



มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
BURIRAM RAJABHAT UNIVERSITY

วารสารพัฒน์วนันมรุง

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

JOURNAL OF PATTHANA WANAMRUNG BURIRAM RAJABHAT UNIVERSITY

ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2569)

Vol. 3 No.1 (January-June 2026)

ISSN : 3057-0506 (Online)

สาขาวิชาการพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

สนับสนุนวารสารโดย มูลนิธิสุทธจริตน์ อยู่วิทยา



ชื่อวารสาร

วารสารพัฒน์มรรุ่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริภาณี จุฑาปะมา

อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพดล ชีระวงศ์ภิญโญ

คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จริยาภรณ์ ปิตาทะสังข์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณางค์ ช่อชู

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

อาจารย์ ดร.จตุพร ดอนโสม

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

กองบรรณาธิการ (ภายนอกและภายใน)

ศาสตราจารย์ ดร.วรวิมล ไรรัตน์พันธ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงศ์

มหาวิทยาลัยมหิดล

รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

รองศาสตราจารย์ ดร.สุทธิพร บุญมาก

มหาวิทยาลัยทักษิณ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุกักร์ สมอนา

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิตติ มงคลชัยอรัญญา

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรินทร์ ลาภานันท์

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เสถียร ศรีชื่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

ดร.สมพันธ์ เตชะอธิก

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ดร.พัชรินทร์ ฤชุวรารักษ์

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น



นายวุฒิพงศ์ ชาคัตตพงศ์

นายอุบล อยู่หว่า

รองศาสตราจารย์ ดร.บุญยัสสโน ตริวิเศษ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร วิชัยรัมย์

มูลนิธิสุทธีรัตน์ อยู่วิทยา

นักพัฒนาอิสระ

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

ตรวจสอบภาษา

อาจารย์พุทธชาติ ลิ้มศิริเรืองไร

อาจารย์ภาณุพันธ์ ปานทอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

ผู้ประเมินอิสระประจำฉบับ

รองศาสตราจารย์.ดร.สมมาตร ผลเกิด

รองศาสตราจารย์ ดร.สุกักร์ สมอนา

รองศาสตราจารย์ ดร.อุทิศ ทาหอม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุดาวรรณ มีบัว

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เสถียร สีชื่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรี ฤงแก้ว

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณางค์ ช่อชู

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร วิชัยรัมย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพัฒน์ จงมีสุข

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฟ้าประทาน เต็มขุนทด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรเทพ อรรถวรเดช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เบญญาภา สุวรรณรังษี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์รุ่งรัตน์ หัตถกรรม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุจิตรา ยางนอก

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์



ฝ่ายจัดการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฟ้าประทาน เต็มขุนทด	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขวัญภา วงศ์ไพศาลสิริกุล	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีนวล มั่นนรดิษฐ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุจิตรา ยางนอก	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
อาจารย์ธิดารัตน์ คีมกระโทก	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
อาจารย์เชาวฤทธิ์ โสภักดี	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
อาจารย์กฤษณ์ ปิตาทะสังข์	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

กำหนดการเผยแพร่

ปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน
ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

สำนักงาน

สาขาวิชาการพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ 31000

มือถือ 09-8120-0095

เว็บไซต์วารสาร <https://so16.tci-thaijo.org/index.php/JPWBRU>

E-mail : chariyaporn.pt@bru.ac.th



Name of the Journal

Journal of Patthana Wanamrung, Buriram Rajabhat University: JPW BRU)

Editorial Board Advisors

Siranee Chutopama	President of Buriram Rajabhat University
Noppadon Theerawongpinyo	Dean of the Faculty of Humanities and Social Sciences, Buriram Rajabhat University

Editor-in-Chief

Chariyaporn Pitathasang	Buriram Rajabhat University
-------------------------	-----------------------------

Associate Editors

Jatuporn Donsom	Buriram Rajabhat University
Kakanang Chorchoo	Buriram Rajabhat University

Editorial Board (External and Internal)

Warawut Romrattanapan	Thammasat University
Somsak Samukkethum	National Institute of Development Administration
Yothin Sawangde	Mahidol University
Somsak Srisontisuk	Khon Kaen University
Suttiporn Bunmak	Thanksin University
Supee Samorna	Udon Thani Rajabhat University
Jitti Mongkolnchaiarunya	The Land Bank Administration Institute (Public Organization)
Patcharin Lapanun	Khon Kaen University
Sathian Seechuen	Sisaket Rajabhat University
Somphant Techaatik	Khon Kaen University
Patcharin Ruchuwararak	Research for Social Development Institute, Khon Kaen University



Wutthipong Chakratphong	Suthirat Yoovidhya Foundation
Ubon Yuwa	Independent Developer
Bunsanoe Triwiset	Buriram Rajabhat University
Sataporn Wichairam	Buriram Rajabhat University

English Language Editors

Puttachart Limsiriruengrai	Buriram Rajabhat University
Panupan Panthong	Buriram Rajabhat University



บทบรรณาธิการ

วารสาร “พัฒน์มรรุ่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์” ฉบับครึ่งปีแรก 2569 นับเป็นการเดินทางก้าวสำคัญที่กองบรรณาธิการได้เรียนรู้เพิ่มขึ้นจากนักวิชาการที่ส่งผลงานเข้ามาอย่างต่อเนื่องและการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้การสนับสนุนวารสารเป็นอย่างดี ท่ามกลางสถานการณ์การทุจริตในประเทศไทย และการกระทำผิดกฎหมายของบุคคลต่างๆ ในกระแสข่าวเหตุการณ์บ้านเมือง นักวิชาการเองก็ได้มีการนำเสนอมุมมองและการอธิบายในมิติกฎหมายผ่านบทความวิชาการในวารสารนี้ด้วย วารสารฉบับนี้ประกอบไปด้วยบทความ 5 เรื่อง ได้แก่ บทความที่หนึ่งเรื่อง “อาชญากรผู้ดี: ความชอบธรรมที่ถูกสร้างกับความอยู่ดีธรรมที่ถูกซ่อน” ของวิระพล ทาหอม บทความที่สองเรื่อง “สิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้กฎหมายปกครอง” ของนริศ มงคล บทความที่สามเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุและทิศทางที่พึงปรารถนา” ของสุนทรชัย ชอบบยศ บทความที่สี่เรื่อง “กลยุทธ์การใช้สื่อเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี” ของวรินทร์ ศิลปะระยะและคณะ และบทความที่ห้าเรื่อง “ประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์” ของปราณี อารีรัมย์และคณะ

ในนามของกองบรรณาธิการวารสาร “พัฒน์มรรุ่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์” ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ประเมินอิสระทุกท่านที่ให้เกียรติกับวารสารของเรา และขอขอบคุณนักวิจัย นักวิชาการทุกท่านที่ได้ส่งผลงานมาแบ่งปันให้ผู้อ่านได้รับทราบและหวังว่าผู้อ่านจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามสมควร

จริยาภรณ์ ปีตาทะสังข์

บรรณาธิการ



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
อาชญากรผู้ดี: ความชอบธรรมที่ถูกสร้างกับความอยุติธรรมที่ถูกซ่อน..... White-Collar Criminality: The Construction of Legitimacy and the Concealment of Injustice วิระพล ทาหอม <i>Wirapon Tahom</i>	1-22
สิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้กฎหมายปกครอง..... Rights and Duties of Teachers and Educational Personnel under Administrative Law นริศ มงคล <i>Narid Mongkol</i>	23-39
ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุและทิศทางที่พึงปรารถนา..... Strategies for Developing an Aging Society and Preferred Future Directions สุนทรชัย ชอบยศ <i>Sunthonchai Chopyot</i>	40-63
กลยุทธ์การใช้สื่อเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม..... ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี Strategic Media Use for Cultural Tourism Promotion of the Udon Thani Provincial Administrative Organization วรินทร์ ศิลปะระยะ, ธิติพัฒน์ เขี่ยมนิรันดร์, หฤทัย ปัญญาวุฒตระกุล, กุลธิดา ธรรมวิวัฒน์ <i>Warintorn Sillaparaya, Titipat Iamnirun, Hareuthai Panyarvuttrakul, Kuntida Thamwipat</i>	64-81



สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง

หน้า

ประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก..... 82-96

อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

Efficiency in Managing the Elderly Living Allowance of Sawai Chik Municipality,

Mueang District, Buriram Province

ปราณี อารีรัมย์, ชนัญชิตา ห่อไธสง, Phanarat Phachai,

ธัญญรัตน์ พุทธรังษีชัยชาญ

Pranee Arreeram, Chananchita Hothaisong, Phanarat Phachai,

Thanyarat Phutthiphongchaichan

อาชญากรผู้ดี: ความชอบธรรมที่ถูกสร้างกับความยุติธรรมที่ถูกซ่อน

White-Collar Criminality: The Construction of Legitimacy and the Concealment of Injustice

วิระพล ทาหอม¹

Wirapont Tahom

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ได้อธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ “อาชญากรผู้ดี” หรืออาชญากรรมคอปกขาวโดยทำความเข้าใจเชิงโครงสร้างระหว่างอำนาจ กฎหมาย และผลประโยชน์ ผ่านการบูรณาการแนวคิดทางอาชญาวิทยา สังคมวิทยาการเมือง และนิติศาสตร์ งานศึกษาชี้ให้เห็นว่าอาชญากรรมของชนชั้นนำมิได้เป็นเพียงพฤติกรรมการกระทำความผิดของปัจเจกบุคคล แต่เป็นผลผลิตของโครงสร้างทางสังคมที่เอื้อให้ผู้มีสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สามารถใช้ทรัพยากรและอำนาจในการนิยามความถูกต้อง ลดทอนความร้ายแรงของการกระทำและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางกฎหมายได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ผ่าน 2 มิติสำคัญ ได้แก่ (1) กลไกการสร้างความชอบธรรม ซึ่งประกอบด้วยการใช้ทุนทางเศรษฐกิจ เครือข่ายอำนาจ และการตีความกฎหมายเพื่อทำให้การกระทำผิดถูกมองว่าเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือทางธุรกิจ และ (2) กลไกการซ่อนความยุติธรรม ซึ่งครอบคลุมการควบคุมวาทกรรม การผลิตความรู้ และการจำกัดการรับรู้ของสาธารณะ ส่งผลให้ความเสียหายเชิงโครงสร้างถูกทำให้ “มองไม่เห็น” นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ข้อจำกัดของระบบกฎหมายไทย เช่น ความไม่สมดุลของบทกำหนดโทษ การเคารพพิสูจน์ที่สูง และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งล้วนส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรคอปกขาวไม่มีประสิทธิภาพ บทความวิชาการนี้ยังชี้ให้เห็นว่าการจัดการปัญหาอาชญากรผู้ดีจำเป็นต้องปรับปรุงทั้งในระดับโครงสร้างกฎหมายและกลไกสถาบันควบคู่กับการพัฒนาองค์ความรู้เชิงสหวิทยาการ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม อันจะนำไปสู่การธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมและความเชื่อมั่นของสาธารณชนในระยะยาว

คำสำคัญ: อาชญากรผู้ดี, อาชญากรรมคอปกขาว, โครงสร้างอำนาจ, ความยุติธรรม

¹ นิตกรปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) ภาค 3, E-mail : wirapontahom@gmail.com

Abstract

This academic article examines and analyzes the phenomenon of “elite criminality,” or white-collar crime, by situating it within the structural interplay among power, law, and interests. Drawing on an interdisciplinary framework that integrates criminology, political sociology, and legal studies, the study argues that crimes committed by elites should not be understood merely as individual deviant acts. Rather, they are systemic outcomes of social structures that enable individuals with economic, social, and political capital to mobilize resources and authority in ways that shape legal interpretations, attenuate the perceived severity of their actions, and strategically evade legal accountability. The author advances an analytical framework structured around two key dimensions. The first concerns mechanisms of legitimation, encompassing the deployment of economic capital, power networks, and interpretive flexibility in law to recast wrongful conduct as policy decisions or rational business practices. The second dimension addresses mechanisms of obscuring injustice, including the control of discourse, the production of knowledge, and the restriction of public perception. These processes render structural harms effectively “invisible,” thereby limiting both public scrutiny and institutional response. In addition, the article critically interrogates structural limitations within the Thai legal system, including the disproportionate leniency of sanctions relative to the scale of harm, the high evidentiary burden required for prosecution, and inequalities in access to justice. Collectively, these factors contribute to the ineffectiveness of legal enforcement against white-collar offenders. The study concludes that addressing elite criminality requires comprehensive reforms at both the level of legal structure and institutional mechanisms, alongside the development of interdisciplinary knowledge frameworks. Such reforms are essential to enhancing transparency, accountability, and equality within the justice system, thereby reinforcing the rule of law and sustaining public trust in the long term.

