล้ว (หรือ “วัยเกษียณ”) มีน้อยลง อัตราส่วนนี้เรียกว่า “อัตราพึ่งพิง” (dependency ratio) ซึ่งหากอัตรานี้มีน้อยก็จะหมายความว่า คนในวัยทำงานต้องทำงานเลี้ยงดูคนที่ไม่อยู่ในวัยทำงานไม่มาก แต่หากมากเกินไปก็จะเป็นปัญหาเนื่องจากคนวัยทำงานต้องเลี้ยงดูผู้ที่ไม่ได้เป็นจำนวนมากขึ้น สภาพที่เป็นอยู่ในประเทศไทยเวลานี้ ทำให้มองเห็นภาพในอนาคตได้ว่า ต่อไปอัตราพึ่งพิงจะสูงมากขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ทางแก้ทางหนึ่งก็คือการขยายอายุเกษียณออกไป ซึ่งทางเลือกนี้ไม่ได้ฟังดูห่างไกลเกินไป เนื่องจากในปัจจุบันการสาธารณสุขได้พัฒนามากขึ้น ทำให้คนไทยมีอายุเฉลี่ยมากขึ้น และเราเห็นผู้สูงอายุอายุมากกว่า 60 ปียังทำงานได้คล่องแคล่วมีประสิทธิภาพไม่แพ้คนวัยอ่อนกว่า ด้วยเหตุนี้ จึงมีเหตุผลว่าทำไมจึงควรมาคิดกันเรื่องการเกษียณอายุ

ยิ่งไปกว่านั้น วัตถุประสงค์หลักอีกประการหนึ่งของโครงการนี้ได้แก่การหาหลักการเพื่อพัฒนาดัชนีการเกษียณอายุ กล่าวคือ เมื่อมีความคิดเรื่องการขยายอายุเกษียณออกไป ก็ไม่จำเป็นว่าทุกสาขาวิชา หรือสาขาอาชีพจะต้องมีอายุเกษียณเหมือนกันหมด ดังนั้นโจทย์

ประการหนึ่งก็คือว่า สาขาวิชาหรือสาขาอาชีพ หรือลักษณะงานแบบใดควรมีอายุเกษียณเท่าใด นอกจากนี้ก็มีคำถามอื่นๆดังต่อไปนี้

- ◆ การกำหนดอายุเกษียณโดยทั่วไปที่อายุ 60 ปี ยังควรจะใช้ต่อไปหรือไม่ เพราะเหตุใด?
- ◆ ในปัจจุบันบางสาขาอาชีพ เช่นผู้พิพากษา อัยการ สามารถเกษียณได้ที่อายุ 70 ปี (โดยมีเงื่อนไข) สาขาอาชีพที่คล้ายคลึงกันก็ควรที่จะเกษียณเช่นเดียวกันหรือไม่?
- ◆ มีหลักเกณฑ์อะไรบ้างที่ควรใช้ในการกำหนดอายุเกษียณ?
- ◆ กฎหมายของ ก.พ. ฉบับใหม่ กำหนดประเภทข้าราชการไว้ 4 ประเภท ได้แก่ อำนาจการ บริหาร วิชาการ ทั่วไป แต่ละประเภทควรมีอายุเกษียณเท่ากันหรือไม่ หรือแตกต่างกันได้ เพราะเหตุใด มีหลักเกณฑ์ใดรองรับ?

#### การแสดงความคิดเห็น

**ฉัตรสุมน:** ดัชนีการเกษียณอายุของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็น work status ถ้าตามสำนักงานสถิติ ถ้าดูตามในนี้จะได้พูดถึงเลย มีแต่พูดถึง ก.พ. ซึ่งจริงๆแล้วสำนักงานสถิติได้จำแนกจัดประเภทของกลุ่มอาชีพไว้ มีเป็น 10 กลุ่ม เป็นการแบ่งกลุ่มอย่างเป็นมาตรฐานสากล คิดว่าอาจารย์น่าจะดูตรงนั้นด้วยเพราะจะทำให้มองเห็นอาชีพต่างๆซึ่งแต่ละกลุ่มย่อยๆก็จะมีการวัดดัชนี ถ้าทำแบบนี้จะทำให้งานวิจัยดูมรแนวทางมากขึ้น คือถ้าเรามองอยู่แค่ประเด็นของข้าราชการซึ่งที่จริงแล้วมันมีหลายอาชีพอยู่ในนั้น

ถ้าเราจะพูดถึงดัชนีที่วัดมันก็จะมีอยู่หลายตัว ในส่วนของ ก.พ. อย่างเดียวคงไม่ได้ จริงอยู่ว่าเรากำลังศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการและพนักงานของรัฐ แต่เราก็ควรจะทำให้มีมาตรฐาน อันนี้คือประเด็นที่ 2 ประเด็นแรกคือการจัดประเภทตาม NSO ประเด็นที่สองคือควรมี case study คือเราน่าจะดูว่าในส่วนที่ผ่านมามีผู้พิพากษาที่อายุ 60 ปีขึ้นไปท่านเป็นที่ปรึกษาอยู่ตามศาลแล้วท่านมีความสุขดีหรือไม่ หลังจากที่เกษียณอายุไปแล้วแต่เงินเดือนก็ไม่ได้ลดลง อันนี้จึงเป็น case study ที่น่าจะศึกษาได้

อันที่สาม จริงๆแล้วในเรื่องของดัชนีการเกษียณอายุ ในงานต่างประเทศถ้าเราจะดูแต่สหรัฐอเมริกาคงจะไม่เพียงพอเพราะว่าจริงๆแล้วประเทศเราเป็นประเทศที่อยู่ในเอเชียแล้ว trend นี้ในประเทศญี่ปุ่นก็มีอยู่ คิดว่าอาจารย์ควรจะนำประเทศญี่ปุ่นมาศึกษาด้วย

ประเด็นที่สี่ เรื่องของ ageing ในทางประชากรศาสตร์ได้วัดอัตราพึ่งพิง คือวัดสัดส่วนของกลุ่มแรงงานกับกลุ่มของผู้สูงอายุ แล้วก็กลุ่มเด็กที่เป็นกลุ่มพึ่งพา ถ้าเราดึงผู้สูงอายุออกไป ถ้าเป็นไปได้ควรจะทำตัวเลขให้เห็นว่าขณะนี้ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ ageing society ก็คือว่ามีประชากรมากกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป คือถ้าสัดส่วนของผู้สูงอายุสูงขึ้นแล้วเราขยายการเกษียณอายุออกไป มันจะทำให้อัตราประชากรวัยพึ่งพิงเป็นอย่างไร อันนี้อาจจะฉายภาพต่างๆชัดเจนขึ้น อันนี้คือการนำเอาดัชนีชี้วัดทางประชากรศาสตร์เข้ามาใช้

**โสรัจจ์:** คือเรามีเวลาแค่ 6 เดือน การศึกษาทั้งหมดจึงทำได้แค่การศึกษาจากเอกสาร เห็นด้วยว่าการศึกษาแบบ case study น่าจะทำ แต่เวลาที่มันไม่เพียงพอที่จะทำได้ จึงอาจจะต้องทำในโครงการต่อไป

**มนู:** อายุเกษียณไม่ว่าจะอยู่ในระบบแรงงานหรือระบบราชการอย่างไรก็ต้องมีการกำหนดตัวเลขอายุที่จะเกษียณ คือถ้าไม่ใช่อายุที่กำหนดก็ไม่ทราบว่าจะใช้อะไร ส่วนมากประเทศที่พัฒนาแล้วจะเกษียณที่ 65 แต่ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะเกษียณที่ 60 แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดในการจะดูว่าจะเลิกทำงานเมื่อไรจะต้องดูที่เรื่องของสุขภาพเป็นสำคัญ

ประเด็นแรกคือเป็นไปได้แต่เดี๋ยวก่อนที่จะไม่มีการเกษียณอายุ การเกษียณอายุน่าจะเปลี่ยนเป็นเกิน 60 ปี ตอนนี้ทั่วโลกเปลี่ยนเป็น 65 ปี ดังนั้นเราก็ไม่ควรจะคิดถึงตัวเลขอื่นอีกทำไมต้องเป็น 65 ปี เป็นการบังคับหรือไม่ว่าทุกคนจะต้องเกษียณตอน 65 ถ้าออกก่อนหน้านั้นสวัสดิการที่จะได้รับหลังเกษียณจะต่างกันหรือไม่

**โสรัจจ์:** การ early เกิดขึ้นมาจากนโยบายที่ว่าต้องการจะลดจำนวนข้าราชการลง แต่ดูแล้วมันเหมือนจะขัดกับความเป็นจริงที่ปัจจุบันการหาคนมาทำงานทำได้ยาก

**สุวณิ:** มีการทำ population projection ออกมาพบว่าในปัจจุบันคนทำงานในหน่วยงานที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น คาดว่าในอีก 20 ปี จะมีจำนวนถึง 20% นอกจากนี้นัก.พยังได้ทำ database ของข้าราชการออกมา เพื่อดูว่าข้าราชการทั้งหมดนั้นอยู่ที่อายุเท่าไร ดูว่าในแต่ละหน่วยงานมีจำนวนคนทำงานเท่าไร และมีอายุอยู่ที่เท่าไรบ้าง ตัวนี้ก็จะทำให้เราทราบว่าข้าราชการในแต่ละกระทรวง ทบวง หรือกรมนี้มีอายุอยู่ใน middle age ที่เท่าไร ผลการทำ database ออกมาพบว่ากระทรวงพัฒนาสังคมเป็นกระทรวงที่มี middle age สูงที่สุด นั่นหมายความว่า เป็นกระทรวงที่มีผู้สูงอายุทำงานอยู่มากที่สุด ในแง่ของ ก.พ ก็พยายามที่จะคิดหามาตรการที่จะพัฒนา ส่งเสริม หรือแก้ปัญหา เกี่ยวกับการที่ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆจะมีอายุมาก ในปัจจุบันก็ได้เอาระบบพัฒนาสังคมเป็นกระทรวงนำร่องที่จะหาวิธีการแก้ปัญหา