Keywords: elite criminality; white-collar crime; power structures; justice

บทนำ

ในสังคมสมัยใหม่ความปรารถนาที่จะมี “ชีวิตที่ดี” มิได้จำกัดอยู่เพียงการดำรงอยู่ หากแต่หมายรวมถึงความมั่นคง ความสะดวกสบายและความสำเร็จในเชิงสถานะทางสังคม มนุษย์จำนวนมากจึงมุ่งแสวงหาความมั่งคั่งทางวัตถุในฐานะเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ความเชื่อที่ว่า “เงินตรา

สามารถแปรเปลี่ยนเป็นความสุขได้” จึงกลายเป็นกรอบความคิดหลักที่กำหนดพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของปัจเจกบุคคลอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตามเมื่อความเชื่อนี้ถูกขยายอิทธิพลผ่านโครงสร้างทางสังคมแบบทุนนิยม ความสำเร็จจึงถูกวัดค่าด้วยปริมาณทรัพย์สินและอำนาจที่ครอบครอง ส่งผลให้การแสวงหาความมั่งคั่งมิได้ดำเนินไปภายใต้ขอบเขตของความชอบธรรมเสมอไป หากแต่เปิดพื้นที่ให้เกิด “วิธีการนอกระบบ” ซึ่งหลบเลี่ยงหรือบิดเบือนกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญของสิ่งที่ในทางอาชญวิทยาเรียกว่า “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” หรือ “อาชญากรรมเสื้อขาว (White-collar Crime)” (วิชา มหาคุณ, 2562)

อาชญากรคอปขาว หรือ อาชญากรผู้ดี จากบางกลุ่มบางบุคคลที่มีภูมิหลังดี มีความเฉลียวฉลาด เป็นผู้มีความรู้มีความเชี่ยวชาญ มีบุคลิกภูมิฐานเป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจ จึงอาศัยคุณลักษณะที่ดีนี้ เพื่อกระทำความผิด บางคนใช้เทคนิคที่ซับซ้อนในการกระทำความผิด มีวิธีการปกปิดและพยายามทำลายหลักฐานเพื่อไม่ให้หลักฐานผูกมัดตน ยากต่อการสืบสวนจับกุมและดำเนินคดี หรือใช้วิธีการหลอกลวงหรือฉ้อโกงทรัพย์สินของเหยื่อ แทนการใช้กำลังข่มขู่คุกคามโดยตรง (อาภาพร กลิ่นเทศ, 2564) สอดคล้องกับการวิพากษ์ของ เอ็ดวิน ซัทเธอร์แลนด์ (Edwin H. Sutherland) นักปรัชญาด้านอาชญวิทยาชาวอเมริกันได้เสนอว่า อาชญากรรมมิได้จำกัดอยู่ในชนชั้นล่าง หากแต่เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในหมูชนชั้นนำ เพียงแต่ได้รับการนิยามและการรับรู้ที่แตกต่างกัน การยึดติดกับภาพจำแบบทวิลักษณ์ (Binary Opposition) ระหว่าง “อาชญากรผู้ดี” จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำความเข้าใจอาชญากรคอปขาว และนำไปสู่การละเลยความผิดที่เกิดขึ้นในระดับโครงสร้าง (นิชนันท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2562)

แม้แนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรคอปขาว (White-collar Crime) จะได้รับการพัฒนาและศึกษามาอย่างกว้างขวางในบริบทของโลกตะวันตก แต่ในบริบทของประเทศไทยยังคงปรากฏ “ช่องว่างองค์ความรู้ (Knowledge Gap)” ที่สำคัญในหลายมิติ โดยเฉพาะการศึกษาที่เชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างอำนาจ พฤติกรรมกระทำความผิด และกลไกทางกฎหมายอย่างเป็นองค์รวม แม้ว่าประเทศไทยจะมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและเปิดเผยพฤติกรรมที่เข้าข่ายอาชญากรคอปขาวหรืออาชญากรรมของชนชั้นนำ (นิรัฐกานต์ บุญรอด และ วิวรรณ ดำรงค์กุลนันท์, 2567) อย่างไรก็ตามการดำรงอยู่ของกลไกดังกล่าวมิได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการอย่างเพียงพอ หากแต่กลับสะท้อนให้เห็นถึง “ความไม่สมดุลระหว่างการปฏิบัติ (Practice) กับการผลิตองค์ความรู้ (Knowledge Production)” อย่างชัดเจน

ข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งของการศึกษาประเด็นนี้ในบริบทไทย คือ ความยากลำบากในการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึก (Access to Sensitive Data) เนื่องจากข้อมูลจำนวนมากเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือราชการ ซึ่งมักถูกจำกัดการเข้าถึงในเชิงสถาบัน อีกทั้งกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำผิดหรือกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายก็มิได้เปิดเผยตนเองต่อการศึกษาเชิงวิจัยอย่างตรงไปตรงมา ส่งผลให้การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก หรือการสังเกตการณ์เชิงมีส่วนร่วม เป็นไปได้ยากและทำให้การวิเคราะห์ยังคงอยู่ในระดับผิวเผินหรืออาศัยข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก นอกจากนี้การทบทวนองค์ความรู้ที่ผ่านมาเกี่ยวกับ “อาชญากรผู้ดี” หรืออาชญากรคอปกขาวในประเทศไทย ยังพบว่ามีลักษณะกระจัดกระจายและขาดการพัฒนาในเชิงทฤษฎีอย่างเป็นระบบ งานวิจัยจำนวนมากมักมุ่งเน้นการอธิบายกรณีเฉพาะ เช่น การทุจริตในหน่วยงานรัฐ หรือการกระทำผิดของนักการเมืองรายบุคคล โดยมิได้เชื่อมโยงไปสู่การสร้างกรอบวิเคราะห์เชิงโครงสร้างที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ในภาพรวมได้ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการองค์ความรู้จากสาขาอาชญาวิทยา สังคมวิทยาการเมือง และนิติศาสตร์อย่างเป็นสหวิทยาการ

ดังนั้นบทความวิชาการนี้ได้อธิบายรากฐานความคิดของ “อาชญากรผู้ดี” หรืออาชญากรคอปกขาวทั้งในมิติทางทฤษฎีและเชิงโครงสร้าง ควบคู่กับการพัฒนาเป็นกรอบวิเคราะห์เบื้องต้นที่สามารถนำไปต่อยอดสู่การศึกษาวิจัยในอนาคต โดยเฉพาะการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ กฎหมาย และผลประโยชน์ในบริบทสังคมไทยภายใต้กรอบดังกล่าว ผู้เขียนได้นำเสนอภาพรวมของปรากฏการณ์อาชญากรคอปกขาวในลักษณะเชิงบูรณาการ โดยได้ออกแบบโครงสร้างการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนสำคัญ ได้แก่ (1) กลไกการสร้างความชอบธรรมของอาชญากรผู้ดี ซึ่งวิเคราะห์กระบวนการทางวาทกรรม กฎหมาย และสถาบันที่ทำให้การกระทำผิดถูกมองว่า “ชอบด้วยเหตุผล” (2) กลไกการซ่อนความอยุติธรรม ซึ่งชี้ให้เห็นรูปแบบการปกปิด ปิดเบี่ยง หรือทำให้ความเสียหายกลายเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น และ (3) อำนาจหน้าที่ของการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ประเทศ และดำเนินการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (4) กรณีศึกษาอาชญากรผู้ดี เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ เจ้าพนักงานของรัฐ ที่ใช้อำนาจโดยทุจริต ทำให้รัฐเกิดความเสียหาย

กลไกการสร้างความชอบธรรมของอาชญากรผู้ดี

การทำความเข้าใจ “อาชญากรผู้ดี” หรืออาชญากรคอปกขาว ไม่อาจหยุดอยู่เพียงการพิจารณาพฤติกรรมกระทำผิดในเชิงรูปธรรม หากจำเป็นต้องขยายกรอบการวิเคราะห์ไปสู่ “องค์ประกอบเชิง

โครงสร้าง” ที่หล่อหลอมให้บุคคลซึ่งดำรงอยู่ในสถานะทางสังคมระดับสูง สามารถกระทำความผิดได้โดยไม่ถูกตรวจจับ ตีตรา หรือรับโทษอย่างที่เราจะเป็น องค์ประกอบดังกล่าวมิได้เป็นเพียงคุณลักษณะส่วนบุคคล หากแต่เป็นผลผลิตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างบุคคลกับสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย (ตฤณห์ โพธิ์รักษา, 2566) ในเชิงอาชญาวิทยา อาชญากรผู้ดีไม่ได้แยกออกจากโครงสร้าง แต่ดำรงอยู่ในฐานะ “ผู้ใช้ประโยชน์จากโครงสร้าง (Structural Advantage User)” กล่าวคือบุคคลเหล่านี้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ความรู้เฉพาะทางเครือข่ายอำนาจ และทุนทางสังคม (Social Capital) เพื่อเข้าถึงทรัพยากรและโอกาสที่บุคคลทั่วไปไม่อาจเข้าถึงได้ ขณะเดียวกันองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ “ความสามารถในการนิยามความถูกต้อง” (Capacity to Define Legality) ผ่านการตีความกฎหมาย การมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบาย หรือแม้กระทั่งการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมในสังคม ซึ่งส่งผลให้การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ถูกทำให้กลายเป็นสิ่งที่ “ยอมรับได้” หรือ “ไม่ถูกมองว่าเป็นอาชญากรรม” มีรายละเอียดดังนี้

1. สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง “อาชญากรผู้ดี” ไม่ใช่เพียงผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่มีการศึกษา มีฐานะดีหรือดำรงตำแหน่งสำคัญในสังคมเท่านั้นบุคคลเหล่านี้ยังมีความสามารถใช้สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นทรัพยากรในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และในขณะเดียวกันก็สามารถลดการกระทำความผิดให้กลายเป็นเพียง “ความผิดพลาดทางเทคนิค” “การตัดสินใจเชิงนโยบาย” หรือ “ความจำเป็นทางธุรกิจ” ได้อย่างเป็นธรรมชาติ ปราภฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนว่าอาชญากรรมของชนชั้นนำมิใช่อาชญากรรมที่เกิดขึ้นนอกระบบ หากแต่เป็นอาชญากรรมที่เติบโตและดำรงอยู่ภายในระบบอำนาจนั่นเอง สถานะทางเศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบแรกที่เราควรพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะทุนทางเศรษฐกิจมิได้หมายถึงเพียงการมีทรัพย์สินหรือรายได้สูงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความสามารถในการเข้าถึงเครื่องมือแห่งอำนาจ เช่น ทีมกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญทางบัญชี ที่ปรึกษาทางธุรกิจ เครือข่ายการเมืองและช่องทางการสื่อสารสาธารณะ บุคคลที่มีทุนทางเศรษฐกิจสูงจึงมีศักยภาพในการออกแบบพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายให้แยบยล ซ่อนเร้น และสลับซับซ้อนกว่าการกระทำผิดทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการสร้างนิติกรรมอำพราง การใช้นิติบุคคลหลายชั้น การปกปิดเส้นทางการเงิน หรือการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อเปลี่ยนการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมให้กลายเป็นกิจกรรมที่ดูเหมือนชอบด้วยกฎหมาย ความเหนือกว่าทางเศรษฐกิจจึงทำให้อาชญากรรมมิได้เกิดจากการขาดแคลน หากเกิดจากความสามารถในการจัดการความเสี่ยงทางกฎหมาย” อย่างเป็นระบบ ซึ่งอาชญาวิทยาแบบมาร์กซิสต์ได้มองว่า “เป็นผลผลิตของความสัมพันธ์ทางชนชั้น โดยได้แย้งว่าระบบกฎหมายสะท้อนถึงผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง” (กนกวรรณ เปี่ยมสุวรรณศิริ, 2567)

อาชญากรรมของชนชั้นสูงจึงไม่ใช่ความผิดปกติ แต่เป็นลักษณะเชิงโครงสร้างของสังคมทุนนิยม ที่ซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนเป็นภูมิคุ้มกันทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและเป็นการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

มาตรา 215 ได้บัญญัติว่า “องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ”

โดยเฉพาะองค์กรที่มีบทบาท คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 234 ได้แก่ การไต่สวนผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 4 ได้วางหลักเกี่ยวกับบุคคลที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กำหนดนิยามไว้ดังนี้

“เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

ดังนั้นบุคคลในกลุ่มดังกล่าวล้วนเป็นผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง อีกทั้งยังได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากสาธารณชนในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของสังคม

อย่างไรก็ดีการที่บุคคลเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นเชิงการบริหาร การเมือง หรือการกำกับดูแลกิจการสาธารณะ ย่อมก่อให้เกิด “พื้นที่แห่งอำนาจ” ที่มีความลุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออำนาจดังกล่าวสามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์ส่วนตนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับความสุจริต โปร่งใส และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่กับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดกลไกเชิงสถาบันเพื่อควบคุม ตรวจสอบ และป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้อำนาจแก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวน ตรวจสอบและชี้มูลความผิดของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจดังกล่าว

2. การเข้าถึงทรัพยากร อาชญากรผู้ดีหากพิจารณาการกระทำเป็นรายกรณีไม่อาจจะทำความเข้าใจอย่างละเอียดได้ เพราะอาชญากรรมประเภทนี้ไม่ได้ขาดแคลนทรัพยากร ในทางตรงกันข้ามกลับสามารถเข้าถึงทรัพยากรมากกว่าบุคคลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นทุนทางเศรษฐกิจ อำนาจเชิงสถาบัน หรือเครือข่ายสัมพันธ์ทางสังคมและการเมือง ซึ่งเป็นฐานอำนาจที่สำคัญที่จะใช้ช่องว่างทางกฎหมายและการเข้าถึงในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ โดยเฉพาะทุนทางเศรษฐกิจทำให้บุคคลสามารถเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย นักบัญชี ที่ปรึกษาทางการเงิน บริษัทนิติกรรม หรือกลไกทางธุรกิจที่มีความซับซ้อนสูงที่จะเข้ามาช่วยให้การกระทำที่มุ่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบถูกออกแบบอย่างแนบเนียนและอยู่ในรูปแบบที่ยากต่อการตรวจจับ ยิ่งกว่านั้นทุนยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการ “ซื้อเวลา” “ซื้อความน่าเชื่อถือ” และบางกรณีอาจ “ซื้ออิทธิพล” ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่มีได้ปรากฏในรูปของการใช้อำนาจโดยตรง แต่ดำรงอยู่ในเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของความได้เปรียบ ความเหนือกว่าดังกล่าวทำให้บุคคลบางกลุ่มมิได้เพียงมีโอกาสกระทำผิดมากกว่า หากยังมีความสามารถสูงกว่าในการบริหารจัดการผลทางกฎหมายของการกระทำผิดนั้นด้วย

ในมุมมองของปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu) เป็นนักสังคมวิทยาและปัญญาชนสาธารณะชาวฝรั่งเศส ได้มองว่า “ทุนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสัญลักษณ์เป็นสิทธิพิเศษแปรเปลี่ยนไปเป็นความได้เปรียบทางกฎหมายได้ บุคคลชั้นนำไม่เพียงแต่มีทรัพยากรทางการเงินเท่านั้น แต่ยังมีเครือข่ายคุณสมบัติ และชื่อเสียงที่สามารถนำมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางอาญาได้” (ฐานิดา บุญวรรโณ, 2565)

นอกจากนี้อำนาจ ถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นตัวแปรที่กำหนดมิใช่เพียงความสามารถในการกระทำผิด แต่รวมถึงความสามารถในการกำหนดความหมายของการกระทำ

ดังกล่าวด้วย ในทางอาญา การกระทำจะถูกเรียกว่าเป็น “ความผิด” มิได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำเพียงอย่างเดียว หากยังขึ้นอยู่กับกระบวนการนิยาม การตีความ และการบังคับใช้กฎหมายด้วย อำนาจจึงทำให้ผู้มีสถานะสูงสามารถเคลื่อนย้ายการกระทำของตนจากพื้นที่ของ “ความผิดทางอาญา” ไปสู่พื้นที่ของ “ความผิดพลาดทางนโยบาย” “การตัดสินใจทางธุรกิจ” หรือ “ข้อพิพาททางเทคนิค” อำนาจทำให้บุคคลบางกลุ่มไม่เพียงอยู่เหนือการตรวจสอบแต่ยังอยู่เหนือการถูกนิยามว่าเป็นผู้กระทำผิดอีกด้วย และอำนาจนั้นจะทำให้เข้าขยายอิทธิพลไปสู่การสร้างเครือข่ายในการช่วยเหลือคุ้มครอง และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เครือข่ายเช่นนี้อาจมีลักษณะเป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ในหน่วยงานรัฐ องค์การธุรกิจ หรือพรรคการเมือง หรืออาจเป็นเครือข่ายไม่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ความใกล้ชิดส่วนตัว หรือการเป็นสมาชิกของวงสังคมนเดียวกัน (สมชาย ชูเมือง, 2561)

เพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์ของประเทศตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 28-30 คือมีอำนาจไต่สวน วินิจฉัย เพื่อดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (มาตรา 28) ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากมีการทุจริตเกิดขึ้นให้ดำเนินคดีกับบุคคลอื่นที่ซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลดังกล่าว เพื่อดำเนินการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย (มาตรา 30)

กลไกการซ่อนความอยุติธรรม

กลไกการซ่อนความอยุติธรรมจึงมิใช่เพียงการปกปิดข้อเท็จจริง แต่เป็นกระบวนการเชิงโครงสร้างที่ครอบคลุมทั้งการผลิตความรู้ การกำหนดวาทกรรม และการควบคุมการรับรู้ของสังคม กล่าวคือความอยุติธรรมไม่ได้หายไปแต่ “ถูกทำให้มองไม่เห็น” ผ่านการจัดระเบียบความหมายและการตีความในระดับสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้ภาษาเชิงเทคนิคเพื่อทำให้ความเสียหายดูซับซ้อนเกินกว่าการเข้าใจของสาธารณะ การเปลี่ยนสถานะของความผิดให้กลายเป็นเพียงความผิดพลาดเชิงบริหาร หรือการทำให้ข้อพิพาทเชิงอำนาจถูกกลดทอนเป็นประเด็นทางกฎหมายที่จำกัดขอบเขตการพิจารณา มิเชล ฟูกูเกต์ (Michel Foucault) มองว่า “ผู้มีอำนาจในชนชั้นนำจะควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อสถาบันที่สร้างความรู้ทางกฎหมายและเศรษฐกิจ

รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแล วาทกรรมทางวิชาการ และเรื่องเล่าของสื่อ ผ่านการควบคุมนี้ การกระทำที่เป็นอันตราย เช่น การฉ้อโกงทางการเงิน การหลีกเสี่ยงกฎระเบียบ หรือการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมถูกตีความใหม่ว่าเป็นความผิดปกติทางเทคนิคมากกว่าการกระทำผิดทางอาญา” ดังนั้นกลไกการซ่อนความยุติธรรมจึงมีได้อยู่ที่การเปิดโปงพฤติกรรมเฉพาะรายกรณี หากแต่อยู่ที่การทำความเข้าใจ “กระบวนการที่ทำให้ความยุติธรรมกลายเป็นเรื่องปกติ” (จารุณี วงศ์ละคร, 2561) ซึ่งเป็นรากฐานของปัญหาในระดับโครงสร้าง การเปิดเผยกลไกดังกล่าวจะช่วยให้สามารถตั้งคำถามต่อบทบาทของกฎหมายและสถาบันต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน ดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม เป็นปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดทิศทางของผลคดีตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง บุคคลที่มีทุนทางเศรษฐกิจและสังคมสูงย่อมมีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรทางกฎหมายที่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นทนายความผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษาทางกฎหมาย เครือข่ายทางวิชาชีพ หรือแม้กระทั่งข้อมูลที่สำคัญต่อการต่อสู้คดี ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่ขาดทรัพยากรย่อมต้องเผชิญกับข้อจำกัดทั้งในด้านความรู้ เวลา และต้นทุน ส่งผลให้โอกาสในการปกป้องสิทธิของตนลดลงจึงก่อให้เกิดความแตกต่างการเข้าถึง “ความยุติธรรม” และการปฏิบัติสองมาตรฐานนั่นเอง นอกจากนี้สิ่งสำคัญการใช้ดุลพินิจแบบเลือกปฏิบัติ ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่เป็นกลไกมีความละเอียดอ่อนและยากต่อการตรวจสอบ เนื่องจากดุลพินิจเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการรับเรื่องร้องเรียน การสั่งฟ้อง การตีความข้อกฎหมาย หรือการกำหนดแนวทางดำเนินคดี (จิตาภา พรยิ่ง และริญญาภัทร์ ณ สงขลา, 2564) อย่างไรก็ตามเมื่อดุลพินิจดังกล่าวถูกใช้ภายใต้บริบทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หรืออิทธิพลของสถานะทางสังคมและการเมือง ย่อมมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ จึงทำให้เกิดความล่าช้าตามไปด้วย

ดังนั้นการทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดการตรวจสอบ และการไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไร้การตรวจสอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

ทั้งนี้มาตราดังกล่าวเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งตามอำเภอใจ เพื่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น และการใช้อำนาจนั้นต้องมีการตรวจสอบได้ตามกฎหมายโดยยึดตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ การใช้อำนาจนั้นต้องมีความจำเป็น มีความเหมาะสม และต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เมื่อมีการใช้อำนาจในหน้าที่ก่อให้เกิดการทุจริตหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เสือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมสามารถฟ้องร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ตามกฎหมาย

2. โครงสร้างกฎหมายที่ไม่สมดุลการควบคุมและลงโทษอาชญากรผู้ดี หรือ อาชญากรรมคอปกขาว (White-collar Crime) เป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่มีส่วนสำคัญต่อการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในประเทศ โดยอาจจำแนกรายละเอียด 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความไม่สมดุลปรากฏอย่างเด่นชัดในมิติของ “ความเบาของโทษเมื่อเทียบกับความเสียหาย” กล่าวคือ แม้อาชญากรผู้ดี หรือ อาชญากรรมคอปกขาวจะก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และความเชื่อมั่นต่อรัฐ แต่บทกำหนดโทษในกฎหมายหลายฉบับกลับยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดแบบอาชญากรรมทั่วไป (Conventional Crime) ซึ่งเน้นผลเสียหายเชิงกายภาพหรือเฉพาะตัวบุคคล มากกว่าความเสียหายเชิงโครงสร้างหรือเชิงระบบ ส่งผลให้การกำหนดโทษทางอาญา เช่น โทษจำคุกหรือโทษปรับมีระดับที่ไม่สอดคล้องกับมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง อีกทั้งในทางปฏิบัติยังพบว่าผู้กระทำความผิดลักษณะดังกล่าวมักสามารถหลีกเลี่ยงการรับโทษหนักได้ผ่านกลไกทางกฎหมาย เช่น การรอลงอาญา การลดโทษ หรือการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งล้วนสะท้อนถึงความล้มเหลวของหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ในกระบวนการยุติธรรม (พรภิมล วิชัยพันธ์, 2563)

ประการที่สอง “ภาระการพิสูจน์ที่สูงเกินสมควร” เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรผู้ดี หรือ อาชญากรรมคอปกขาวประสบความยากลำบาก โดยเฉพาะในคดีทุจริตหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายกล่าวหา (Prosecution) ต้องพิสูจน์ให้ได้โดยปราศจากข้อสงสัยอันสมเหตุสมผล (Beyond Reasonable Doubt) ว่าผู้ถูกกล่าวหาเจตนาทุจริตหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ ทั้งที่ในความเป็นจริง พฤติการณ์ของอาชญากรผู้ดี หรือ อาชญากรรมคอปกขาวมักถูกออกแบบให้มีความซับซ้อนมีการใช้ตัวแทน (Nominee) หรือโครงสร้างทางธุรกรรมที่ปกปิดความเชื่อมโยง ทำให้การเข้าถึงพยานหลักฐานโดยตรงเป็นไปได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้น ระบบกฎหมายไทยยังคงยึดถือหลัก “สันนิษฐานว่าบริสุทธิ์” อย่างเคร่งครัดในเชิงรูปแบบ โดยมิได้พัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อรับมือกับอาชญากรรมเชิงโครงสร้าง เช่น การกลับภาระการพิสูจน์ในบางกรณี หรือการใช้พยานหลักฐานทางการเงินเชิงพฤติการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผู้กระทำผิดซึ่งมีทรัพยากรสูงสามารถใช้กลไกทางกฎหมายเป็น

เครื่องมือในการยึดคติ หรือสร้างความคลุมเครือในข้อเท็จจริง จนทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พระครูวินัยธรสุริยา สุริโย (คงคาไหว) สังเวียน เทพผา ปุญญาตา จงละเอียด จรรย์ ศรีสุข และ ธัชชนันท์ อิศรเดช, 2566)

ประการที่สาม ปัญหาดังกล่าวยังสะท้อนถึง “ความไม่สมดุลเชิงอำนาจ (Asymmetry of Power)” ระหว่างรัฐกับผู้กระทำผิด กล่าวคือ อาชญากรผู้ดี หรือ อาชญากรกรมคอปกขาวเป็นบุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองสูง สามารถเข้าถึงทรัพยากรทางกฎหมาย เช่น ทุนความเชื่อเชียวชาญ การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงกลยุทธ์ หรือแม้กระทั่งอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย และบั่นทอนหลักนิติธรรม

จะเห็นได้ว่าการที่อาชญากรผู้ดีหรืออาชญากรคอปกขาวสามารถเข้าถึงทรัพยากรทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความเชื่อเชียวชาญทางกฎหมายเหนือกว่าบุคคลทั่วไป ย่อมทำให้มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือในการบริหารจัดการความเสี่ยงทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบพฤติกรรมให้หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ การแสวงหาช่องว่างของกฎหมาย หรือการลดทอนความร้ายแรงของการกระทำให้เหลือเพียงความผิดในระดับที่เบาบาง อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมิได้เกิดขึ้นอย่างเสมอภาค ปราบปรามการผิดดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำสามารถหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาความรับผิดชอบได้อย่างต่อเนื่อง ย่อมทำให้กฎหมายสูญเสียพลังในการยับยั้ง (Deterrence) และส่งผลให้สังคมเกิดการรับรู้ว่าการกระทำผิด โดยเฉพาะความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ อาจมิได้นำไปสู่ความรับผิดชอบที่แท้จริง ความเกรงกลัวต่อกฎหมายจึงลดลง และนำไปสู่การบั่นทอนหลักนิติธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมในระยะยาว

แม้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท” ประกอบ มาตรา 157 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 172 ได้บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังนั้นบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวล้วนเป็นกลไกสำคัญที่วางรากฐานสำหรับการควบคุมและจัดการกับ “อาชญากรผู้ดี หรืออาชญากรคอปกขาว” โดยมุ่งไปที่การกำกับพฤติกรรมของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งทางอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ ที่อาจอาศัยอำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริต หรือใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนและกำหนดมาตรฐานการใช้อำนาจสาธารณะให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ การมีอยู่ของบทบัญญัติเหล่านี้จึงสะท้อนความพยายามของรัฐในการป้องกันมิให้อำนาจที่มอบหมายแก่เจ้าหน้าที่ถูกนำไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะนั่นเอง

3. ความไม่เป็นธรรมระหว่าง “คนรวยกับคนจน” ภายใต้กรอบความคิดของสังคมดั้งเดิม “คนดี” มักถูกผูกเชื่อมโยงกับชนชั้นนำของสังคม ได้แก่ สถานะทางการศึกษา สถานะทางเศรษฐกิจ หรือการดำรงตำแหน่งที่มีเกียรติ ขณะที่ “อาชญากร” ถูกเชื่อมโยงกับความยากจน ความรุนแรงและความเป็นชายขอบ เมื่อเกิดการกระทำที่ละเมิดกฎหมายในกลุ่มชนชั้นนำ การรับรู้ของสังคมจึงมีแนวโน้มตีความการกระทำนั้นในลักษณะที่ผ่อนปรน เช่น มองว่าเป็น “ความผิดพลาด” “ความบกพร่องในการบริหาร” หรือ “ความจำเป็นทางสถานการณ์” มากกว่าจะตีความในฐานะ “อาชญากรรม” อย่างตรงไปตรงมาซึ่งในทฤษฎีการติดฉลาก (Labeling Theory) ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่บุคคลจะถูกนิยามว่าเป็น “อาชญากร” มิได้ขึ้นอยู่กับกระทำเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับกระบวนการตีตราทางสังคมและอำนาจในการกำหนดความหมายของการกระทำนั้น เมื่อชนชั้นนำมีอำนาจในการกำหนดวาทกรรมและควบคุมการรับรู้ การกระทำของตนจึงสามารถถูกนิยามใหม่ให้ลดทอนความร้ายแรงลงได้ ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่ขาดอำนาจมีสถานะยากจน มักจะถูกตีตราว่าเป็นคนประพฤติด้อย่างร้ายแรง แม้ในกรณีที่มีความเสียหายที่ก่อขึ้นจะมีขนาดเล็กกว่าอย่างกับกลุ่มคนมีสถานะทางเศรษฐกิจก็ตาม (ปรีชญานันท์ บุญชู, 2558) ผลการกระทำดังกล่าวจึงทำให้เกิดคำว่า “สองมาตรฐาน (Double Standard)” ผู้กระทำผิดที่เป็นชนชั้นนำมักได้รับการปฏิบัติที่ผ่อนปรน ทั้งในกระบวนการสอบสวน การตั้งข้อหาและการกำหนดโทษ ขณะที่ผู้กระทำผิดในที่มีสถานะยากจนกลับถูกดำเนินคดีอย่างจริงจัง ความไม่สมดุลดังกล่าวไม่เพียงสร้างความไม่เป็นธรรมในเชิงปัจเจก แต่ยังส่งผลกระทบในระดับโครงสร้าง เพราะทำให้กฎหมายสูญเสียความชอบธรรม (Legitimacy) ในสายตาของสาธารณชน จนได้มีคำเกิดขึ้นในสังคมไทยว่า “คุกมิไถ้ขังคนจน” คำพูดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมนั่นเอง

อำนาจหน้าที่ของการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 234 มีอำนาจไต่สวนผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ขณะเดียวกันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 ได้บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้”

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้”

ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยใน

ความผิดฐานอื่น เช่น ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติ คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือฐานประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง (ประนัย วณิชชานนท์, 2569) ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 สถาน คือ อำนาจชี้มูลทางวินัย และ อำนาจชี้มูลทางอาญา ซึ่งได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 บัญญัติว่า “เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่ เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร หลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร หลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ ดำเนินการทางวินัยต่อไป”