โดยทั่วไปอายุเกษียณโดยทั่วไปอยู่ที่ 60 ปี ถ้ามั่นใจว่าจะเป็นเท่านี้หรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง งานแต่ละประเภทก็ require productivity ที่แตกต่างกัน

โดยปกติข้าราชการจะเกษียณที่อายุ 60 ปี ดังนั้นถ้าจะออกกฎหมายใหม่โดยบังคับว่า จะต้องเกษียณที่อายุ 65 ปีนั้นไม่สามารถทำได้โดยเด็ดขาดเพราะผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องให้มีสิทธิเลือกที่จะเกษียณที่อายุเท่าไร

ในแง่ของการเกษียณ เมื่อเกษียณแล้วเลิกทำงานเลยก็จะเกิดผลกระทบต่อตัวเรา วิธีการแก้ปัญหาที่คือการมาทำงานเป็นแบบ part time เช่นเริ่มจาก 80% แล้วค่อยๆลดลง อันนี้ขึ้นอยู่กับสุขภาพของแต่ละคน

**โสรัจจ์:** ประเด็นเรื่อง productivity เป็นวัตถุประสงค์ของงานขึ้นนี้ คือดูว่าเงื่อนไขแบบไหนถึงจะเกษียณแบบไหน ถ้ามองอย่างที่เรารู้จักกันการทำงานตามภาระงานให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ เท่าที่ดูคิดว่าเราน่าจะ across the board ได้ คือน่าจะเป็น 65 ได้ถ้าสุขภาพไม่มีปัญหา หรืออาจจะเป็นงานบางประเภทที่เกษียณถึง 65 ได้ แต่ก็ไม่ใช่ว่าบังคับว่าทุกคนต้อง 65 ทุกคนน่าจะสมารถเลือกได้

**ศิริยุพา:** ถ้ามองในมุมมองของ human resource จะพบว่าจำนวนประชากรมีล้านโลก ล้นตลาดแรงงาน แต่ประชากรวัยทำงานที่มีคุณภาพกลับขาดตลาด เสนอน่าจะมองทางด้าน performance ในปัจจุบันจะพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นคือเราขาดบุคลากรที่จะมาทำงานในตำแหน่งระดับบริหารได้ อยากมองว่าเรื่องการเกษียณอายุที่ 60 ปี น่าจะมี norm อันหนึ่ง แล้วค่อยแตกตามสาขาอาชีพว่าอาชีพใดจะเกษียณที่อายุเท่าใดตามความเหมาะสม

แต่ละอาชีพนั้นเมื่ออายุถึง 60 ปีแล้ว ยังต้องการจะทำงานต่อก็น่าจะมีการตรวจสุขภาพอย่างจริงจัง ไม่ใช่ตรวจ 5 ปีครั้ง เช่นอาชีพผู้พิพากษาจะต้องตรวจอย่างสม่ำเสมอเนื่องจากจะทำงานผิดพลาดไม่ได้ สรุปว่าในการจะเกษียณที่อายุเท่าใดนั้นเราไม่ควรเอาเรื่องของอายุอย่างเดียวมาเป็นเกณฑ์ เราควรจะมองเรื่องของกรมพัฒนาคนเพื่อที่จะเอามาแทนคนที่ทำงานในระดับสูงได้ทัน

**โสรัจจ์:** เห็นด้วยว่าเราควรจะดูแล performance เป็นหลัก ปัจจุบันเป็นที่สังเกตกันว่าสุขภาพโดยรวมของคนไทยดีขึ้น คนอายุ 60 ปีขึ้นไปก็ยังสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพ ถ้าการสังเกตนี้เป็นจริงก็ดูเหมือนจะมีเหตุผลว่าอายุเกษียณจะสามารถขยายออกไปได้

การขยายอายุเกษียณสามารถจะช่วยรัฐบาลเรื่องงบประมาณได้ เพราะว่าเท่ากับว่าได้งานเพิ่มมากขึ้น จะดีกว่าที่พออายุ 60 แล้วเกษียณก็ไม่ได้ทำงานแต่ได้รับบำนาญ

**ม누:** น่าจะเอาประเด็นนี้ออกไปเพราะเท่ากับว่าเป็นการปิดกั้นโอกาสของเด็กรุ่นใหม่ ปัญหาอยู่ที่ความเสื่อมของสภาพร่างกาย ร่างกายมักเสื่อมก่อนสมอง ผู้พิพากษาร่างกายเสื่อมนั้นไม่เป็นไรเพราะการทำงานลักษณะนี้ใช้เพียงสมอง

**นิमित:** อยากเสนอมุมมองเรื่องอายุของอาชีพแพทย์ อาชีพอาจารย์แพทย์นั้นถือเป็นนักวิชาการอย่างหนึ่งบางครั้งอาจารย์แพทย์ก็อาจทำงานได้จนถึงอายุ 70 ปี ยังสามารถมาให้คำปรึกษาในการผ่าตัดที่เป็นกรณีพิเศษ เรื่องนี้เป็นการทำงานที่ต้องอาศัยประสบการณ์ ถ้าตอบคำถามของอาจารย์ในวันนี้คงทำได้แค่พูดในมุมมองของนักวิชาการ คิดว่าถ้าเปลี่ยนเป็น 65 น่าจะไม่มีปัญหา แต่ถ้ามากกว่านั้นคงจะต้องพิจารณาเป็นปีๆไป โดยดูว่าสุขภาพกายและสุขภาพจิตมีปัญหาหรือไม่ ในอีกแง่หนึ่งเราต้องมองว่าผู้สูงอายุส่วนหนึ่งก็มีความยืดติด เลยคิดว่าพอหลัง 60 ไปแล้วเรื่องของตำแหน่งก็น่าจะยังคงไว้ เพราะว่าสิ่งที่เราต้องการจากท่านพวกนี้ก็คือการส่งต่อประสบการณ์ การให้เป็นที่ปรึกษา หรือถ้าหลังจาก 60 ปีใหม่น่าจะเป็นในลักษณะ part time job เพื่อให้มาสอนงานแก่คนทำงานรุ่นหลังได้

**โสรัจจ์:** เท่าที่ทราบผู้พิพากษาที่ทำงานตั้งแต่อายุ 60 จนถึง 70 ท่านจะทำงานครั้งแรกจนถึง 65 แล้วหลังจากนั้นจะต้องมีการประเมินว่ายังไหวอยู่หรือไม่ ถ้าไหวก็จะสามารถทำได้จนถึง 70 ก็คือว่า 5 ปี จึงจะมีการประเมินครั้งหนึ่ง ซึ่งก็ดูเหมือนว่าทุกคนจะเห็นพ้องกันว่ามีการประเมินครั้งเดียวในรอบ 5 ปี ดูจะไม่ค่อยเหมาะสม

ผู้พิพากษาที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจะทำงานตัดสินคดีอย่างเดียว ทำงาน professional อย่างเดียว ไม่ได้ไปปกครองดูแลเรื่องของการงานบริหาร คือสรุปว่าจะต้องมีการแยกสายงานกันว่างานนี้เป็นงานวิชาชีพงานนี้เป็นงานบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในอาชีพใดก็ตาม

**ม努:** ต้องมองว่าการกำหนดอายุเกษียณราชการกับการต่ออายุราชการนั้นไม่เหมือนกัน

**ฉัตรสุมน:** การต่ออายุราชการมันไม่ได้หมายความว่าจะมีการ transfer experience อย่างคณะแพทย์นี้อาจจะมี อย่างไรก็ตามคิดว่า norm ของอายุเกษียณก็น่าจะยังอยู่ที่ 60 ปี หลังจากนั้นก็ต่ออายุไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในแต่ละปี ถ้าเป็น 5 ปีมันจะนานเกินไป

อยากจะเสนอว่าให้ทำตามเอกชนที่คนที่อายุ 55 ปีขึ้นไปนั้น งาน 30% จะต้องส่งถ่ายความรู้ไปให้ลูกน้อง จะต้องไม่มีการที่เจ้านายหวงความรู้เอาไว้ไม่ยอมส่งต่อ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นการต่ออายุงานไปก็ไม่มีประโยชน์เพราะความรู้ก็ยังอยู่ที่คนคนเดียว

**สุวาทิ:** เห็นด้วยในเรื่องของการถ่ายทอดความรู้ แต่ปัญหาจริงๆมันอยู่ที่การที่จะรับคนทำงานใหม่เข้ามาในนั้นค่อนข้างจะยาก การที่จะได้คนที่มีคุณสมบัติตามที่เราพอใจเป็นไปได้ยาก อย่างเช่นการหาอาจารย์ของบางสาขาวิชา

อีกประเด็นหนึ่งคือถ้าข้าราชการยังให้เงินเดือนในระดับต่ำอยู่ก็ไม่มีทางที่จะสู้กับเอกชนได้ ดังนั้นจึงไม่สามารถหาคนที่มีคุณภาพดีเท่ากับที่เอกชนหาได้ หรือบางครั้งเอกชนก็ใช้เงินมาดึงตัวไป แล้วที่สำคัญก็คือจะไม่สามารถหาคนที่จะมาถ่ายทอดความรู้ให้แก่คนรุ่นหลังได้เลย