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแล้ว ย่อมถือว่าผลการไต่สวนและข้อเท็จจริงได้ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามกฎหมายอย่าง ครบถ้วนแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดจึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นใหม่ซ้ำอีก หากแต่มี หน้าที่ต้องดำเนินการตามมติของ ป.ป.ช. โดยส่งรายงานผลการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ เพื่อ พิจารณามีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้สอดคล้องกับมติดังกล่าว

มาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้ว มีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ใด ได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธาน กรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด ถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัยตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่ กรณี”

ดังนั้น เมื่อ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยโดยยึดตามข้อเท็จจริงและข้อวินิจฉัยของ ป.ป.ช. เป็นหลัก มิอาจเพิกเฉยหรือใช้ดุลพินิจในลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับมติดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและควมมีประสิทธิภาพของกลไกปราบปรามการทุจริตในระบบราชการ

มาตรา 98 ได้วางหลักว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้วให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พบ.48/2566 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับแล้ว ย่อมมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ไม่มีการประกอบอาหารเลี้ยงแรงงานต่างด้าวและจ้างเหมารถยนต์บรรทุกเพื่อขนแรงงานต่างด้าว แต่ผู้ฟ้องคดีรับรองเป็นหลักฐานว่าได้มีการกระทำตามข้อความในเอกสารขึ้นจริงทั้งที่เป็นความจริงและเป็นการตรวจรับพัสดุโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายการกระทำของผู้ฟ้องคดีกับพวกจึงมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และเป็นการกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจึงต้องถือเอารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และพิจารณา มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นอีกแต่อย่างใด

ทั้งนี้ แม้มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยจะมีผลผูกพันให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการตามกฎหมาย แต่โดยลักษณะของอำนาจดังกล่าวเป็นเพียงการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ มิใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยสูงสุดที่ตัดอำนาจการตรวจสอบของศาล (ประนัย วณิชชานนท์, 2569) ด้วยเหตุ

นี้คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยังคงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ในทางศาล กล่าวคือ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวทั้งในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการดำเนินการและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 101

มาตรา 101 “ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้”

หลักการนี้สะท้อนถึงการถ่วงดุลอำนาจในระบบกฎหมาย กล่าวคือ แม้องค์กรอิสระจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและชี้มูลความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การใช้อำนาจทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตย

กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.60/2568 คดีนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการครูว่าการกระทำของข้าราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริต (ป.ป.ช.) ได้ชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 ประกอบมาตรา 98 ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิทางศาลปกครองว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบหรือเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและขัดต่อกฎหมาย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา ได้ดำเนินโครงการปรับปรุงซ่อมแซมระบบไฟฟ้าในโรงเรียน โดยมีการจัดซื้อจัดจ้างผ่านบริษัทเอกชน แต่ต่อมาถูกตรวจสอบพบว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวมีลักษณะไม่โปร่งใส เช่น การกำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้เอกชนบางราย การใช้เอกสารหรือใบเสนอราคาที่ไม่สะท้อนการแข่งขันอย่างแท้จริง และมีพฤติการณ์ที่อาจทำให้รัฐเสียประโยชน์ ทั้งในด้านงบประมาณและความเป็นธรรมในการแข่งขัน เมื่อมีการสอบสวนทางวินัย หน่วยงานเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติและกำกับดูแลโครงการจึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และก่อให้เกิด

ความเสียหายต่อทางราชการ อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยละเอียด เห็นว่าแม้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะมีข้อบกพร่องบางประการ แต่ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อีกทั้งการดำเนินการบางส่วนเป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบราชการ และมีการมอบหมายหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามสายงาน

ศาลจึงวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีอาจเข้าข่ายเป็นความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดความรอบคอบ แต่ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การลงโทษในระดับรุนแรงจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เกินสมควรแก่เหตุผลของคำพิพากษา ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณากำหนดโทษใหม่ให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี

กรณีศึกษาอาชญากรผู้ดี

การทำความเข้าใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย หากพิจารณาเพียงในเชิงพฤติกรรมรายการหรือการละเมิดกฎหมายของปัจเจกบุคคล ย่อมไม่อาจอธิบายรากฐานของปัญหาได้อย่างลุ่มลึกและรอบด้าน ทั้งนี้ เพราะคอร์รัปชันจำนวนไม่น้อยมิได้เกิดจากการเบี่ยงเบนของบุคคลเพียงลำพัง หากแต่เป็นผลผลิตของโครงสร้างอำนาจ เงื่อนไขทางสถาบัน และวัฒนธรรมทางสังคมที่เอื้อให้การใช้อำนาจโดยมิชอบสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้บริบทดังกล่าว “อาชญากรผู้ดี” หรืออาชญากรรมคอปกขาวซึ่งเป็นบุคคลที่ดำรงอยู่ในสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองระดับสูง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง ผู้บริหารองค์กร หรือผู้มีอิทธิพลในเครือข่ายอำนาจ การกระทำที่เข้าข่ายความผิดของบุคคลกลุ่มนี้มักเกิดขึ้นภายใต้ฉาหน้าของความชอบธรรม เช่น การใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ การตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความซับซ้อน ส่งผลให้การกระทำดังกล่าวมิได้ถูกมองว่าเป็น “อาชญากรรม” อย่างชัดเจนในสายตาของสาธารณชน แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายในระดับโครงสร้างต่อรัฐและสังคมก็ตาม ซึ่งผู้เขียนขอยกกรณีการทำความผิด “อาชญากรผู้ดี” ที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ดังนี้

1. **กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.27/2568 ในคดีนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความร้ายวผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายหนึ่งและเครือข่าย พบว่ามีทรัพย์สิน

จำนวนมาก ทั้งเงินฝากในบัญชีธนาคารหลายบัญชี เงินสด และทรัพย์สินมีค่าต่าง ๆ ซึ่งมีมูลค่าสูงผิดปกติ เมื่อเทียบกับรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลดังกล่าว อีกทั้งยังพบพฤติการณ์เกี่ยวกับการโอนเงินผ่านบัญชีบุคคลใกล้ชิดและการถือครองทรัพย์สินแทนกันในลักษณะซับซ้อน เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานศาลเห็นว่า แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพยายามอธิบายที่มาของทรัพย์สิน เช่น การอ้างว่าเป็นเงินที่ได้จากการประกอบธุรกิจ การยืมเงิน หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น แต่คำอธิบายดังกล่าวขาดความน่าเชื่อถือ ไม่สอดคล้องกับพยานหลักฐาน และไม่สามารถแสดงแหล่งที่มาของทรัพย์สินได้อย่างชัดเจน ประกอบกับพฤติการณ์การเคลื่อนไหวทางการเงินที่มีการโอนเงินเข้าออกหลายบัญชี รวมทั้งการใช้บุคคลอื่นถือครองทรัพย์สินแทน แสดงให้เห็นถึงความพยายามปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สิน

ศาลจึงวินิจฉัยว่า ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สามารถอธิบายที่มาได้ตามสมควร และถือเป็น “ทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ” ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ แม้ทรัพย์สินบางส่วนจะอยู่ในชื่อของบุคคลอื่น แต่หากปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ก็ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตามศาลได้พิจารณาแยกแยะทรัพย์สินแต่ละรายการอย่างละเอียด โดยพิจารณาว่ามีหลักฐานเพียงพอหรือไม่ในการเชื่อมโยงทรัพย์สินนั้นกับผู้ถูกกล่าวหา หากรายการใดมีพยานหลักฐานไม่ชัดเจน หรือยังมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลก็จะไม่วินิจฉัยให้เป็นทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผลของคำพิพากษาศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ตกเป็นของแผ่นดิน ขณะที่ทรัพย์สินบางส่วนที่ไม่อาจพิสูจน์ได้อย่างชัดเจน ศาลก็ไม่สั่งริบ คำพิพากษานี้สะท้อนหลักสำคัญของกฎหมายปราบปรามการทุจริตว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสามารถอธิบายที่มาของทรัพย์สินของตนได้ หากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติและไม่สามารถชี้แจงได้อย่างสมเหตุสมผล ย่อมถูกสันนิษฐานว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ และอาจถูกริบเป็นของแผ่นดินได้ ทั้งยังตอกย้ำว่าการใช้บุคคลอื่นถือครองทรัพย์สินแทน ไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมายได้ หากยังปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีอำนาจควบคุมหรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น

2. กรณีผู้บริหารท้องถิ่น คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขแดงที่ อม 4/2569 ในคดีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แต่ต่อมาถูกตรวจสอบพบว่า มีการไม่แสดงรายการทรัพย์สินบางส่วน โดยเฉพาะเงินลงทุนในบริษัทเอกชนและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใกล้ชิด รวมถึงมีพฤติการณ์เกี่ยวกับการถือหุ้นหรือการบริหารกิจการผ่านบุคคลอื่น ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเจตนาปกปิดทรัพย์สินของตน ศาลได้พิจารณา

พยานหลักฐานอย่างละเอียด ทั้งเอกสารทางบัญชี รายการเดินบัญชีธนาคาร และคำให้การของพยานบุคคล เพื่อวินิจฉัยว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของผู้ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ โดยศาลเห็นว่า แม้ทรัพย์สินบางรายการจะอยู่ในชื่อของบุคคลอื่น แต่เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ เช่น การเป็นผู้ลงทุน การมีอำนาจควบคุมกิจการ หรือการได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ย่อมถือได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของผู้ถูกกล่าวหา

นอกจากนี้ศาลยังพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถอธิบายที่มาของทรัพย์สินบางรายการได้อย่างสมเหตุสมผล และมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างรายได้กับมูลค่าทรัพย์สินที่ถือครอง จึงรับฟังได้ว่าการไม่แสดงรายการทรัพย์สินตามความเป็นจริง อย่างไรก็ตามศาลได้พิจารณาในประเด็นเจตนา โดยเห็นว่าการจะถือว่าผู้ยื่นบัญชีมีความผิดตามกฎหมาย ต้องปรากฏว่ามี “เจตนาจงใจ” ปกปิดหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หากเป็นเพียงความผิดพลาดหรือความคลาดเคลื่อนโดยสุจริต อาจไม่ถึงขั้นเป็นความผิดตามกฎหมายในคดีนี้ศาลเห็นว่าพฤติการณ์โดยรวมของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งการถือครองทรัพย์สินผ่านบุคคลอื่น การไม่แสดงรายการทรัพย์สินสำคัญ และการไม่สามารถอธิบายที่มาของทรัพย์สินได้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะปกปิดทรัพย์สิน ศาลจึงวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหายื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จ ผลของคำพิพากษา ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง และเพิกถอนสิทธิทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด คำพิพากษานี้สะท้อนหลักสำคัญของกฎหมายปราบปรามการทุจริตว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ต้องเปิดเผยทรัพย์สินของตนอย่างโปร่งใสและครบถ้วน หากมีการปกปิดหรือแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จ ย่อมมีความผิดตามกฎหมาย และไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบได้แม้จะใช้บุคคลอื่นถือครองทรัพย์สินแทน ทั้งนี้เพื่อสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

3. กรณีผู้บริหารมหาวิทยาลัย เป็นคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ที่แผ่อยู่ในกระบวนการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐ โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 5 มีคำพิพากษาให้ลงโทษอดีตผู้บริหารมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่และพวก จากการดำเนินโครงการศึกษาดูงานต่างประเทศที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติ ข้อเท็จจริงสำคัญสะท้อนว่า แม้โครงการดังกล่าวจะอ้างว่าเป็นการศึกษาดูงานด้านการบริหารและการศึกษาในต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า มีเพียงบางช่วงของการเดินทาง (ประเทศจีน) เท่านั้นที่มีลักษณะเป็นการศึกษาดูงานจริง ขณะที่การเดินทางในประเทศยุโรป (เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และฝรั่งเศส) เป็นเพียงการท่องเที่ยวตามโปรแกรมบริษัททัวร์ มิได้มีเนื้อหาทางวิชาการหรือภารกิจราชการรองรับ พฤติการณ์ดังกล่าวเข้าลักษณะความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ (มาตรา 157) และการใช้หรือยกยอทรัพย์สินของรัฐโดยมิชอบ (มาตรา 151) รวมถึงความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช. เนื่องจากมีเจตนาใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ที่มิใช่ราชการอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงที่สำคัญยิ่งในเชิงโครงสร้างการทุจริต คือ การหลีกเลี่ยง

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ โดยใช้วิธี “ยืมเงินราชการ” แล้วโอนให้บริษัทเอกชน (บริษัท ทัวร์) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่เอกชนโดยไม่เปิดให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็น ธรรม ส่งผลให้รัฐเสียหายทั้งในเชิงงบประมาณและหลักธรรมาภิบาล ศาลได้พิเคราะห์พฤติการณ์โดยรวม แล้วเห็นว่า จำเลยมีเจตนาร่วมกันในการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบราชการ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่ เกิดขึ้นแก่รัฐ จึงพิพากษาลงโทษจำคุก โดยไม่รอลงอาญาในบางราย ซึ่งสะท้อนถึงความร้ายแรงของการ กระทำ

บทสรุป

อาชญากรผู้ดีในฐานะปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงระหว่างอำนาจ กฎหมายและผลประโยชน์ใน สังคมไทยโดยชี้ให้เห็นว่าอาชญากรรมมิได้จำกัดอยู่เพียงชนชั้นล่าง หากแต่เกิดขึ้นในกลุ่มชนชั้นนำที่มีทุนทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองสูง ซึ่งสามารถใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการออกแบบพฤติกรรมที่หลีกเลี่ยง ความรับผิดชอบและลดทอนความร้ายแรงของการกระทำผิดได้ อาชญากรผู้ดีถูกอธิบายในฐานะ “ผู้ใช้ประโยชน์ จากโครงสร้าง” ที่อาศัยเครือข่ายอำนาจความรู้เฉพาะทางและความสามารถในการนิยามความถูกต้องผ่าน กระบวนการทางกฎหมายและนโยบาย ทำให้การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายสามารถถูกทำให้ “ชอบ ธรรม” หรืออย่างน้อยไม่ถูกตีตราว่าเป็นอาชญากรรม ทั้งนี้กลไกการสร้างความชอบธรรมดังกล่าวสัมพันธ์ กับแนวคิดของชัทเธอร์แลนด์และบูร์ดิเยอ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าทุนและอำนาจสามารถแปรเปลี่ยนเป็นความ ได้เปรียบทางกฎหมายได้ ขณะเดียวกันกลไกการซ่อนความอยุติธรรมซึ่งดำเนินการผ่านการควบคุม วาทกรรม การใช้ภาษาเชิงเทคนิค และการตีความกฎหมายในระดับสถาบัน ส่งผลให้ความเสียหาย เชิงโครงสร้างถูกทำให้มองไม่เห็นหรือถูกลดทอนเป็นเพียงความผิดพลาดทางเทคนิค นำไปสู่การบิดเบือน การรับรู้ของสังคมและการลดทอนความรับผิดชอบของผู้กระทำผิด จึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลของระบบ กฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ (1) โทษที่ไม่สอดคล้องกับความเสียหายเชิงโครงสร้าง (2) ภาระการพิสูจน์ที่สูง เกินสมควร ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะซับซ้อนของอาชญากรผู้ดี และ (3) ความไม่สมดุลเชิงอำนาจระหว่างรัฐ กับผู้กระทำผิดส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมและปรากฏการณ์ “สองมาตรฐาน” อัน บั่นทอนหลักนิติธรรม แม้จะมีกลไกเชิงสถาบัน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มีอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิด แต่การดำรงอยู่ของกลไกดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง หากปราศจากการพัฒนาองค์ความรู้เชิงบูรณาการและการปรับปรุง กฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของอาชญากรผู้ดี หรือ อาชญากรคอปกขาว

เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ เปี่ยมสุวรรณศิริ. (2567). Book Review: Life at the Bottom: The Worldview That Makes the Underclass. *วารสารคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*. 12(2), 109-127.
- จารุณี วงศ์ละคร. (2561). อำนาจชีวะในทัศนะของ มิเชล ฟูโกต์. *วารสารปณิธาน: วารสารวิชาการด้านปรัชญาและศาสนา*. 14(1), 135-162.
- จิตาภา พรยิ่ง และวิญญูภัทร์ ณ สงขลา. (2564). ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับคดีทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*. 9(11), 71-90.
- ฐานิดา บุญวรรณ. (2565). ความสัมพันธ์ระหว่างมโนทัศน์หลักของปีแอร์ บูร์ดิเยอ. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*. 18(1), 1-33.
- ณิชนันท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. (2562). *อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการลงโทษทางอาญาที่เหมาะสม: ศึกษากรณีการฉ้อโกงประชาชน*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ตฤณห์ โพธิ์รักษา. (2566). รูปแบบอาชญากรรมและปัจจัยที่มีผลต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม. *วารสารสหศาสตร์*. 23(1), 128-140.
- นิรุฏกานต์ บุญรอด และ วิวรรณ คำรงค์กุลนันท์. (2567). การบัญญัติความรับผิดชอบทางอาญาเพื่อป้องกันความเสียหาย: ศึกษากรณีความเหมาะสมของการบัญญัติความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับบัญชีม้า. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง*. 8(1), 85-119.
- ประนัย วณิชชานนท์. (2569). *เอกสารประกอบการบรรยาย การดำเนินการทางวินัยและคดีปกครองเกี่ยวกับวินัย*. หลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น.
- ปรีชาภรณ์ บุญชู. (2558). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษธนบุรี. *วารสารสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 12(2), 102-129.
- พรพิมล วิชัยพันธ์. (2563). ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*. 13(3), 101-120.
- พระครูวินัยธรสุริยา สุริโย (คงคาไหว) สังเวียน เทพพา ปุณฺณดา จงละเอียด จรัญ ศรีสุข และ ธัชชนันท์ อิศรเดช. (2566). บทสันนิษฐานตามกฎหมายว่าเป็นผู้บริสุทธิ์. *วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม*. 7(9), 326-339.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21

กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนที่

40 ก.

วิชา มหาคุณ. (2562). การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายและผลประโยชน์ทับซ้อน: คอร์รัปชันสีเทา. *วารสาร*

กฎหมายและสังคมรังสิต. 1(2), 1–13.

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (2568). *คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้*

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (อม.27/2568).

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (2569, 3 กุมภาพันธ์). *คำพิพากษาศาลฎีกา*

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่อง การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.

ศาลปกครองสูงสุด. (2566). *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พบ. 48/2566*. กรุงเทพมหานคร: ศาล

ปกครอง.

ศาลปกครองสูงสุด. (2568, 23 มกราคม). *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่*

อ.60/2568).

สมชาย ชูเมือง. (2561). เครือข่ายการต่อต้านทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มข้าราชการและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ. *วารสารศิลปการจัดการ*. 2(2), 98–101.

สำนักข่าวอิศรา. (2568). *อวสาน! ยุโรปเมืองโรมานติกในฝัน ดุงานแอบแฝงเที่ยว 'คุก' อดีตอธิการฯ มรภ.*

เชียงใหม่-พวก. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2569, จาก <https://shorturl.asia/6VF4Y>.

อาภาพร กลิ่นเทศ. (2564). คติแบบขรวาสธรรมกับอาชญากรคอปกขาว. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์*

ปริทรรศน์. 10(3), 416–426.

สิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้กฎหมายปกครอง

Rights and Duties of Teachers and Educational Personnel under Administrative Law

นริศ มงคล¹

Narid Mongkol

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาสิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้กรอบกฎหมายปกครอง โดยวิเคราะห์สถานะของครูในฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ภายใต้เอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ผลการศึกษาพบว่า สิทธิของครูและบุคลากรทางการศึกษาครอบคลุมสิทธิในกระบวนการบริหารงานบุคคลของรัฐ ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการโยกย้าย ซึ่งล้วนเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ต้องดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความโปร่งใส หากการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้รับผลกระทบสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอความคุ้มครองได้ ขณะเดียวกันครูและบุคลากรทางการศึกษามีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบราชการ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งต้องรักษาวินัย ความซื่อสัตย์สุจริต และจรรยาบรรณวิชาชีพครู นอกจากนี้แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้สะท้อนหลักสำคัญของกฎหมายปกครองว่า การบริหารงานบุคคลของรัฐต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความได้สัดส่วนของโทษ ทั้งยังยืนยันว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของครูภายใต้กฎหมายปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบการศึกษา อันนำไปสู่การบริหารราชการที่โปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

คำสำคัญ: สิทธิของครูและบุคลากรทางการศึกษา, กฎหมายปกครอง, การบริหารงานบุคคลของรัฐ, วินัยข้าราชการครู, ศาลปกครอง

¹ นิตกรชำนาญพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายและคดี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาหนองคาย

E-mail : naridmongkollaw@gmail.com

Abstract

This academic article examines the rights and duties of teachers and educational personnel within the framework of administrative law. The study analyzes the legal status of teachers as “state officials,” based on a review of relevant legal instruments, including the Teacher and Educational Personnel Civil Service Act B.E. 2547 (2004), the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), the Act on Liability for Wrongful Acts of Officials B.E. 2539 (1996), and the Official Information Act B.E. 2540 (1997), together with selected precedents of the Supreme Administrative Court of Thailand.

The findings indicate that the rights of teachers and educational personnel encompass a range of entitlements within the public personnel administration system, including appointment, promotion, performance evaluation, and transfer. These processes constitute exercises of administrative authority and must therefore be conducted in accordance with the principles of legality, fairness, and transparency. Where administrative decisions are unlawful or unjust, affected individuals are entitled to seek legal remedies through administrative appeals or by filing a case before the Administrative Court for judicial protection. At the same time, teachers and educational personnel bear important duties to comply with statutory regulations, administrative rules, and lawful orders issued by their superiors, while maintaining discipline, integrity, and adherence to the professional code of ethics governing the teaching profession. Furthermore, jurisprudence of the Supreme Administrative Court reflects core principles of administrative law particularly that public personnel administration must remain subject to judicial review under the doctrines of legality and proportionality. These rulings affirm that the exercise of administrative discretion must balance the interests of public administration with the protection of the rights of state officials. Consequently, the legal framework governing the rights and duties of teachers serves as a crucial mechanism for maintaining equilibrium between the exercise of state authority and the protection of individuals performing public educational functions. Such a framework ultimately contributes to a system of public administration that is transparent, fair, and consistent with the principles of good governance.

Keywords: Rights of Teachers and Educational Personnel; Administrative Law; Public Personnel Administration; Disciplinary Law of Teachers; Administrative Court.

บทนำ

สิทธิถือเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ และเป็นหลักการพื้นฐานที่แยกแยะรัฐซึ่งปกครองด้วยกฎหมายออกจากรัฐที่ใช้อำนาจโดยพลการ หลักนิติธรรมสะท้อนแนวคิดว่าการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ใช่ภายใต้อำเภอใจของบุคคลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง อีกทั้งยืนยันว่าทุกคนไม่ว่าจะเป็นพลเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ปกครองหรือผู้ถูกปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

เดียวกัน และได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาค สิทธิจึงกำหนดความชอบธรรมของการปกครองในรัฐสมัยใหม่ด้วยหลักนิติธรรมสามารถอธิบายได้โดยทั่วไปว่า “กฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่ (The Principle That The Law Governs, Not Men)” หมายถึงการที่การกระทำของรัฐต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมาย บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และสิทธิของปัจเจกบุคคลต้องได้รับการคุ้มครองผ่านกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง (อุทิศ ทาหอม, 2569ก)

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เข้ารับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินในหมวดงบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นสถานะทางกฎหมายของครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา อันเป็นภารกิจสำคัญของรัฐในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าของสังคม ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงมิได้เป็นเพียงการปฏิบัติงานตามหน้าที่ราชการทั่วไปเท่านั้น แต่ยังเป็นการใช้อำนาจทางปกครองภายใต้ระบบกฎหมายปกครอง (ธวัชชัย มงคลมะไฟ และ ตรีเพชร จิตรมहिมา, 2566) การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง ได้แก่ หลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งกำหนดให้การตัดสินใจหรือการดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ หลักความเป็นธรรมทางปกครองที่เน้นการใช้อำนาจโดยสุจริต โปร่งใส และคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ และหลักความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ ซึ่งกำหนดให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหากการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกถือเป็นกลไกสำคัญในการกำกับการใช้อำนาจทางปกครองให้เป็นไปอย่างชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (วิชาญ สาคุณ วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ บงกช ชินนพคุณ และวารารณณ์ แผ่นทอง, 2565)

เมื่อครูและบุคลากรทางการศึกษามีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายปกครองที่สำคัญหลายฉบับโดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดสถานะ สิทธิ หน้าที่และระบบการบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้ การใช้อำนาจทางราชการยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้การกระทำทางปกครองมีความชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม ขณะเดียวกันหากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็อาจต้องรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ของ พระราชบัญญัติความรับผิดทาง

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (สมคิด สวาสุ, 2561) อีกทั้งการบริหารงานของหน่วยงานด้านการศึกษา ยังต้องยึดหลักความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการและนโยบายของรัฐตาม พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงต้องอยู่ภายใต้ กรอบกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานด้านการศึกษาเป็นไปอย่างถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย และ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารราชการแผ่นดิน

บทความวิชาการนี้ได้วิเคราะห์สิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้กรอบ กฎหมายปกครอง โดยพิจารณาครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีสถานะทาง กฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งหลักประกันทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของบุคลากรในระบบราชการด้านการศึกษา

สิทธิของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการขับเคลื่อนระบบการศึกษาให้บรรลุ เป้าหมายของการพัฒนามนุษย์และสังคมอย่างยั่งยืน ภายใต้โครงสร้างของรัฐสมัยใหม่บุคลากรกลุ่มนี้ไม่ได้มี สถานะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานด้านการถ่ายทอดความรู้เท่านั้น หากยังมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา ด้วยเหตุนี้การกำหนดสิทธิของครูและ บุคลากรทางการศึกษาจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบกฎหมายปกครอง ซึ่งมีบทบาทในการวาง หลักประกันทางกฎหมายให้บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสามารถดำรงสถานะและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ทั้งนี้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีสิทธิได้รับการ พิจารณาในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การโยกย้าย โดยต้อง เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมทางปกครอง เพื่อเป็นการทำความเข้าใจ ผู้เขียน ขอจำแนกรายละเอียดดังนี้

1. **บรรจุแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา** เช่น ตำแหน่งครูผู้ช่วย รองผู้อำนวยการ สถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ศึกษาธิการ เป็นต้น ทั้งหมดเป็นการสอบแข่งขันซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางหลักว่า การบรรจุบุคคล เข้ารับการราชการเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้บรรจุจากการ สอบแข่งขันได้สำหรับตำแหน่งนั้นตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ (มาตรา 45) การบรรจุผู้เป็น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามตำแหน่ง หากปรากฏภายหลังมีการ ขาดคุณสมบัติ ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่และรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการ

ก่อนมีคำสั่งให้ออกจากราชการ และถ้าเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้วให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกจากราชการ เพื่อรับบำเหน็จทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (มาตรา 49)

ดังนั้นกระบวนการสอบเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง และผลของกระบวนการดังกล่าวถือเป็น คำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้ง อันมีผลต่อการก่อ เปลี่ยนแปลง หรือกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2557) คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะกรณีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น การบรรจุแต่งตั้งครูผู้ช่วย รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือศึกษานิเทศก์ ทั้งนี้ กระบวนการสอบคัดเลือกและการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องดำเนินการตามหลักกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐ

2. การเลื่อนตำแหน่ง ประกอบด้วย 3 ประเภท ประเภทแรก ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ได้แก่ ครูผู้ช่วย ครู เป็นต้น ประเภทที่ 2 ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น ประเภทที่ 3 ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา ศึกษานิเทศก์ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือ ตำแหน่งของข้าราชการที่ ก.ค.ศ.นำมาใช้กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 38 และ 39 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ได้มีการกำหนดวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษาตามตำแหน่งในแต่ละประเภทแตกต่างกันไป เช่น ตำแหน่งครูชำนาญการ ครูชำนาญการพิเศษ ครูเชี่ยวชาญ ครูเชี่ยวชาญพิเศษ ทั้งนี้การเลื่อนตำแหน่งนั้นต้องมีการยื่นผลงานประเมินให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เกิดความเสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ถ้าเป็นการกระทำโดยมีการซื้อขาย หรือ ให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการให้ หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์อื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยมิชอบเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 90) นอกจากนี้หากมีนำผลงานมาขอเสนอเลื่อนตำแหน่งโดยการคัดลอกหรือลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยมิชอบ หรือนำเอาผลงานวิชาการของผู้อื่น หรือจ้าง งาน ใช้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการให้ไปเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนวิทยฐานะ รวมทั้งเป็นผู้ร่วมดำเนินการเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 91 วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