**ฉัตรสุมน:** การขยายเวลาการเกษียณมันไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหา เป็นเพียงแค่ short term เราควรจะมาแก้ปัญหาว่าจะวางแผนอย่างไรในการรับคนเข้ามาทำงาน จะต้องมีการให้ทุนการศึกษา แล้วจึงจะมาปลูกเพาะคนจากตรงนั้น ที่ใดมีเงินยอมมั่งคูดึงคนที่มีคุณภาพเข้ามา

**มนู:** การเพิ่มอายุเกษียณหรือต่ออายุเกษียณเป็นผลประโยชน์ของคนรุ่นที่ใกล้จะเกษียณเท่านั้น ไม่มีประโยชน์ต่อคนรุ่นใหม่ บางครั้งพอราชการสร้างคนรุ่นใหม่ขึ้นมาแต่พอแก่ก็ออกไปทำงานให้เอกชน โดยเฉพาอย่างยิ่งอาชีพแพทย์

**นิमित:** การต่ออายุราชการในแวดวงอาจารย์แพทย์นั้นถูกพิจารณาโดยหัวหน้าภาคซึ่งบางครั้งเป็นการต่อต้านด้วยความเกรงใจ แต่ถ้ามีความขัดแย้งกันเองก็จะได้ต่อ แต่การที่จะมีเงื่อนไขกำหนดมาเลยว่าเมื่ออายุถึงเท่านี้แล้วจะมีการประเมินตามเงื่อนไขต่างๆที่กำหนดไว้ น่าจะดีกว่า เช่นว่าคนนั้นคนอยู่ต่อเพราะมีความสามารถพิเศษในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนใหญ่ในวงแพทย์ถ้าอยู่มาจนถึงอายุ 50 ปีมักจะถูกซื้อตัวไปเอกชน ถ้าอายุมากกว่านี้เอกชนจะไม่ต้องการ ส่วนใหญ่คนที่เลือกจะทำกับราชการต่อมักจะเป็นคนที่มีลักษณะของผู้ถ่ายทอดอยู่ในตัว โดยส่วนใหญ่ในทางการแพทย์จะไม่มีการเก็บความรู้ไว้โดยไม่ถ่ายทอด

**โสรัจจ์:** ปัจจุบันมีคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวนมากที่ยังสามารถทำงานได้แล้วเราจะเอาคนเหล่านี้ไปไว้ตรงไหน สังคมจะได้ประโยชน์หรือไม่จากการที่มีกลุ่มคนทำงานที่สูงอายุเป็นจำนวนมากขึ้น

**ฉัตรสุมน:** คิดว่าอายุ 60 ปีเป็น norm ที่เหมาะสมแล้ว สำหรับคนที่มีอายุ 60 ปีที่มีความสามารถ สามารถจะไปอยู่ที่ใดก็ได้ เช่นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ถึงแม้จะมี personal conflict ก็ยังสามารถไปอยู่ที่อื่นได้

คิดว่าในปัจจุบันควรเปิดโอกาสให้เด็กรุ่นใหม่ได้เข้ามาทำงาน เพราะถ้ามีว่แต่เก็บรุ่นเก่าไว้ก็จะไม่เกิดคลื่นลูกใหม่



**โสรัจจ์:** แต่ตัวเลขมันฟ้องว่าจำนวนเด็กเกิดใหม่น้อยลง ก็ไม่ทราบว่าจะทำอย่างไร คือได้  
โจทย์จากสภาที่ปรึกษามาว่าทำอย่างไรราชการไทยจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากร  
บุคคลของระบบราชการ

**มนู:** จำนวนเด็กเกิดน้อยลงนั้นจริง แต่จำนวนคนในวัยทำงานนั้นมาก ปัญหาเด็กเกิดน้อยมัน  
ไม่ใช่ปัญหาในตอนนี่ แต่เป็นปัญหาของอีก 20 ปีข้างหน้า

สรุปว่าเห็นด้วยที่จะกำหนดอายุที่จะเกษียณราชการที่ 60 ปี ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมา  
แล้ว แต่มีเงื่อนไขคือจะต้องไม่เป็นการบังคับ จะเกษียณที่อายุเท่าไรก็จะต้องได้รับ  
สวัสดิการสิทธิใดๆเท่ากัน ทั้งนี้จะเกษียณที่เท่าไรขึ้นอยู่กับวิชาชีพ

**ฉัตรสุมน:** การที่เราเรามองว่าคนที่อายุ 60 ปีขึ้นไปแล้วจะไปอยู่ที่ไหน ทำอะไร ดูเหมือนจะ  
มองอย่างคนหวงสมบัติ เชื่อกตามหลักเศรษฐศาสตร์ว่าเมื่อมี demand ก็ต้องมี supply ขณะนี้  
ยังมีคนเพียงพอที่ว่าในอีก 15 ปีข้างหน้าจะสามารถมาทำงานแทนที่คนเกษียณอายุออกไป  
ได้ สรุปคือเห็นด้วยว่าควรที่จะเกษียณที่ 60 ปี แต่จะต่อออกไปได้โดยต้องผ่านการประเมิน  
ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

**นิमित:** น่าจะเป็นในลักษณะของ senior part time staff เพราะว่าบางคนจะรู้สึกว่าจะ  
เกษียณจะเหมือนหลุดอะไรบางอย่างไปแล้วก็พยายามที่จะยืดไว้โดยที่เกิดความรู้สึกว่า  
อยากจะ contribute มากกว่าสมัยที่ยังอายุน้อย ถ้าเป็นแบบนี้จะเห็นว่าเป็นการรับบำนาญ  
ของรัฐบาลแต่ยังได้งานอยู่ ยังคงได้รับเงิน ได้มีศักดิ์ศรีอยู่ ซึ่งเรื่องของศักดิ์ศรีตรงนี้อาจารย์  
แพทย์บางคนยังอยากมีอยู่ ดังนั้นจึงน่าจะมองว่าเราได้คนมาทำงานโดยมี motivation ใน  
เรื่องของศักดิ์ศรี

**มนู:** บางคนอาจจะอยากได้จ้างงานมากกว่าที่จะได้การต่ออายุ เพราะถ้าเป็นการต่ออายุจะ  
ยังคงต้องมาทำงานเต็มเวลา ต้องรับผิดชอบงานเหมือนเดิม

**นิमित:** การเป็น senior part time staff เป็นเพียงแค่การจ่ายบำนาญเท่าเดิม ไม่ได้มากไปกว่า  
เดิมแต่ได้แรงงานเพิ่มมากขึ้น ยังได้รับสวัสดิการเหมือนเดิม เช่นถ้าไม่สบายก็ยังไปหาหมอ  
ต่างแผนกได้โดยได้รับการดูแลเหมือนเดิม คือสิ่งเหล่านี้ดูจะมีค่ามากกว่าตัวเงินเดือน การ  
ทำแบบนี้ดูแล้วจะมีแต่ได้ประโยชน์คือไม่ต้องทำเต็มเวลา ไม่ต้องรับผิดชอบ รับบำนาญเท่า  
เดิม เวลาที่เหลือสามารถไปทำเอกชนได้ มีศักดิ์ศรีเหมือนเดิม

**ฉัตรสุมน:** ถ้าเป็นอย่างนี้จะเป็นการทำลายหลักการของการจ้างพนักงานของรัฐในระบบ  
ใหม่หรือไม่ที่มหาวิทยาลัยออกนอกระบบแบบนี้

**โสรัจจ์:** จากการที่ได้อ่านข้อบังคับของการบริหารบุคคลที่จุฬาฯ บอกไว้ว่าถ้าได้เป็น ศาสตราจารย์จะได้รับสิ่งที่เรียกว่าสัญญาถาวร หมายความว่าสามารถทำงานได้ถึงอายุ 60 ปี แล้วหลังจากนั้นจะมีการประเมินอย่างที่ได้พูดกันไป ถ้าผ่านการประเมินสามารถทำงาน ได้จนถึง 65 ปี ทุกอย่างจะจบลงที่อายุ 65 ถ้าไม่ได้ศาสตราจารย์ก็ยังคงต้องมีสัญญา 3 ปี 5 ปี ไปเรื่อยๆ

**ฉัตรสุมน:** มองว่าสิ่งที่พูดในวันนี้จะใช้ไม่ได้เลยในระบบพนักงานของรัฐที่ออกนอกระบบไป แล้ว

**โสรัจจ์:** คือเราสามารถเสนอความคิดได้

**ฉัตรสุมน:** คือถ้าเรามองว่าต้องดู performance ดูว่าต้องมียานวิจัยในระดับนานาชาติ หรือ ต้องมีอย่างอื่นตามข้อตกลง ถ้าในสัญญา 5 ปี เราทำไม่ได้ หรือว่ายังจะมีข้อขัดแย้งกับผู้ ร่วมงานก็ต้องออกจากงานทันที อันนี้ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างที่มีหิดลก็เกิด

**นิमित:** การมองว่าเป็นศาสตราจารย์แล้วจะได้ถึง 65 ปี เป็นการมองด้านเดียวคือมองในแง่ ของการวิจัย อาจารย์บางท่านอาจไม่ได้สนใจหรือมีความสามารถในการทำวิจัยแต่ชอบสอน เพียงอย่างเดียว ชอบถ่ายทอดและดูแลศิษย์จนกระทั่งทำให้ศิษย์ไปสูงจุดที่สูงที่สุดได้ จึงมีผู้ เสนอว่าน่าจะมีตำแหน่งอภีจารย์ขึ้นมา แต่ก็มีที่การแย้งว่าทำไม่ได้เพราะไม่มีความเป็นรูป ธรรม คือน่าจะมีทางเลือกกว่าคุณจะทำในสายวิจัย หรือจะทำในแง่ของสายการถ่ายทอด ก็ได้ การทำวิจัยเป็นเพียงการตอบโจทย์ฝรั่งแต่มันอาจจะไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆให้แก่ คนไทยเลยก็เป็นได้

## รายการเอกสารอ้างอิง

- Bahrami, Barbara. "Factors Affecting Faculty Retirement Decisions." *The Social Science Journal* 38.2(2001): 297-305.
- "Early Retirement Can Shorten Your Life." Available at <http://www.management-issues.com/2006/5/25/blog/early-retirement-can-shorten-your-life.asp>.
- Farr, J. L., Tesluk, P. E., and Klein, S. R. "Organizational Structure of the Workplace and the Older Worker." In *Impact of Work on Older Adults*, K. W. Schaie and C. Schooler eds., pp. 143-185. New York: Springer, 1998.
- Gokhale, Jagadeesh. "Mandatory Retirement Age Rules: Is It Time To Re-evaluate?" Available at <http://www.cato.org/testimony/ct-jg040909.html>.
- Harper, S. *Ageing Societies*. London: HodderArnold, 2006.
- HSBC Insurance, *The Future of Retirement: The New Old Age*, available from <http://www.ageingforum.org/>
- Leeson, George W. "Cross National Differences in Attitudes to the Age of Retirement: The HSBC Future of Retirement Global Ageing Survey 2005." Available at <http://www.ageingforum.org/>
- Levin, S. G., and Stephan, P. E., "Age and Research Productivity of Academic Scientists." *Research in Higher Education* 30(5): 531-549.
- Mandatory Retirement and the Canadian Human Rights Act." Available at <http://www.justice-canada.ca/chra/en/retire1.html>
- O'Brien, M. J. (Peggy). *Mandatory Retirement*. Vancouver: Lawson Lundell LLP, 2005.
- Philips, David R., ed. *Ageing in the Asia-Pacific Region: Issues Policies and Future Trend*. Routledge, 2000.
- Profeta, Paolo. "Ageing and Retirement: Evidence Across Countries," *International Tax and Public Finance* 9(2002): 651-672.
- Rix, S. E. "Older Workers." In E. Vierck, ed. *Choices and Challenges: An Older Adult Reference Series*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, Inc., 1990.
- Seike, Atsushi, *The Necessary Reform for the Age-free Active Society*. Available at <http://www.ageingforum.org/>
- Shea, G. *Managing Older Employees*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1991.
- The New Meaning of Retirement. ERIC Digest. Available at <http://www.ericdigests.org/2001-1/retirement.html>
- United Nations. *World Population Prospects The 2004 Revision*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York: UN, 2005.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๒.

## ภาคผนวก

### บทความที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเกษียณอายุ

#### *Mandatory retirement opposed worldwide*

สำหรับหลายๆคนในโลกที่พัฒนาไปไกล การเกษียณอายุตามทำเนียบเป็นสิ่งที่ไม่ค่อยดี การสำรวจโลกในยุคสมัยใหม่พบว่าประมาณ 8 ใน 10 ของคนทำงานปฏิเสธการเกษียณอายุตามระบบในขณะที่ 14 เปอร์เซ็นต์มองว่าความอิสระทางการเงินเท่ากับวัยชรา

จากงานวิจัยของธนาคาร HSBC พบว่าคนส่วนใหญ่ต้องการใช้เวลาในช่วงสุดท้ายของวัยทำงานกับงานประเภทต่างๆ การทำกิจกรรมยามว่าง และการศึกษามากกว่าการเกษียณอายุเฉยๆ แต่กระนั้นงานวิจัยยังพบอีกว่าผู้ที่มีความตระหนักถึงปัญหาทางการเงินที่อาจมาพร้อมกับการเกษียณอายุ

การสำรวจทัศนคติต่อภาวะชรากับการเกษียณของคน 11,000 คนในสหรัฐอเมริกา จีน ฮองกง บราซิล แคนาดา อินเดีย เม็กซิโก อังกฤษ ญี่ปุ่นและฝรั่งเศส ซึ่งเป็นสิบประเทศที่มีประชากรรวมกันกว่าครึ่งของประชากรทั้งหมดโลก ผลสำรวจพบว่าคนส่วนใหญ่ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนงานและการทำกิจกรรมยามว่างเป็นรูปแบบการดำรงชีวิตหลังการทำงาน ในการสำรวจหกในสิบของสังคมประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงหลักจากแนวคิดเดิมที่คิดว่าชีวิตหลังการทำงานคือการเกษียณอายุอยู่บ้านเฉยๆ แม้แต่ในประเทศอินเดียและอังกฤษ เกี่ยวกับข้อสงสัยเรื่องการอะลุ่มอะหล่วยของการทำงาน กว่าหนึ่งในสี่ต้องการนำงานกลับไปกลับไปทำที่บ้านหลังจากเกษียณอายุงาน งานวิจัยยังชี้ให้เห็นอีกว่าคนต้องการทางเลือกเกี่ยวกับเวลาและวิธีที่จะเกษียณ มีเพียง 17 เปอร์เซ็นต์ที่รู้สึกว่าการให้ผู้จ้างงานกำหนดช่วงอายุของการเกษียณในขณะที่ 80 เปอร์เซ็นต์รู้สึกว่าการควรได้รับสิทธิ์ในการทำงานนานเท่าใดก็ได้ที่ตรงกับความต้องการ

ในประเทศอังกฤษ 9 ใน 10 ของคนทำงานต่อต้านการกำหนดช่วงอายุของการเกษียณและพบว่าสามในสี่ของคนอังกฤษหรือประมาณ 77 เปอร์เซ็นต์กล่าวว่าพวกเขา ยังคงต้องการทำงานต่อหลังจากเกษียณอายุแต่ช่วงกำหนดเวลาที่คนต้องการเกษียณอายุการทำงานยังคงคงที่ การวิจัยในปี 2004 พบว่าค่าเฉลี่ยของช่วงการเกษียณอายุงานทั่วโลกอยู่ที่ประมาณอายุ 58 ปี แต่สำหรับผู้ที่ยังไม่ถึงเวลาเกษียณกล่าวว่าพวกเขาต้องการให้ยืดเวลาการเกษียณอายุงานไปถึงช่วงอายุปีที่ 59

การสำรวจยังพบอีกว่า ไม่มีสังคมประเทศใดเลยที่คนส่วนใหญ่มองว่าการเกษียณอายุคือการแก่ชรา มีเพียง 29 เปอร์เซ็นต์คิดว่าการหลีกเลี่ยงจากความเครียดเป็นสิ่งที่สำคัญ

ที่สุดสำหรับชีวิตหลังการทำงาน และน้อยกว่าหนึ่งในสี่ประมาณ 21 เปอร์เซ็นต์กล่าวว่าการทำงานไม่ต้องทำงานเพื่อหารายได้อีกต่อไปคือส่วนหนึ่งของการเกษียณอายุในอุดมคติของพวกเขา แต่เนื่องด้วยปัญหาเรื่องเงินรายได้หลังเกษียณกำลังเป็นประเด็นปัญหาสำคัญมากขึ้นการสำรวจจึงได้สำรวจอีกว่าสังคมจะจัดการกับเรื่องของค่าครองชีพของประชากรในวัยเกษียณอย่างไรโดยเสนอทางเลือกระหว่างการเพิ่มภาษี การลดอัตราเงินบำนาญ หรือการขยายช่วงอายุการเกษียณเพื่อแบ่งเบาภาระนี้ ผลการสำรวจพบว่าคนเกือบครึ่งหรือประมาณ 45 เปอร์เซ็นต์ต้องการให้มีการขยายช่วงอายุการเกษียณมากกว่าในขณะที่คนเพียงหนึ่งในสี่กล่าวว่าพวกเขาจะยอมรับการจ่ายภาษีที่เพิ่มขึ้น อีก 16 เปอร์เซ็นต์กล่าวว่าพวกเขาต้องการให้มีการลดหย่อนอัตราเบี้ยบำนาญมากกว่า ท่านจอห์น บอนด์ ประธานกลุ่มผู้ถือหุ้นของธนาคาร HSBC กล่าวว่าช่วงอายุวัยเด็กซึ่งลดอัตราความเจริญเติบโตและการขยายช่วงชีวิตทั้งหมดนี้สร้างแรงกดดันเกี่ยวกับเรื่องของการศึกษาเรื่องประชากรใหม่และซับซ้อนไปทั่วโลก “ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงในหลายๆกรณีจะเป็นไปในเชิงบวกแต่กระนั้นก็ยังสร้างความท้าทายที่แท้จริงเกี่ยวกับเงินชดเชยเกษียณอายุด้วย” “แม้แต่ในประเทศแคนาดาซึ่งเป็นประเทศที่การสำรวจนี้พบว่าเป็นประเทศที่มีการเตรียมพร้อมเรื่องการเกษียณอายุมากที่สุดมีเพียง 24 เปอร์เซ็นต์มองว่าชีวิตหลังการทำงานเท่ากับการเป็นอิสระทางการเงิน” นอกจากนี้ยังแย้งให้เห็นอีกว่าปัจจุบันนี้มีการยอมรับอย่างกว้างขวางถึงการไม่มีทางเลือกเรื่องการเกษียณมากนักนอกจากการยอมรับเกษียณตามกำหนดเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระเรื่องค่าบำนาญและภาษี “แต่จริงๆแล้วคนไม่ควรทำงานนานเกินไป พวกเขาต้องการการทำงาน ทำกิจกรรมยามว่าง การเรียนรู้และการพักผ่อน” เขากล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสถาบันการเงินจะต้องเข้าใจกระแสพฤติกรรมและความคิด หากต้องการจัดการกับประเด็นปัญหาที่อยู่ตรงหน้าเรานี้ให้ประสบผลสำเร็จ”