ทั้งนี้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถือว่าเป็นแบบอย่างของชาติต้องรักษาวินัยและปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด (มาตรา 83) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสมอภาคและเที่ยงธรรม มีความวิริยะ อุตสาหะ ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ทางราชการและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (มาตรา 84) หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นย่อมมีผลต่อความเชื่อมั่นต่อวงการการศึกษาโดยเฉพาะการเลื่อนตำแหน่ง หรือ การเลื่อนวิทยฐานะ หากมีการกระทำผิดขึ้นตามมาตรา 90 ประกอบ 91 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบวินัยอย่างร้ายแรง หากมีมติของคณะกรรมการดังกล่าวว่า “มีความการทุจริต จงใจดัดลอกผลงานเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ” แม้ว่าตามกฎหมายจะให้คุรุสภาได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ มีสิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเองตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับ (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ต้องรับฟังคำชี้แจง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อบ. 64/2565 กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักสำคัญของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในการบริหารงานบุคคล โดยคดีเกิดจากการที่ครูผู้หนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนของรัฐ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงจากพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อใช้ประกอบการประเมินตำแหน่งทางวิชาการ โดยมีข้อกล่าวหาว่าไม่ได้เป็นผู้จัดทำผลงานด้วยตนเองทั้งหมด และมีการนำผลงานของผู้อื่นมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยดังกล่าว หน่วยงานทางการศึกษาจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และต่อมามีคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วยการให้ออกจากราชการ ผู้ถูกลงโทษเห็นว่าการสอบสวนและคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การทำผลงานทางวิชาการเพื่อใช้ประกอบการประเมินตำแหน่งทางวิชาการนั้น ผู้เสนอผลงานต้องเป็นผู้ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า และจัดทำผลงานด้วยตนเองตามหลักวิชาการ หากนำผลงานของผู้อื่นมาใช้โดยมิได้อ้างอิงอย่างถูกต้อง หรือมิได้มีส่วนร่วมในการจัดทำผลงานอย่างแท้จริง ย่อมถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมทางวิชาการและขัดต่อระเบียบของทางราชการ นอกจากนี้ ศาลยังเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาใช้โดยมิได้เป็นผู้จัดทำด้วยตนเอง ถือเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการครู ซึ่งต้องเป็นแบบอย่างที่ดีทั้งในด้านวิชาชีพและจริยธรรมทางวิชาการ

อย่างไรก็ตามศาลได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของโทษทางวินัยด้วย โดยเห็นว่าพฤติการณ์ดังกล่าว แม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและระเบียบราชการ แต่เมื่อพิจารณาพฤติการณ์โดยรวมแล้ว ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงขนาดต้องให้ออกจากราชการ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยในระดับดังกล่าวจึงถือว่าเกินสมควรแก่เหตุ ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดโทษทางวินัยใหม่ให้เหมาะสมกับลักษณะความผิดและพฤติการณ์ของผู้กระทำ

จะเห็นว่าคำพิพากษานี้ชี้ให้เห็นหลักของกฎหมายปกครองว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความได้สัดส่วนของโทษ กล่าวคือ โทษที่กำหนดต้องเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดีและไม่รุนแรงเกินสมควร นอกจากนี้ คดีดังกล่าวยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของจริยธรรมทางวิชาการและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้ประกอบวิชาชีพครู ซึ่งถือเป็นหลักพื้นฐานของระบบการศึกษาและความน่าเชื่อถือของผลงานทางวิชาการในสังคม

3. การประเมินผลการปฏิบัติงาน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางหลักว่า การจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตั้งแต่การการเลื่อนขั้นเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ (ตามมาตรา 19) โดยให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมและปฏิบัติราชการได้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ถือว่าผู้นั้นมีความชอบสมควรได้รับบำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นบันทึกคำชม รางวัล เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือ การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือ การบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด (ตามมาตรา 72) ทั้งนี้ผลการประเมินการปฏิบัติงานถือเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน

ทั้งนี้การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชานั้นต้องรักษาความเป็นกลาง หากพบว่าผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครอง หรือ เลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสีย ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษกับคู่กรณีไม่ว่าฝ่ายใดก็ตาม เช่น ต้องไม่เป็นคู่กรณีเอง ญาติใกล้ชิด เจ้าหนี้/ลูกหนี้ เป็นต้น (ตามมาตรา 13) และความไม่เป็นกลางนั้น อันมีเหตุมาจากสภาพภายในความจิตใจของผู้บังคับบัญชาเกิดจากพฤติการณ์ เหตุอื่น เช่น มีอคติส่วนตัว มีการวิพากษ์วิจารณ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดเหตุต่อความไม่เป็นกลาง ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อการพิจารณาคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง อาจเป็นกรณีคู่กรณีไม่ไว้วางใจหรือพิจารณาจากประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นว่าวิญญูชนหรือคนทั่วไปไม่อาจไว้วางใจได้ (มาตรา 16) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560) ดังนั้นหากข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าการกระทำ หรือ คำสั่งที่ปราศจากความเป็นกลาง หรือ ขาดความเป็นธรรมและมีความยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตาม “หลักนิติรัฐ” และหลักความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาและในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอน หรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิแสดงการคัดค้านได้ตามกฎหมาย โดยยื่นให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่ หรือ แสดงการคัดค้านไม่ยอมรับผลคำสั่งดังกล่าวโดยการอุทธรณ์ รวมทั้งการฟ้องศาลปกครองได้ตามลำดับ

4. การโยกย้าย ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19 (4) ได้วางหลักว่า ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎ ก.ค.ศ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ ประกอบมาตรา 57 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักว่า การเปลี่ยนแปลงการย้ายและการโอนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ.กำหนด และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2560 ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 ข้อ 8 (1) ก.ค.ศ. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระหว่างส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไว้ดังนี้ 1. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการนี้การโอน หมายถึง การแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตำแหน่งครูรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา และศึกษานิเทศก์ ของส่วนราชการหนึ่งไปดำรงตำแหน่งเดิม สังกัดส่วนราชการอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ 2. ให้ผู้ประสงค์ขออนุญาตย้ายตามแบบที่ ก.ค.ศ. กำหนด ต่อส่วนราชการที่สังกัด เพื่อพิจารณาและส่งคำร้องให้ส่วนราชการอื่นที่ขอโอนไป (สำนักงาน ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2562) ทั้งนี้การโอนย้ายตำแหน่งเป็นการใช้อำนาจคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้การโอนย้ายนั้นต้องคำนึงถึง “ผลประโยชน์ทางราชการเป็นหลัก” มิใช่เป็นการโอนย้ายโดยอัตโนมัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 77/2564 เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการพิจารณาย้ายข้าราชการครู โดยมีประเด็นสำคัญว่าการที่หน่วยงานทางการศึกษามีคำสั่งไม่รับย้ายข้าราชการครูไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งนั้น เป็นการใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง ได้ยื่นคำร้องขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอีกแห่งหนึ่งภายในอำเภอเดียวกัน เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวว่างลงจากการถึงแก่กรรมของผู้ดำรงตำแหน่งเดิม โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นคำร้องเพียงรายเดียว และผลการประเมินศักยภาพด้านการบริหารก็อยู่ในเกณฑ์ผ่าน อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณาย้ายคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนปลายทางมีความเห็นไม่เห็นชอบให้รับย้ายผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมในอดีตของผู้ฟ้องคดีที่อาจก่อให้เกิดปัญหากับผู้ใต้บังคับบัญชาและชุมชน เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดพิจารณาประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาดังกล่าวแล้ว จึงมีมติไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดี และได้มีคำสั่งให้พ้นตำแหน่งที่ว่างไปบรรจุบุคคลอื่นแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาดังกล่าวไม่เป็นธรรมและไม่ได้พิจารณาศักยภาพของตนอย่างครบถ้วน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับย้ายดังกล่าวและเรียกค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และหลักเกณฑ์การย้ายผู้บริหารสถานศึกษา การพิจารณาย้ายข้าราชการครูต้องพิจารณาปัจจัยหลายประการประกอบกัน ได้แก่ ผลการประเมินศักยภาพของผู้ขอย้าย ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนปลายทาง และความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ทั้งนี้

การพิจารณาต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และผู้ที่ยื่นคำร้องขอย้ายมิได้มีสิทธิที่จะต้องได้รับการย้ายโดยอัตโนมัติ ในคดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีผลการประเมินศักยภาพผ่านเกณฑ์ และไม่มีผู้สมัครแข่งขันรายอื่น แต่เมื่อคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนปลายทางมีความเห็นไม่ประสงค์รับย้ายเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของโรงเรียนและความสัมพันธ์กับชุมชน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมดังกล่าว ศาลจึงเห็นว่ากรณีที่หน่วยงานผู้มีอำนาจมีคำสั่งไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อดุลพินิจภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด มิใช่การใช้อำนาจโดยพลการ ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาว่า **“คำสั่งไม่รับย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี”**

คำพิพากษานี้สะท้อนหลักสำคัญของกฎหมายปกครองว่าการบริหารงานบุคคลของรัฐโดยเฉพาะการโยกย้ายตำแหน่งข้าราชการเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองซึ่งต้องพิจารณาจากหลายปัจจัยประกอบกัน และต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาเพียงสิทธิหรือความคาดหวังของผู้ยื่นคำร้องขอย้ายเท่านั้น แม้ผู้ขอย้ายจะมีคุณสมบัติผ่านเกณฑ์หรือมีคะแนนประเมินศักยภาพดีก็ไม่อาจถือเป็นเหตุให้ต้องได้รับการย้ายเสมอไป หากหน่วยงานเห็นว่าการย้ายดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของทางราชการหรือองค์กรโดยรวม

หน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนระบบการศึกษาของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรกลุ่มนี้ได้เป็นเพียงการถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เรียนเท่านั้น หากยังมีบทบาทสำคัญในการหล่อหลอมคุณลักษณะทางสังคม คุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พระพัฒนพล สิทธิสุวรรณ (เพชรไชย) และวิทยา ทองดี, 2566) ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นหลักประกันสำคัญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน สอดคล้องกับหลักวิชาชีพ และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะในทางกฎหมาย “หน้าที่” หมายถึง ภาระผูกพันตามกฎหมายที่บุคคลต้องปฏิบัติหรือเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษา หน้าที่ดังกล่าวถูกกำหนดไว้ทั้งในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพครู โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใส และรับผิดชอบต่อสังคม

1. **หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบราชการ** ครูต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายการศึกษาตามระเบียบราชการ ตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ตามพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 85 ได้วางหลักว่า **“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือ**

นโยบายของรัฐบาลโดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนและไม่ให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ” และ มาตรา 86 ได้วางหลักว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะไม่เป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อเสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

ครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เฉพาะคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้หากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถือเป็นการฝ่าฝืนวินัยราชการและอาจมีความผิดทางวินัยได้ อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม หากคำสั่งของผู้บังคับบัญชามีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นคำสั่งให้กระทำการโดยทุจริต ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือบุคคลอื่น ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ย่อมไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ใต้บังคับบัญชาควรแสดงเหตุผลคัดค้านหรือโต้แย้งเป็นหนังสือ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้น หลักการดังกล่าวสะท้อนแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายปกครองว่า แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งการตามสายบังคับบัญชา แต่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำได้ตามอำเภอใจ หากแต่ต้องตั้งอยู่บนฐานอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวคือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หากการกระทำนั้นปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมาย ก็ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด

2. หน้าที่รักษาวินัยของข้าราชการ ครูต้องรักษาวินัยราชการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่กระทำการที่เสื่อมเสียต่อราชการ มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้วางหลักว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียนจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันควรมิได้ การละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ทางราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

นอกจากนี้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 88 ได้วางหลักเกี่ยวกับมาตรฐานความประพฤติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน ชุมชน และสังคม มีความสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้เรียน รวมทั้งต่อเพื่อนข้าราชการหรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

นอกจากนี้ยังต้องต้อนรับ อำนาจความสะดวก และให้เป็นธรรมแก่ผู้เรียนและประชาชนที่มาติดต่อราชการ ทั้งนี้ หากมีการกระทำในลักษณะกลั่นแกล้ง ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียนหรือประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง ย่อมถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กฎหมายกำหนด

บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสถานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะผู้ทำหน้าที่สำคัญในการอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ซึ่งในทางสังคมมักได้รับการยกย่องว่าเป็น “แม่พิมพ์ของชาติ” อันหมายถึงบุคคลต้นแบบทางความประพฤติและคุณธรรม ดังนั้นครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงจำเป็นต้องยึดมั่นในหลักศีลธรรมอันดีงามของสังคม และต้องปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับความสงบเรียบร้อยและจริยธรรมของสังคมโดยรวม การแสดงพฤติกรรมที่เป็นการดูหมิ่นกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงผู้เรียน ไม่เพียงเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมกับสถานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น หากยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อจิตวิญญาณแห่งวิชาชีพครู ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเมตตา ความรับผิดชอบและการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนเป็นสำคัญ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.205/2569 ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีหน้าที่อบรมสั่งสอนเยาวชน จึงต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ประพฤติตนเป็นแบบอย่างและรักษาเกียรติศักดิ์ของวิชาชีพ การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์จากการสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการ ถือเป็นการกระทำที่บ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการและระบบการศึกษาของประเทศอย่างร้ายแรง แม้การเรียกรับเงินจะยังไม่สามารถช่วยให้ผู้เข้าสอบสอบผ่านได้จริง หรือผู้เรียกรับเงินไม่มีอำนาจโดยตรงในการเปลี่ยนแปลงผลสอบ ก็ถือเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปสร้างความเชื่อถือเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่กฎหมายห้ามอย่างเด็ดขาด ในการพิจารณาข้อเท็จจริงศาลได้ตรวจสอบพยานหลักฐานทั้งจากสำนวนการสอบสวนวินัย สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คำให้การของผู้เสียหาย พยานบุคคล บันทึกการสนทนา หลักฐานการโอนเงิน เอกสารการติดต่อ และพฤติการณ์แวดล้อมทั้งหมด แล้วเห็นว่าพยานหลักฐานมีความสอดคล้องต้องกันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะคำให้การของผู้เสียหายที่สามารถอธิบายลำดับเหตุการณ์ตั้งแต่การติดต่อการนัดหมาย การส่งมอบเงิน การสนทนา และการติดตามผลการสอบได้อย่างมีเหตุผล อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากหลักฐานเอกสารและพยานบุคคลอื่น จึงมีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เรียกรับเงินจริง มิใช่เป็นเพียงข้อกล่าวหาลอย ๆ หรือเกิดจากความเข้าใจผิดของผู้เสียหาย