### *Top EU court backs mandatory retirement age of 65*

ประเทศในสหภาพยุโรปสามารถผลักดันให้คนงานเกษียณได้ตามช่วงอายุที่กำหนดคือ 65 ปี ศาลฎีกาของสหภาพยุโรปกล่าวในข้อกำหนดยุโรปว่านักวิเคราะห์ก็กล่าวว่ข้อกำหนดยุโรปนี้ไม่เพียงแต่สามารถช่วยลดภาวะการตกงานในยุโรปได้แต่ยังช่วยเพิ่มลดภาวะการณ้กดดันจากระบบบำนาญที่ได้กลายเป็นภาระที่สาครรรจ์ของทวีปไปแล้ว

ศาลยุติธรรมของยุโรปกล่าวว่าแม้ว่าการแบ่งแยกก็ติดกันเรื่องอายุเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายข้อกำหนดยุโรปการทำงานที่อายุ 65 สามารถเป็นสิ่งแสดงความชอบธรรมในการส่งเสริมนโยบายสังคมเช่นการเพิ่มอัตราการทำงานเช่นกัน แต่การเกษียณอายุตามข้อกำหนดยุโรปนั้นต้องควบคู่ไปกับการจัดสรรเงินบำนาญที่เหมาะสมกับผู้เกษียณ

คณะลูกขุนแห่งลักเซมเบิร์กกล่าวว่า “ไม่ยุติธรรมเลยสำหรับคนส่วนใหญ่ในรัฐ” ในการพิจารณาให้มาตรการเช่นนั้น “ว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำต่อการได้มาซึ่งความชอบธรรมในบริบทของนโยบายการจ้างงานของชาติ”

ศาลได้ปฏิเสธการฟ้องร้องของนาย เฟลิซ ปาลาซิโ อ เดอ ลา วิลลา ผู้จัดการโรงงานชาวสเปนที่ฟ้องร้อง คอเตพีเอล พนักงานโรงงานทอผ้าเมื่อสองปีก่อนซึ่งถูกบังคับให้เกษียณตอนอายุ 65

การตัดสินคดีนี้อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างยิ่งต่อคนงานทั่วยุโรปในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ลังเลที่จะเผชิญกับความท้าทายในการผลักดันกฎหมายการเกษียณอายุ ในคดีทำนองเดียวกันนี้ในอังกฤษ กลุ่มเฮย์เดย์ที่เป็นตัวแทนของคนที่อยู่ในวัยเกษียณหรือใกล้เกษียณต่อต้านกฎหมายร่างกฎหมายการกีดกันทางอายุของอังกฤษที่ผ่านความเห็นชอบแล้วในปี 2006 ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทสามารถไล่คนงานที่มีอายุ 65 ออกได้อย่างไม่ยุติธรรม

คณะกรรมการยุโรปกล่าวว่าการตัดสินของศาลยังคงเป็นประเด็นวิพากษ์อยู่ แต่คนงานสหภาพยุโรปบางคนกล่าวโดยส่วนตัวว่าพวกเขากังวลว่าข้อกำหนดนี้จะเป็นการส่งสัญญาณให้กับผู้ร่างนโยบายของชาติในช่วงที่สหภาพยุโรปกำลังต่อสู้กับการกีดกันทางอายุในที่ทำงานและส่งเสริมให้ผู้สูงอายุทำงานได้นานขึ้นแทนการเกษียณหรือไม่

ข้อกำหนดนี้ถูกเสนอขึ้นเนื่องจากการที่ยุโรปกำลังเผชิญกับปัญหาการคงศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศในขณะที่ต้องเผชิญหน้ากับการอัตราการว่างงานของคนวัยรุ่นที่เพิ่มมากขึ้นกับการขยายจำนวนของประชากรสูงอายุ

อัตราการจ้างงานในสหภาพยุโรปในเดือนมิถุนายนปี 2007 อยู่ที่ 6.9 ซึ่งตกลงจาก 7.9 เมื่อปีก่อน เมื่อเปรียบเทียบแล้วสหรัฐอเมริกาอัตราการว่างงาน 4.5 เปอร์เซนต์และญี่ปุ่นอยู่ที่ 3.8 เปอร์เซนต์ตจากข้อมูลทางสถิติสหภาพยุโรป

ช่องว่างระหว่างคนงานวันรุ่นกับวัยชราค่อนข้างต่างกันมากในยุโรปตะวันออกที่ซึ่งพลเมืองวันรุ่นที่มีการศึกษาและมีทักษะหาทางขยายหาช่องทางทำมาหากินที่ดีกว่าทางแถบตะวันตก และทิ้งให้คนงานวัยชราไว้เบื้องหลัง นักเศรษฐศาสตร์บางคนแย้งว่าการกำหนดช่วงเวลาเกษียณอายุเป็นการเปิดโอกาสให้กับคนหนุ่มสาวที่มีศักยภาพในการทำงานสูงในการได้งานทำ ซึ่งช่วยให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และยังเป็นการลดอัตราการว่างงานเพื่อเป็นช่องทางในการหารายได้ให้กับประชากรสูงวัยด้วย

แต่กระนั้นเองผลประโยชน์ดังกล่าวอาจไม่ใช่ทางออกสำหรับประชากรวัยเกษียณที่อาจได้รับบาดเจ็บจากระบบบำนาญอันเป็นภาระของยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ประเทศในแถบยุโรปตะวันออกที่ซึ่งแทบจะไม่มีประชากรคนใดให้ความสนใจกับการจ่ายให้กับระบบบำนาญและการสาธารณสุข

แอนเดร ซาเพียร์ นักเศรษฐศาสตร์จากองค์การวิจัยนโยบายปรัสเซียแย้งว่านโยบายประชากรหลักที่กำลังเผชิญหน้าอยู่นั้นไม่ใช่ปัญหาการเกษียณอายุตามกำหนดเวลาแต่เป็นการเกษียณก่อนเวลา

เขากล่าวว่าในช่วงปี 1980 และ 1990 หลายๆประเทศรวมทั้ง เบลเยียม เยอรมัน และฝรั่งเศส ยอมรับนโยบายการเกษียณอายุก่อนเวลาโดยหวังว่าจะเป็น การดึงดูดประชากรหนุ่มสาวเข้ามาทำงานและเป็นการปรับปรุงการจ้างงานด้วย

แต่แทนที่จะเป็นเช่นนั้นเขากล่าวว่านโยบายดังกล่าวเป็นการเพิ่มอัตราบำนาญซึ่งเป็นการเพิ่มอัตราค่าแรงด้วย ตอนนี้เขากล่าวว่าประเทศในยุโรปควรปรับเปลี่ยนกระแสโดยการให้พันธสัญญากับประชาชนว่าการเกษียณอายุก่อนกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาประชาคมในเรื่องอัตราบำนาญที่โอบอ้อมอารีที่รัฐมีต่อพลเมือง

เขากล่าวว่า“ข้อกำหนดดังกล่าวอาจส่งมีผลกระทบเพียงเล็กน้อย เนื่องจากเป็นการ ยืนยันสถานภาพและทำให้ประเทศต่างๆสามารถดำเนินการต่อเนื่องกับตลาดแรงงานและนโยบายทางสังคม” “สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งคือการที่รัฐบาลนำการกำหนดช่วงอายุการเกษียณที่แท้จริงกลับมาใช้เนื่องจากช่วงกำหนดของการเกษียณในประเทศต่างๆอาจอยู่ที่ 65 ก็จริง แต่ก็มีคนเกษียณก่อนกำหนดมากมายซึ่งเป็นเหตุให้เกิดภาวะค่าใช้จ่ายต่างๆตามมา มากมาย”

กลุ่มตัวแทนคนงานสูงอายุได้เคลื่อนไหวให้ประเทศต่างๆยกเลิกการกำหนดช่วงอายุการเกษียณโดยกล่าวว่านั่นไม่เพียงแต่เป็นการให้โอกาสคนงานที่ปรารถนาที่จะมีทางเลือกในการทำงานต่อแต่ยังเป็นการทำให้นายจ้างได้คงไว้ซึ่งพนักงานที่มีคุณภาพและมีฝีมือในการทำงานในขณะที่อนุญาตให้คนงานจัดสรรเงินอัตราบำนาญให้กับตนเองด้วย

*คอลัมน์ "กระแสคนกระแสโลก"*

*ในหนังสือพิมพ์มติชนสุดสัปดาห์ ประจำวันที่ 8-17 มิถุนายน 2550*

## **การเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ประเทศมาเลเซีย)**

ผมมีโอกาสเดินทางไปดูงาน เพื่อศึกษาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ Public Service Department (PSD) ณ ประเทศมาเลเซีย การเดินทางครั้งนี้ของผมถือเป็นการเปิดมุมมองอีกด้านของรูปแบบการเกษียณอายุในระบบราชการ

จากผลการศึกษาของธนาคารโลก พบว่า ปัจจุบันในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สัดส่วนประชากรที่สูงอายุมีประมาณร้อยละ 15 ของประชากรทั้งหมดและมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ.2030 สัดส่วนจะเพิ่มเป็นร้อยละ 25 และร้อยละ 30 ในปี ค.ศ. 2050

เมื่อมองผ่านเลนส์มาตุสภาพการณของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าประเทศไทยมีอัตราการเกิดที่ลดลง และมีอายุขัยเฉลี่ยของประชากรมากขึ้น เช่นในปี พ.ศ. 2548 ผู้หญิงมีอายุเฉลี่ย 73.53 ปี ในขณะที่ผู้ชายมีอายุเฉลี่ย 69.07 ปี นอกจากนี้ยังมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2563 อายุขัยของผู้หญิงจะเพิ่มเป็น 76.5 ปี และผู้ชาย 72.2 ปี

หากกล่าวถึงจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นแล้ว คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่ามีผลกระทบต่อการเกษียณอายุราชการ เนื่องจากการเกษียณอายุราชการอาจต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ได้เติบโต และพัฒนาองค์การให้มีความก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ผมจึงร่วมเดินทางกับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. เพื่อศึกษาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญของมาเลเซียที่ Public Service Department (PSD)

สำหรับเรื่องราวที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญมาเลเซียนั้นมีอยู่มากมาย ผมขอสรุปสิ่งที่น่าสนใจให้ทราบ ดังนี้ การเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศมาเลเซียมี 3 ประเภท ได้แก่

1. การเกษียณอายุราชการแบบปกติ (Normal Retirement) ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีวันเกษียณตามวันเกิดเมื่ออายุครบ 56 ปี โดยที่ข้าราชการพลเรือนสามัญมาเลเซียจะต้องมีอายุราชการสะสมเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี หากรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องให้ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติงานต่อไปทางรัฐบาลมาเลเซียก็อาจดำเนินการจ้างข้าราชการผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งต่อไปด้วยสัญญาจ้างเป็นรายปี ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการเหล่านี้ออกไปแต่ใช้วิธีการจ้างเป็นรายปีแทน
2. การเกษียณอายุราชการแบบทางเลือก (Optional Retirement) ข้าราชการพลเรือนสามัญมาเลเซียสามารถเลือกเกษียณอายุแบบทางเลือกได้ โดยข้าราชการผู้นั้นจะต้องมีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไปและต้องมีอายุราชการเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี ขึ้นไปจึงจะสามารถเลือกเกษียณก่อนกำหนดได้
3. การเกษียณอายุโดยที่ข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติงานได้ (Inefficient service retirement) ในกรณีนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญมาเลเซียจะต้องหยุดการทำงานหากมีเหตุหรือกรณีต่างๆเกิดขึ้น เช่น มีความผิดปกติทางร่างกายและจิตใจ มีเหตุทุพพลภาพ ป่วย ด้อย



ประสิทธิภาพในการทำงาน และข้าราชการผู้นี้จะต้องมีอายุราชการตั้งแต่ 3 ปี ขึ้นไปเช่นเดียวกับในกรณีการเกษียณอายุราชการในแบบที่ 2

หากพิจารณาดีแล้ว การเกษียณอายุตามวันเกิดอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและวุ่นวายในกรณีที่มีข้าราชการเกษียณอายุตามวันเกิดพร้อมๆกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะสร้างปัญหาต่างๆตามมา เช่น ปัญหาการวางแผนกำลังคน การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งผมได้คำตอบจาก เจ้าหน้าที่ PSD ว่าประเทศมาเลเซียมีระบบการแต่งตั้งข้าราชการเข้าสู่ตำแหน่งว่างอยู่ 2 ระบบ ได้แก่

- ระบบเปิด (Open system-Transferable) ระบบนี้เป็นการย้ายข้าราชการจากหน่วยงานหนึ่งไปอีกหน่วยงานหนึ่ง โดยที่สายงานเหล่านี้เป็นสายงานสนับสนุนที่มีลักษณะเป็นสายงานเปิดและมีลักษณะงานไม่แตกต่างกันมากนัก ข้าราชการกลุ่มนี้มีจำนวนถึงร้อยละ 76.9 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด ดังนั้น ข้าราชการจึงสามารถย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ว่างลงภายในหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงานกันได้ตลอดเวลาเมื่อมีการเกษียณอายุราชการเกิดขึ้น
- ระบบปิด (Close System) ระบบปิดเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับงานหลัก หรืองานที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถเฉพาะตัวซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในงานนั้น ดังนั้น การย้ายผู้ดำรงตำแหน่งระหว่างกระทรวงเมื่อมีการเกษียณอายุราชการจึงเป็นไปได้ยาก หน่วยงานจะต้องมีการวางแผนกำลังคนภายในหน่วยงานที่ดีเพื่อรองรับการขาดอัตรากำลังคนทดแทนเมื่อเกิดตำแหน่งที่ว่างลง การย้ายข้าราชการจึงจำเป็นต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ดีและมีประสิทธิภาพสามารถแสดงให้เห็นล่วงหน้าว่าในวันหนึ่งจะมีจำนวนข้าราชการที่เกษียณอายุราชการเท่าใดและจะมีใครที่สามารถดำรงตำแหน่งที่ว่างลงได้ โดยที่ประเทศมาเลเซียมีระบบฐานข้อมูลทะเบียนประวัติของข้าราชการ (PSD Internal Data) ซึ่งเป็นศูนย์กลางที่ส่วนราชการสามารถเข้าถึงข้อมูลของบุคลากรได้ง่ายทำให้การวางแผนกำลังคนมีความคล่องตัวขึ้น

แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีรูปแบบการเกษียณอายุราชการที่แตกต่างกัน แต่การปรับใช้ให้เหมาะสมกับระบบการบริหารจัดการ และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศนั้นเป็นสิ่งสำคัญ ผมจึงได้เก็บความรู้เรื่องนี้ที่ได้จากการไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศมาเลเซีย นำมาเล่าให้ผู้อ่านที่รักของผมได้ทราบกัน และหากมีโอกาสได้ไปดูงานอีก สัญญาครับว่าจะนำเรื่องราวดีๆ อย่างนี้มาฝาก ... แล้วพบกันครับ..

โดย ดร. มาษะ ภูจินดา

คอลัมน์ "กระแสคนกระแสโลก"

ในหนังสือพิมพ์ มติชนสุดสัปดาห์ ประจำวันที่ 30 มีนาคม ถึง 5 เมษายน 2550

## โฉมหน้าใหม่ของการบริหารงานบุคคล

สัปดาห์ที่แล้ว โครงการพัฒนาศูนย์เครือข่ายองค์ความรู้สาธารณะด้านการจัดการทุนมนุษย์ สำนักงาน ก.พ. ได้รับเกียรติจาก Mr. Steve Nelson ผู้อำนวยการสำนักประเมินนโยบาย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกา บรรยายเรื่อง "โฉมหน้าใหม่ของการบริหารงานบุคคล" ให้กับข้าราชการ และประชาชนที่สนใจ ณ สำนักงาน ก.พ. ถ.ติวานนท์ จ. นนทบุรี

Mr. Nelson เป็นผู้มีประสบการณ์มากมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา กล่าวว่าในปัจจุบันการบริหารทรัพยากรบุคคลถูกเรียกชื่อใหม่ว่า "การบริหารทุนมนุษย์" ซึ่งเป็นการเปลี่ยนทั้งชื่อ และแสดงเป็นนัยถึงการดำเนินงานบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีขอบเขตกว้างขึ้นกว่าเดิม โดยเป็นงานที่เน้นการใช้กลยุทธ์ (Strategic Approach) เน้นการเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจที่เท่าเทียมกัน (Co-Equal Business Partner) เน้นความพร้อมรับผิดชอบและผลที่ได้ (Accountability and Results) เน้นการดำเนินงานให้สอดคล้องกัน และการปรับการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกันกับธุรกิจ (Alignment versus Realignment) สุดท้ายเน้นที่ความแคล่วคล่องว่องไวในการปรับเปลี่ยน (Agility)

เมื่อขอบข่ายของงานกว้างขึ้น บทบาทของผู้ทำงานบริหารทุนมนุษย์ก็ต้องปรับให้สอดคล้องไปด้วย มีบทบาทที่สำคัญ 4 ประการด้วยกันคือ บทบาทของผู้นำ (ในการให้ความรู้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง การจัดการความขัดแย้งและการทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี) บทบาทของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล (ได้แก่ การกำหนดนโยบาย ความสามารถในการบริหารผลงาน และการประเมินผลนโยบายและงานด้านบุคคลต่าง ๆ ) บทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง (ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การสร้างสัมพันธภาพที่ดี และการรับความเสี่ยง) สุดท้ายคือ บทบาทของการเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจ ( คือการทำให้งานด้านบุคคลสอดคล้องกันกับนโยบายและวัฒนธรรมของหน่วยงาน การเสนอแนะทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหา และการบริหารโครงการและทรัพยากรต่าง ๆ )

การทำงานบริหารทรัพยากรบุคคลต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นการบริหารทุนมนุษย์นั้นก็เพราะปัจจัยที่ทำให้เกิดความท้าทายในการทำงานด้านทรัพยากรบุคคล ได้แก่ ปัจจัยทางด้านแรงงาน (เช่น การเกษียณอายุของพนักงานที่มีคุณภาพเป็นจำนวนมากตามโครงสร้างอายุของประชากร การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานของคนรุ่นใหม่ เป็นต้น) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (เช่น กฎหมายใหม่ ๆ สถานะทางการเงินของหน่วยงาน การแข่งขันแย่งชิงพนักงานที่มีคุณภาพ และเงื่อนไขการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม)