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนไม่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการออกข้อสอบ การตรวจข้อสอบ หรือการประกาศผลสอบ จึงไม่อาจช่วยเหลือผู้เข้าสอบได้จริง ศาลวินิจฉัยว่าประเด็นดังกล่าวไม่ใช่สาระสำคัญของความผิด เพราะกฎหมายมิได้กำหนดว่าผู้กระทำต้องมีอำนาจโดยตรงในการบรรจุแต่งตั้ง หากแต่ความผิดสำเร็จตั้งแต่ผู้กระทำอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรือความน่าเชื่อถือเรียกรับทรัพย์สินโดยอ้างว่าจะให้ความช่วยเหลือในการสอบแข่งขันแล้ว แม้ภายหลังจะไม่สามารถดำเนินการได้จริง หรือไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ต่อผลการสอบก็ตาม พฤติการณ์ดังกล่าวก็เป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและขัดต่อวินัยข้าราชการอย่างร้ายแรงแล้ว ศาลยังได้วินิจฉัยถึงมาตรฐานการรับฟังพยานหลักฐานในคดีวินัย โดยยืนยันหลักว่าการลงโทษทางวินัยมิใช่คดีอาญา จึงไม่

จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นมาตรฐานในคดีอาญา หากแต่ต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอให้เชื่อโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยในทางปกครองว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิด เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานทั้งหมดแล้ว

เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานทั้งหมดแล้ว ศาลเห็นว่ามีความหนักแน่นเพียงพอที่จะรับฟังว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการตามที่ผู้ถูกกล่าวหา อ.ก.ค.ศ. จึงใช้ดุลพินิจลงโทษโดยชอบแล้ว ความผิดฐานเรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือการสอบเข้ารับราชการเป็นความผิดที่กระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบคุณธรรมและความศรัทธาของประชาชนต่อราชการโดยตรง เพราะการสอบแข่งขันเป็นกลไกสำคัญในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการโดยยึดหลักความรู้ ความสามารถ และความเสมอภาค หากข้าราชการเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการดังกล่าว ย่อมเป็นการบ่อนทำลายหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง จึงเป็นกรณีที่เหมาะสมควรได้รับโทษสูงสุดคือ ไล่ออกจากราชการ เพื่อรักษามาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สังคม

การคุ้มครองสิทธิของครูผ่านกระบวนการศาลปกครอง

การบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการของกฎหมายปกครองและหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจของหน่วยงานทางการศึกษา เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กระทรวงศึกษาธิการ ในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย หรือดำเนินการทางปกครองอื่นใด ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายและต้องเคารพสิทธิของผู้ปฏิบัติราชการ หากการใช้อำนาสดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ครูและบุคลากรทางการศึกษาย่อมมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ผู้เขียนขอจำแนกขั้นตอนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้

1. **คำสั่งทางปกครองกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล** เมื่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับคำสั่งทางปกครองที่แจ้งเป็นหนังสือเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย หรือดำเนินการทางปกครองอื่นใด ต้องทำการอุทธรณ์คำสั่งภายใน 30 วัน สำหรับอุทธรณ์คำสั่งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง (ภาคทัณฑ์/ตัด/ลดเงินเดือน) (ตามมาตรา 121) ยื่นต่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่/ก.ค.ศ. ส่วนอุทธรณ์คำสั่งกรณีวินัยร้ายแรง (ปลดออก/ไล่ออก) (ตามมาตรา 122) ยื่นต่อ ก.ค.ศ. การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ให้เป็นไปตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ซึ่งการอุทธรณ์เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” นั้นหมายความว่า ครูและ

บุคลากรทางการศึกษาต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 121 กรณีวินัยไม่ร้ายแรง และ มาตรา 122 กรณีร้ายแรงแห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ทั้งนี้การยื่นอุทธรณ์ให้ยึดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องเป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้ให้อำนาจของข้าราชการที่สังกัดองค์กรนั้น ๆ

2. เขตอำนาจของศาลปกครอง เมื่ออุทธรณ์แล้วเป็นที่เรียบร้อยแล้วผู้ฟ้องคดีต้องดูว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด”

เขตอำนาจของศาลปกครองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าใจว่าจะฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎ คำสั่งทางปกครองมิชอบด้วยกฎหมายก็จะเข้ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็จะเข้ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) คดีละเมิดหรือการรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองก็จะเข้ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็จะเข้ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

3. เป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีจะต้องมีสถานะเป็น “ผู้มีสิทธิฟ้องคดี” ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดสถานะของบุคคลผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หลักเกณฑ์เรื่องสถานะของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการใช้สิทธิ

ฟ้องคดีในศาลปกครอง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งคดี และการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของตน หากบุคคลใดมิได้มีสถานะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้นแม้ว่าคดีที่ยื่นฟ้องจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็ตาม แต่หากผู้ฟ้องคดีมิได้มีสถานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้ เนื่องจากการมีสถานะเป็นผู้ฟ้องคดีที่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง และเป็นกลไกในการถ่วงดุลมิให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยปราศจากความเกี่ยวข้องหรือผลกระทบโดยตรงจากการใช้อำนาจทางปกครอง

4. ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต้องยึดหลักตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

4.1 คดีทั่วไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) เช่น คดีเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง กำหนดฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี **“เพิกถอน 90 วัน”** ตามมาตรา 49

4.2 คดีละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) กรณีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่เกิดเหตุละเมิด **“ละเมิด 1 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี”** ตามมาตรา 51

4.3 คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องและไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิสิทธิฟ้องคดี **“สัญญา 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี”** ตามมาตรา 51

4.4 คดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล เช่น คดีเกี่ยวกับสถานะบุคคล สัญชาติ เชื้อชาติ เพศ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นสถานภาพ ไม่มีอายุความในการฟ้องคดี **“สถานะ สาธารณะ ไม่จำกัดเวลา”** ตามมาตรา 52 (อุทิศ ทาหอม, 2569ข)

5. คำขอท้ายฟ้องและคำขอทุเลาการบังคับ ฟ้องคดีต้องขอ “คำขอบังคับ” เพราะการฟ้องคดีปกครองมิใช่เพียงการกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิเท่านั้น แต่ต้องระบุให้ชัดว่าผู้ฟ้องประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคำขอบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ได้แก่ 1. เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน 2. สั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในกรณีละเลยต่อหน้าที่ 3. สั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงินอันเกิดจากการกระทำละเมิดหรือความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง สั่งให้ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองหรือมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาทางปกครอง หรือ

คำขอท้ายฟ้องให้ขอลูกเลิกการบังคับชั่วคราว และให้ศาลออกมาตรการบังคับชั่วคราวให้ระงับการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันความเสียหายอย่างร้ายแรงระหว่างรอคำตัดสินจริงของศาล ทั้งนี้ตามมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ลูกเลิกการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ลูกเลิกการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดี คือ ความเข้าใจเรื่อง “การขอลูกเลิกการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง” ตามข้อ 69 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้อง หรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อให้ศาลมีคำสั่ง “ลูกเลิกการบังคับ” ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ การลูกเลิกการบังคับ มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว เพื่อชะลอหรือระงับผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน ระหว่างรอคำพิพากษาถึงที่สุด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ฟ้องได้รับความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาภายหลัง อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะมีคำสั่งลูกเลิกการบังคับได้นั้นมิใช่เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ (อุทิตทาหอม, 2569) แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 70 กล่าวคือ ผู้ขอต้องแสดงเหตุผล ข้ออ้าง หรือข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอให้ศาลเห็นว่า หากปล่อยให้กฎหมายหรือคำสั่งนั้นมีผลบังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ความเสียหายนั้นยากแก่การเยียวยาภายหลัง การลูกเลิกการบังคับไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรงเกินสมควร เช่น การสั่งรื้อถอน การสั่งให้ออกจากราชการ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

สรุป

สิทธิและหน้าที่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาภายใต้กรอบกฎหมายปกครอง โดยพิจารณาครูในฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะทางการศึกษา ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกรอบกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในการบริหารงานบุคคลและการใช้อำนาจทางปกครอง

สิทธิของครูและบุคลากรทางการศึกษามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการบริหารงานบุคคลของรัฐ ได้แก่ การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งหรือวิทยฐานะ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการโยกย้ายตำแหน่ง ซึ่งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ต้องเป็นไปตามหลัก

ความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความได้สัดส่วนของการใช้อำนาจ ทั้งนี้แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้สะท้อนให้เห็นว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลหรือกำหนดโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครู แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามหลักกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะหลักความได้สัดส่วนของโทษและหลักการใช้ดุลพินิจโดยสุจริต มิใช่ใช้อำนาจโดยพลการ ในอีกด้านหนึ่งครูและบุคลากรทางการศึกษามีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบราชการ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งต้องรักษาวินัยราชการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อุทิศเวลาให้แก่ราชการและประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียนและสังคม การฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางวินัย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษไว้ตั้งแต่ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออกและไล่ออก เพื่อรักษามาตรฐานของวิชาชีพครูและความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบบการศึกษา

นอกจากนี้กฎหมายยังได้วางหลักประกันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของครูและบุคลากรทางการศึกษาผ่านกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และหากไม่ได้รับความเป็นธรรมยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง อยู่ในเขตอำนาจศาล และดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ธวัชชัย มงคลมะไฟ และตรีเพชร จิตรมเหิมา. (2566). ปัญหาทางกฎหมายการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต. *วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์*. 8(1), 176–211.
- พระพัฒน์พล สิริสุวณโณ (เพชรไชย) และวิทยา ทองดี. (2566). การพัฒนาครูสู่ความเป็นครูมืออาชีพในศตวรรษที่ 21. *วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์*. 8(1), 757–766.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2557). *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชาญ สาคุณ วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ บงกช ชินนพคุณ และวราภรณ์ แผ่นทอ. (2565). ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับข้าราชการพลเรือน. *วารสารบริหารการศึกษา มศว*. 19(36), 65–75.
- ศาลปกครองสูงสุด. (2564). *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 77/2564*.
- ศาลปกครองสูงสุด. (2565). *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 64/2565*.
- ศาลปกครองสูงสุด. (2569). *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 205/2569*.

สมคิด สวาสุ. (2561). ความรับผิดชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติหน้าที่โดย
ประมาท: ศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางวินัยกับความรับผิดชอบทางละเมิด. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สำนักงาน ก.ค.ศ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2562). หลักเกณฑ์และวิธีการโอนข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา ระหว่างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงาน
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

อุทิศ ทาหอม. (2569ก). การคุ้มครองสิทธิแรงงาน: จากหลักนิติธรรมสู่หลักความยุติธรรมทางสังคม.
วารสารวิชาการและวิจัย มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. 16(1), 58-72.

อุทิศ ทาหอม. (2569ข). เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง. (เอกสารโรเนียว). ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.

ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุและทิศทางที่พึงปรารถนา Strategies for Developing an Aging Society and Preferred Future Directions

สุนทรชัย ชอบยศ¹

Sunthonchai Chopyot

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุและทิศทางที่พึงปรารถนา โดยยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาของประเทศไทย คือ 1) การเน้นนโยบายแบบสังคมสงเคราะห์ 2) การให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525–2529) 3) การผลักดันนโยบายของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ 4) การกำเนิดเบี้ยยังชีพและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535–2554) 5) การมีแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (2545–2564) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ที่พึงปรารถนา คือ 1) นโยบาย (Policy and Grand Strategy) เพื่อการดูแลและพัฒนาที่ครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มผู้สูงอายุทุกประเภท 2) ระดับปฏิบัติการ (Operational Art) เน้นการส่งเสริมกลไกของท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากกว่าการเป็นทางผ่านนโยบายระดับชาติ 3) การมียุทธวิธี (Tactics) ในการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มผู้สูงอายุเพื่อสร้างอำนาจและการต่อรอง

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์การพัฒนา, นโยบายผู้สูงอายุ, สังคมผู้สูงอายุ

Abstract

This article analyzes the strategies for the development of the elderly society and the desired directions. The past strategies were 1) emphasizing social work policies, 2) giving importance to the elderly in the 5th National Economic and Social Development Plan (1982–1986), 3) advocating the policies of the Association of the Elderly Council of Thailand. Thailand under the Royal Patronage of His Majesty the King, 4) the creation of living allowances and measures for long-term elderly people (1992–2011), 5) the existence of the 2nd National Elderly Plan (2002–2021) and the 2003 Elderly Act. The desirable strategies are 1) Policy and Grand Strategy for comprehensive care and development for

¹ รองศาสตราจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

E-mail : schopyot@gmail.com

all groups of elderly people, 2) Operational Art, focusing on strengthening local mechanisms rather than being a passage of national policies, and 3) Tactics to promote the strength of the elderly groups to build power and bargaining.