Mr. Nelson เล่าว่าที่ผ่านมาสาเหตุของการไม่ประสบความสำเร็จของกลยุทธ์ทางด้านธุรกิจเป็นเพราะ ความเคยชินในการทำงานแบบเก่า ๆ วัฒนธรรมของหน่วยงาน วิธีการทำงานของพนักงาน งบประมาณ เศรษฐกิจ ผู้รับบริการ และทีมผู้บริหารระดับสูง ดังนั้นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จอาจสรุปได้ดังนี้

1. **วัฒนธรรม** นักบริหารทุนมนุษย์จำเป็นต้องให้ความรู้กับเหล่าผู้นำในหน่วยงาน มีกลยุทธ์ในการวางแผนกำลังคนที่ดี มีความเข้าใจวัฒนธรรมที่เป็นอยู่และที่หน่วยงานต้องการจะเป็น เรียนรู้ธุรกิจของหน่วยงาน ปรับนโยบายของงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานได้อย่างคล่องแคล่วว่องไว
2. **การฝึกอบรม** นักบริหารทุนมนุษย์ ต้องสามารถกำหนดความจำเป็น ออกแบบและประเมินการฝึกอบรมได้
3. **หัวหน้างาน** นักบริหารทุนมนุษย์ต้องออกแบบกระบวนการคัดเลือกหัวหน้างานที่ดี มีการพัฒนาให้หัวหน้างาน และสนับสนุนในช่วงการปรับเปลี่ยน (transition)
4. **การประเมินผลการปฏิบัติงาน** นักบริหารทุนมนุษย์ต้องช่วยเหลือผู้จัดการ และพนักงาน ในการกำหนดมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงาน Mr.Nelson กล่าวว่า ผลงานของพนักงานคือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของหน่วยงาน ดังนั้นการวัด/ประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ และมีผลกระทบมาก
5. **ความยุติธรรม** นักบริหารทุนมนุษย์ต้องสนับสนุนให้เกิดความซื่อสัตย์ในการทำงาน การออกแบบระบบที่ดีเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และเปิดเผยเพื่อความโปร่งใส
6. **การเงิน** นักบริหารทุนมนุษย์ต้องมีความรู้เกี่ยวกับธุรกิจและการเงินของหน่วยงาน สนับสนุนการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงิน ซึ่ง Mr.Nelson เน้นว่า นักบริหารทุนมนุษย์ ต้องให้ทำงานใกล้ชิดกับหน่วยการเงิน เพราะถ้าไม่มีเงินก็ไม่สามารถทำงานอะไรได้มาก ไม่สามารถสร้างคุณค่าของงานด้านบุคคลต่อหน่วยงานได้มากเช่นกัน

7. การประเมิน นักบริหารทุนมนุษย์ต้องพัฒนาวิธีการวัดต่าง ๆ วิเคราะห์ข้อมูลได้ Mr.Nelson ยกตัวอย่างเช่น การตัดสินใจเลือกวิธีการทำงานนั้นทำได้หลายวิธี เช่น การจ้างหน่วยงานภายนอกก็ได้ จ้างคนใหม่เข้ามา หรือจะฝึกอบรมก็ได้ แต่ละวิธีมีค่าใช้จ่าย ถ้า นักบริหารทุนมนุษย์สามารถบอกได้ว่าในแต่ละวิธีนั้นมีผลประโยชน์ตอบแทนกลับมาเป็นตัวเงิน (Return On Investment) เท่าใด จะทำให้ตัดสินใจได้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

คำถามที่สำคัญก็คือ ในฐานะของผู้ที่ทำงานฝ่ายบุคคล พวกเราอยู่ที่ไหนเวลาที่มีการประชุมตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ของบริษัท เราได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการประชุมในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนหรือไม่ หรือเราเป็นหน่วยงานที่ไม่มีคุณค่ามากนักต่อหน่วยงาน ถ้าหากจะปรับบทบาทของเราให้มีมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ต้องปรับวิธีการทำงานให้มีกลยุทธ์ที่สอดคล้องกันกับเป้าหมายของหน่วยงาน ไม่ใช่ทำเพียงงานประจำที่นับวันแต่จะมีความสำคัญน้อยลง เพราะมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาแทนที่มากขึ้น

นอกจากการบรรยาย Mr. Steve Nelson ยังให้ความช่วยเหลือสำนักงาน ก.พ. ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้กับ อ.ก.พ. และเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. และฝาก website ในการเผยแพร่ข้อมูลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลสหรัฐฯไว้ ท่านที่สนใจสามารถแวะชมได้ที่ [www.mspb.gov](http://www.mspb.gov)

โดย ดร. รัชนีวรรณ วณิชยัตนอม

คอลัมน์ "คำบริหารคน"

ประจำวันที่ 25 - 29 กันยายน 2549

### **Retirement การเกษียณอายุ (1)**

บรรยายภาคการทำงานในช่วงนี้ของภาคราชการที่ต้องเผชิญอยู่เป็นประจำทุกปี ผมเห็นว่าน่า จะเกิดปรากฏการณ์หลักๆอยู่ 2 สิ่ง คือ การใกล้สิ้นสุดของปีงบประมาณ และครบวาระการเกษียณอายุราชการของข้าราชการไทย

เพื่อให้สอดคล้องกับบรรยายภาคในช่วงนี้ ดังนั้นจึงขออธิบายในเรื่อง "การเกษียณอายุ" (Retirement) โดยหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้อธิบายว่าเป็นการพ้นหน้าที่

ความ รับผิดชอบต่องานที่ตนเองทำอยู่แต่เดิม ตามโครงสร้างอายุของคนที่องค์กรได้ กำหนดกฎเกณฑ์มาอย่างชัดเจน ซึ่งไม่ได้หมายความว่าหลังจากนี้ผู้ที่เกษียณอายุจะไม่สามารถทำงานได้ หรือมีประสิทธิภาพการทำงานลดน้อยถอยลงแต่อย่างใด

ในทางกลับกันหลายๆคน หลังเกษียณอายุ แล้ว ได้มีการวางแผนการทำงานของตนเองที่ชัดเจน ทั้งนี้เพราะว่าในระหว่างที่ทำงานหลักอยู่เดิมนั้น เขาได้ทำงานที่ควบคู่กันไป ในระหว่างนั้นด้วย หรือมีครอบครัวที่ทำธุรกิจอยู่แต่เดิม บางคนอาจจะเป็นการเริ่มต้นการเรียนรู้ ในลักษณะงานใหม่ที่ตนเองประเมินแล้วว่าสามารถทำได้ ซึ่งอาจจะรุ่งเรืองและก้าวหน้ากว่า งานเดิมที่เคยทำมาอย่างยาวนานก็เป็นไปได้

สิ่งสำคัญคือ “การวางแผนหลังเกษียณอายุเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี” (Living Well and Retirement Planning) เพราะถ้าหากคนที่เกษียณอายุมีการวางแผนชีวิตที่ดีแล้ว อย่างน้อย ความสุขที่แท้จริงก็จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งได้แบ่งมุมมองออกเป็น 3 ประการหลักๆ ดังนี้

ประการแรก สำหรับผู้ที่เกษียณอายุเอง การหมั่นดูแลรักษาสุขภาพกายและสุขภาพใจเป็น สิ่งที่สำคัญมาก เพราะด้วยวัยที่ง่ายต่อการเกิดโรคภัยไข้เจ็บ ทำให้การใช้เวลาไปกับการดูแลสุขภาพ กายต้องมีการวางแผนที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอาหารการกิน ที่ต้องสอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพร่างกายของแต่ละบุคคล การออกกำลังกายที่พอเหมาะพอควร รวมทั้งการหมั่นตรวจเช็คสุขภาพเป็นประจำ โดยไม่ละทิ้งหรือเพิกเฉยต่อปัญหาเล็กน้อยอันอาจ จะเกิดขึ้นได้

ประการที่สอง การพัฒนาความรู้และประสบการณ์ของตนเองอย่างต่อเนื่อง เพราะบุคคลที่ ผ่านประสบการณ์มาอย่างยาวนาน ย่อมมีรูปแบบการทำงานที่หาทางออกในการแก้ไข ปัญหาได้ดี ฉะนั้นหากมีโอกาสในการทำงานร่วมกับชุมชน และสังคมก็ควรจะทำ เช่น การ เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้าน การเป็นประธานสมาคม/ชมรม หรือองค์กรอื่นใดที่ สามารถกระทำได้ ทั้งนี้การได้ร่วมกิจกรรมและหมั่นพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เช่นนี้ จะส่งเสริมให้ระบบสมอง ระบบร่างกาย รวมทั้งระบบจิตใจ เกิดการเรียนรู้และพัฒนา อย่างไม่หยุดยั้ง สิ่งที่เกิดขึ้นคือความต่อเนื่องของร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ ซึ่งก็จะส่งผลดี ต่อตัวผู้ที่สามารถปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ต้องอยู่บนความพอประมาณและความพอดีจึง จะเหมาะสม

ประการสุดท้าย ที่อยากจะเน้นย้ำก็เนื่องจากว่า ณ ขณะนี้นอกจากหน่วยงานหรือ องค์กรเดิมที่ผู้เกษียณอายุทำงาน เป็นผู้ดูแลสวัสดิการและให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ แล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐที่ต้องการให้คนวัยหลังเกษียณอายุ ไม่ว่าจะคนนั้นจะเคยทำงานภาค

ราชการหรือเอกชนก็สามารถที่จะเข้าร่วมได้ คือ โครงการ “ธนาคารสมอง” โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์ฯ) ที่สนองพระราชเสาวนีย์ในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง เพื่อรวบรวมข้อมูลและจัดทำทำเนียบผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนเป็นตัวกลางประสานเชื่อมโยงเครือข่ายต่างๆ เพื่อจัดให้ วุฒิสภา\* ได้มีโอกาสนำความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญ มาช่วยงานพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างกว้างขวาง นับได้ว่าเป็นพระมหากรุณาธิคุณที่พระองค์ทรงมองเห็นคุณค่าของผู้เกษียณอายุไปแล้ว ที่จะนำองค์ความรู้และประสบการณ์ที่แต่ละคนมี เพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศชาติต่อไป

ในครั้งต่อไปจะขอมาเน้นย้ำเรื่อง “การเกษียณอายุ” อีกครั้ง แต่จะเป็นในเรื่อง “การบริหารจัดการเรื่องการเงินหลังวัยเกษียณ” ว่าควรจะมีวิธีการบริหารจัดการการเงินอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับคุณภาพชีวิตที่ดีและยืนยาวได้ ในเมื่อรูปแบบการทำงานของเราได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งจะได้นำมาเสนอในครั้งต่อไป

ชินพันธุ์ ฤกษ์จำนง และ เซษฐภูมิ วรรณไพศาล  
สำนักงาน ก.พ.

### ข่าวเกี่ยวกับการเกษียณอายุ

จาก <http://thestar.com.my/news/story.asp?file=/2007/9/2/focus/18715133&sec=focus>  
(ประเทศมาเลเซีย)

### แก้แต่ไม่ถอย

อดีตวิศวกรโยธาอาชีพที่กำลังคาดหวังถึงการเกษียณอายุของตนเอง เมื่อถึงวันที่เขาจะได้รับบำเหน็จ เขาตะปบซื้อเครื่องไฮมเธียเตอร์แล้วก็ใช้เวลาให้หมดไปกับการฟังเพลงคลาสสิกที่เขารัก รวมทั้งดูโทรทัศน์ให้เต็มอิม สิ่งเหล่านี้เขาไม่เคยได้สัมผัสอย่างเต็มที่เมื่อเขายังทำงานอยู่

เพื่อนร่วมงานของอาชีพฟินชอบบอกว่าเขาเป็นคนติดงาน แม้ว่าเขาจะได้งานใหม่หลังเกษียณงานนี้ เขาก็ทำมันอย่างจริงจังเช่นเดียวกับงานก่อนเกษียณ ไม่ต้องสงสัยเลยว่า เรื่องนี้กินเวลาแค่สองปีเท่านั้น ไม่นานเขาก็เริ่มเบื่อกับการอยู่บ้านกับเล่นของเล่นใหม่ๆ เขาอยากใช้จิตใจของเขามาทำงาน "ของจริง" มากกว่า

เขากล่าวว่า "เมื่อผมทำงาน ผมเคยบ่นเรื่องไม่มีเวลาว่าง แต่หลังจากเกษียณแล้ว ผมรู้สึกว่าการใช้ชีวิตที่ช้าลงค่อนข้างยากในการปรับตัว"

หลังจากนั้นเขาก็โทรศัพท์ไปหาเพื่อนๆ กับคนรู้จัก เพื่อถามว่ามีงานที่ปรึกษาอะไรว่างบ้าง แม้ว่าเงินจะไม่ใช่ว่าเรื่องสำคัญ แต่ก็ปรากฏว่ามีประโยชน์ไม่น้อย เมื่อบำเหน็จบำนาญของเขาลดน้อยลงเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ

ขณะนี้เขาอายุเจ็ดสิบแล้ว และอาชีพก็เกษียณอายุจริงๆ เสียที "ขณะนี้ผมอ่านหนังสือกับออกกำลังกายเบาๆ แต่หลังจากเกษียณ ก็ใช้ชีวิตผ่านวิกฤติเศรษฐกิจถึงสองครั้งที่ทำให้เงินเก็บผมน้อยลง ดังนั้นผมจึงโชคดีที่มีงานทำ" เขากล่าว

### **ทำตนเองให้กระปรี้กระเปร่า**

มีการพูดกันมากในสื่อมวลชนเกี่ยวกับเงินเก็บของผู้เกษียณที่ลดน้อยลง และความจำเป็นที่ผู้เกษียณจะต้องทำงานต่อไปหลังจากที่ตนเองเกษียณแล้ว

ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่านั้นได้แก่ผลประโยชน์ที่ไม่อยู่ในรูปตัวเงิน ชิน เซ็ค ฮามแห่งสมาคมผู้สูงวัยที่ยังทำงาน (Sage) อายุ 67 ปี

คุณเกษียณอายุไม่ได้แปลว่าจิตใจคุณหยุดทำงาน ชินกล่าว

เขาพบว่าเขาต้องมีช่องทางในการใช้พลังงานที่ "ไม่ได้ใช้" ชินก็เลยก่อตั้งสมาคมนี้ที่ปีนังอันเป็นบ้านเกิดหลังจากที่เขาเกษียณในปี ค.ศ. 1988

"โดยส่วนตัวแล้ว ผมโชคดีที่มาทำงานนี้หลังจากเกษียณ ผมใช้พลังงานที่มีอยู่ทั้งหมดในการก่อตั้งสมาคม Sage นี้"

ปัจจุบัน สมาคม Sage มีสมาชิกมากกว่า 3,000 คน มีกิจกรรมตั้งแต่การจัดท่องเที่ยว จนถึงคลินิกสุขภาพกับการลีลาศ

เขากล่าวว่า "เป็นสิ่งสำคัญมากที่ผู้เกษียณจะต้องใช้ร่างกายและจิตใจให้เป็นประโยชน์ แล้วก็ต้องติดต่อกับผู้คนอื่นด้วย เพื่อให้ตนเองมีสุขภาพดี" เขาเสริมอีกว่าสมาชิกสมาคม Sage ช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันจากการเป็นเพื่อนกัน

เขาเล่าเรื่องของเพื่อนคนหนึ่งพบว่าปรับตัวเข้ากับชีวิตหลังเกษียณเป็นเรื่องยาก เขากล่าวว่าการเตรียมตัวเข้าสู่การเกษียณเป็นสิ่งสำคัญมาก

"เขาเป็นครูที่อุทิศตนอย่างมาก แล้วก็เป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ใช้เวลาทั้งหมดในโรงเรียน ดังนั้น พอเขาเกษียณก็เลยหลงทาง เขาไม่สามารถปรับตัวจากการทำงาน แล้วก็ซึมเศร้า เรื่องนี้ทำให้เกิดปัญหาทางสุขภาพมากมาย และหลังจากนั้นไม่กี่ปี เขาก็เสียชีวิตไป" ชิมกล่าว

นี่เป็นเหตุให้เขาเน้นย้ำว่า ทำไมภาครัฐและภาคเอกชนควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้พนักงานอายุ 40 กับ 50 เตรียมตัวเข้าสู่ภาวะเกษียณ ไม่ใช่เพียงการเตรียมตัวทางการเงินเท่านั้น แต่ยังมีทางอารมณ์กับทางใจอีกด้วย

### ทำงานในภาวะสูงวัย

ในเวลานี้ ผู้เกษียณจำนวนมากขึ้นๆได้กระโดดข้ามช่วง "พักผ่อนและมีความสุขกับชีวิต" และหันกลับคืนสู่โลกแห่งการทำงาน

แจ๊ค วินเซนต์ ซึ่งเคยเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกรมสรรพากร ได้พบกับชีวิตใหม่เมื่อเขาทำงานเป็นที่ปรึกษาทางภาษี หลังจากที่ต้องเกษียณอายุเมื่ออายุได้ 56 ปี เมื่อสี่ปีก่อน

เขาเล่าว่า "ในเวลานั้น ผมรู้สึกเหมือนกับเด็กวัยรุ่น พบว่าตนเองมีงานเต็มมือจริงๆที่ผมสามารถช่วยได้ ผมก็ยังรู้สึกอยู่ในเวลานี้ ผมไม่รู้สึกว่าตนเองไม่มีความสามารถในการทำงานในสาขาตัวเอง" แจ๊คได้ทำงานให้รัฐบาลมากกว่า 36 ปี

เขาเสริมว่า ขณะนี้เขายังพบว่างานของเขามีประโยชน์และทำให้เขาพอใจและรู้สึกว่าตนเองมีค่า มีความหมาย เช่นเดียวกับที่เขาเคยรู้สึกเมื่ออายุยังน้อยกว่านี้

อันที่จริง เมื่ออายุได้ 60 ปี เขาได้เขียนกับตีพิมพ์หนังสือขึ้นมาเล่มหนึ่ง เกี่ยวกับคู่มือการตรวจสอบภาษี และก็กำลังคิดจะเขียนอีกหลายเล่ม

"ผมรู้สึกว่าจะไปต่อได้อีกหลายปีทีเดียว และหากรัฐบาลยืดการบังคับอายุเกษียณออกไปก่อนที่จะถึงเวลาที่ผมต้องเกษียณ ผมก็คิดว่าผมก็ยังมีความสุขกับการทำงานให้รัฐบาล" เขากล่าว เขายังกล่าวติดตลกอีกด้วยว่า เขาคิดจะเกษียณอายุตัวเองเมื่ออายุได้ 80 ปี

เขาคิดว่า อายุ 60 เหมาะสมแล้วกับการเกษียณอายุ

เขาเสนอแนะว่า "รัฐบาลควรมีทางเลือกในการเกษียณที่อายุ 50 เพื่อให้ข้าราชการได้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพของตนเองเมื่อถึงเวลานั้น และก็หาอาชีพที่ตนเองพึงพอใจมากกว่า แต่คนที่อยากอยู่ต่อก็ควรได้รับโอกาสที่จะรับใช้รัฐบาลให้นานยิ่งขึ้น"