Keywords: Development Strategy, Elderly Policy, Elderly Society

บทนำ

การสูงวัยของประชากรเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งเป็นผลมาจากอัตราเกิดที่ลดลงและผู้คนมีอายุที่ยืนยาวขึ้น ในรอบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาประชากรโลกมีอายุสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี 2018 ทั้งโลกมีประชากรรวมทั้งหมด 7,633 ล้านคน ในจำนวนนี้มีประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 990 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของประชากรทั้งหมด นั่นหมายความว่าโลกของเราได้กลายเป็นสังคมสูงอายุมาหลายปีแล้ว (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 10) (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2561) หากพิจารณาตามคำนิยามสังคมผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ “สังคมสูงวัย” มาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2548 แล้ว เมื่อประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (ศรีรินทร์ เกรย์และคณะ, 2556) สถานการณ์เชิงประจักษ์ด้านผู้สูงอายุนี้มีผลต่อนโยบายระหว่างประเทศและภายในประเทศเนื่องจากต้องมีการหามาตรการและการดูแลผู้สูงอายุในแต่ละประเทศ

บทความนี้ต้องการวิเคราะห์และอธิบายเชิงยุทธศาสตร์ของนโยบายผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์หนึ่ง (Strategy) ในมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) เพื่อสร้างสังคมที่มั่นคงมีพลังและยั่งยืน โดยยุทธศาสตร์มีบทบาทในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการกระทำที่ไหน เมื่อไร ส่วนยุทธวิธี (Tactics) จะควบคุมว่าจะดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ลำดับทางยุทธศาสตร์ประกอบด้วยมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) ระดับปฏิบัติการ (Operational Art) และระดับยุทธวิธี (Tactics) (Platias, A. G., & Koliopoulos, K., 2017) สำหรับยุทธศาสตร์จะอยู่ภายใต้ขอบเขตของเป้าหมายทางนโยบาย (Policy End) อันเป็นผลมาจากอิทธิพลทางการเมือง (Politics) อีกต่อหนึ่ง (Gray, 2015) เพื่อให้เข้าใจยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้สูงอายุและทิศทางที่พึงปรารถนา บทความนี้จะอธิบายแนวคิดด้วยผู้สูงอายุและลักษณะสังคมผู้สูงอายุ เพื่ออธิบายนัยของความหมายของผู้สูงอายุคือใคร? หรือใครคือผู้สูงอายุ? จากนั้นจะวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมผู้สูงอายุโดยมีประเด็นผู้สูงอายุกับความเป็นชายขอบของการพัฒนาและทิศทางที่ควรจะเป็นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแนวทางในการพรรณนาวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นแง่มุมทางยุทธศาสตร์ในอดีตที่ผ่านมาว่ามีผลต่อการพัฒนานโยบายผู้สูงอายุอย่างไรและทิศทางที่พึงปรารถนานั้นเป็นอย่างไร ทั้งนี้จะขออธิบายตามลำดับดังนี้

แนวคิดด้วยผู้สูงอายุและลักษณะสังคมผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุคือใคร?

ประเด็นนี้ต้องการค้นหาคำตอบว่าผู้สูงอายุคือใคร หรือใครกันแน่คือผู้สูงอายุ ทั้งนี้คำว่า “ผู้สูงอายุ” หรือภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Aging” เช่น งานของ Linda k.George and Kennet F.ferraro (2016) เรื่อง Handbook of Aging and the social sciences หรืองานของ Wacker and Roberto (2011) เรื่อง Aging social policies an introduction ในขณะที่งานเขียนบางตำรามีการใช้คำว่า “Gerontology” เช่น งานของ Leigh Riby (2017) เรื่อง Handbook of Gerontology Research Methods Understanding Successful Aging หรืองานของ Nancy R. Hooyman and H. Asuman Kayak (1991) เรื่อง Social Gerontology a Multidisciplinary Perspective ทั้งนี้สำหรับคำว่า Gerontology อาจแปลเป็นภาษาไทยว่า “พฤฒวิทยา” “พฒณาวิทยา” “ชราวิทยา” ซึ่งหมายถึงสถานภาพความเป็นสาขาวิชาในการศึกษาผู้สูงอายุ โดยในภาพรวมคือการสื่อถึงผู้สูงอายุ ซึ่งมีการใช้อย่างน้อยสองคำนี้ในตำราของต่างประเทศ ส่วนการรับรู้ของคนโดยทั่วไปในเชิงนัยยะหรือความหมายมักเข้าใจว่าหมายถึงบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป สอดคล้องกับประเพณีจีนที่ถือว่าอายุ 60 ปีเป็นวาระสำคัญของชีวิตที่เรียกว่า “แซยิด” ทั้งนี้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายของ “วัยชรา” ว่า “วัยที่ต่อจากวัยกลางคน อายุเกิน 60 ปี” เกณฑ์อายุ 60 ปีขึ้นไปนี้ไม่ใช่เพียงการกล่าวในระดับสังคมทั่วไป หากแต่ถูกบัญญัติด้วยกฎหมายต่างๆ ที่ดอกย้าตัวเลข 60 ปี ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 13 บัญญัติว่า “**บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุ**นั้น ให้แก่ข้าราชการผู้มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว” และต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็ได้ดอกย้าความเชื่อว่าอายุ 60 ปีขึ้นไป คือผู้สูงอายุ ให้ยิ่งลึกลงไปอีก ด้วยมาตรา 3 ที่ระบุว่า “**ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้สูงอายุ” หมายความว่าบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย**” ยิ่งไปกว่านั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 ซึ่งแม้จะไม่นิยามไว้อย่างชัดเจนว่าผู้สูงอายุคือ คนที่มีอายุเท่าใด แต่ก็ระบุในมาตรา 53 ว่า “**บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ**” แสดงนัยว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้สูงอายุคือ ผู้ที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว หรือในมาตรา 48 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “**บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ**” ซึ่งยังคงหลักการเดิมในการวัดการเป็นผู้สูงอายุด้วยตัวเลขอายุที่ 60 ปี การกำหนดอายุที่ 60 ปีไม่ได้เป็นเกณฑ์หรือข้อตกลงที่เป็นสากล มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ (รศรินทร์ เกรย์และคณะ, 2556) ทั้งนี้ภาษาและการสื่อสารมีผลต่อการตีความการเป็นผู้สูงอายุ (Justine Coupland, 2009) ทั้งในความหมายระดับสังคมและระดับปัจเจกชน

องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์อายุเริ่มต้นที่เป็นมาตรฐานเพียงยอมรับโดยทั่วไปว่าหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มประชากรที่มีอายุตามปฏิทิน (calendar age,

chronological age) ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุเริ่มต้นเดียวกับขององค์การอนามัยโลกที่ใช้ในการกำหนดช่วงอายุของผู้สูงอายุ ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่มักถูกอ้างอิงหรือตกลงไว้ที่เกณฑ์อายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย กำหนดไว้หรือตกลงไว้ที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปสำหรับบางประเทศ เช่น กลุ่มประเทศในภูมิภาคแอฟริกา ถูกเสนอให้ใช้ที่เกณฑ์อายุของบุคคล ตั้งแต่ 50 ปี หรือ 55 ปีขึ้นไป เนื่องจากยังมีอายุไม่ยืนยาวเท่ากับภูมิภาคอื่นๆ (รศรินทร์ เกรย์และคณะ, 2556)

หากพิจารณาเทียบเคียงการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุคงไม่ใช่เพียงตัวเลขเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีมิติความก้าวหน้าทางการแพทย์ และอายุขัยเฉลี่ยของประชากรมาเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้พบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงอายุของประเทศไทย มีสาเหตุหลักมาจากอัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลง (Total Fertility Rate) ที่อยู่ต่ำกว่าระดับการทดแทน โดยที่ปัจจุบันผู้หญิง 1 คนมีบุตรเฉลี่ย 1.6 คน ซึ่งลดลงจากเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542) ที่ผู้หญิง 1 คน มีบุตรเฉลี่ย 2 คน และบุตรเฉลี่ยจะลดลงเหลือ 1.4 คน ในปีพ.ศ. 2572 และในขณะเดียวกันความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุข ทำให้คนไทยมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากเดิมเมื่อปี พ.ศ. 2508 คนไทยมีอายุเฉลี่ยที่ 58 ปี และเพิ่มสูงขึ้นเป็น 75 ปีในปัจจุบัน (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2563)

อีกหนึ่งหากพิจารณาข้อมูลอัตราการอายุขัยเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นของประชากรไทย การมีองค์ความรู้ด้านสาธารณสุขและการดูแลสุขภาพของคนไทยดีขึ้นอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น นั้นหมายความว่าจากเดิมที่สังคมไทยพิจารณาความเป็นผู้สูงอายุที่ 60 ปี อาจต้องมีการทบทวนใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางร่างกายและจิตใจรวมถึงอายุขัยเฉลี่ยของประชากร ทั้งนี้รศรินทร์ เกรย์และคณะ (2556) เสนอให้มีการปรับนิยามตัวเลขของความเป็นผู้สูงอายุเป็น 65 ปี โดยการกำหนดอายุด้วยตัวเลขที่เพิ่มขึ้นสามารถบริหารจัดการอัตราค่าจ้างพลได้ในภาพรวมของประเทศและมีการปรับสภาพลักษณะเชิงบวก

ดังนั้นหากไม่ยึดหลักตัวเลข 60 ว่าเป็นคนแก่ ก็จะเห็นภาพที่กล่าวกันเสมอว่าอายุเป็นเพียงตัวเลข เพราะบางท่านมีสุขภาพแข็งแรงและกระตือรือร้นมากกว่าวัยทำงานด้วยซ้ำ ความแก่อาจไม่ได้ดูที่อายุ หากแต่ต้องพิจารณาสภาพร่างกายและองค์ประกอบอื่น ๆ ประกอบการเหมารวมว่าคนที่อายุ 60 ปีคือคนแก่และไม่ต้องทำอะไรในภาวะหลังเกษียณ ถือเป็นวาทกรรมที่ครอบงำในสังคมไทยอยู่ไม่น้อย เพราะลูกหลานก็จะถูกมองว่าใช้แรงงานผู้สูงอายุ หรือไม่ดูแลผู้สูงอายุ ในขณะที่ผู้สูงอายุก็นึกว่าตนยังมีศักยภาพที่สามารถทำอะไรหลายอย่างตามความปรารถนาของตน โดยตัวเลขไม่ใช่อุปสรรคต่อร่างกาย หากแต่ในทางนโยบายต้องกำหนดตัวเลขเพื่อใช้เป็นแนวทางในการรับสิทธิและสวัสดิการอื่น ๆ ของรัฐ การเป็นผู้สูงอายุที่แท้จริงยากที่จะให้ความหมาย เพราะผู้สูงอายุบางคนไม่ยอมรับในความเป็นผู้สูงอายุของตน และการแก่ชราเป็นภาวะที่ต้องมีการพึ่งพาบุคคลอื่นอันเป็นการให้ความหมายในเชิงลบ การออกแบบระบบเพื่อดูแลกลุ่มคนเหล่านี้ในสังคม ใครที่ช่วงชิงพื้นที่ในการกำหนดนิยามหรือความหมายในเชิงสาธารณะได้ก่อนและมีอิทธิพลต่อรัฐก็จะนำไปสู่การกำหนดมาตรการและการดูแลให้สอดคล้องเป็นมาตรฐานระดับรัฐต่อไป

สังคมผู้สูงอายุกับภาระของสังคม : ความรู้ อำนาจ และวาทกรรมสังคมผู้สูงอายุ

การเกษียณอายุการทำงานถือเป็นสถาบันทางสังคมอย่างหนึ่ง เนื่องจากการปลดปล่อยให้เกิดกลุ่มคนหลังเกษียณและถูกตราว่าเป็นผู้สูงอายุ (Julia Rozanova, 2010) ทั้งนี้ผู้สูงอายุ นอกจากจะถูกนิยามด้วยอายุโดยใช้ตัวเลข 60 ปีแล้ว ยังอาจมีภาพติดตามเชิงกายภาพโดยเฉพาะเรื่องความชราภาพ สติ พันเพื่อน และเป็นผู้ที่ต้องพึ่งพิงบุคคลอื่นในการใช้ชีวิตประจำวันหรือสุดท้ายถูกมองเป็นภาระของสังคม สิ่งที่ต้องทำในเชิงนโยบายจึงออกแบบการบริหารจัดการสังคมผู้สูงอายุมาในเชิง “การสังคมสงเคราะห์” ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 80 ความว่า “รัฐต้องคุ้มครองพัฒนาเด็ก และเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”

ทั้งนี้ฐานคิดทางนโยบายผู้สูงอายุที่มีการเปลี่ยนแปลงในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (2545-2564) ฉบับปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553) โดยมีหลักการพื้นฐานของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 คือ *ผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคมแต่สามารถมีส่วนร่วมเป็นพลังพัฒนาสังคมจึงควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน และรัฐให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่ามีศักดิ์ศรี และคงไว้ซึ่งภาวะสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้นานที่สุด* ขณะเดียวกันผู้สูงอายุที่ประสบความทุกข์ยาก ต้องได้รับการเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมโดยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ได้แก่ ประชากรช่วยตนเอง ครอบครัวดูแล ชุมชนเกื้อกูล สังคมและรัฐสนับสนุน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ควรมีการบูรณาการให้เหมาะสมกับสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง โดยมีวิสัยทัศน์สำคัญคือ “**ผู้สูงวัยคือหลักชัยของสังคม**” (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อแผนผู้สูงอายุแห่งชาติเป็นแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 : กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2563) ซึ่งในต่างประเทศก็มีความพยายามในการใช้คำที่หลากหลายในการอธิบายมุมมองของผู้สูงอายุที่ดี (Hadeel Halaweh, Synneve Dahlin-Ivanoff, Ulla Svantesson and Carin Willen, 2018) เช่น แนวคิดพหุพลัง (Active Aging) ของ WHO แนวคิดผู้สูงอายุที่สุขภาพดี (Healthy Aging) แนวคิดผู้สูงอายุเชิงบวก (Positive Aging) แนวคิดผู้สูงอายุที่สร้างประโยชน์ (Productive Aging) และแนวคิดผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จ (Successful Aging) แนวคิดเหล่านี้ดูสอดคล้องกับแนวคิดผู้สูงวัยคือหลักชัยของสังคมของไทย แนวทางเชิงนโยบายดูจะมีความพยายามในการกระตุ้นและสร้างพื้นที่แห่งความรู้และอำนาจแก่ผู้สูงอายุว่าผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม แต่สามารถมีส่วนร่วมเป็นพลังพัฒนาสังคม แต่ในทางปฏิบัติทั่วไปมักพบเห็นนโยบายเชิงการสงเคราะห์เป็นสำคัญ เช่น การแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ ระบบหรือกลไกในการที่จะให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมสำคัญในการพัฒนาสังคมและชุมชนท้องถิ่นนั้น ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก หรือกรณีการที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามที่รัฐวาดฝันไว้ที่ต้องการให้เป็น “หลักชัยของสังคม” เพราะผู้สูงอายุยังต้องพึ่งพาตนเองและดิ้นรนอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจครัวเรือนที่อยู่

ภายใต้วาทกรรมการติดกับดักรายได้ปานกลางของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะการจะเป็นหลักชัยต้องเพียบพร้อมด้วยสุขภาพกาย สุขภาพจิต บนฐานของการไม่มีความเคียดแค้นหรือดิ้นรนทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้หากย้อนกลับมามองภาพของสังคมผู้สูงอายุ จะไม่ใช่เพียงเฉพาะตัวผู้สูงอายุที่มักมีการนิยามโดยเอาตัวเลข 60 ปีเป็นเกณฑ์เท่านั้น หากแต่ต้องนับรวมระบบประชากรโดยรวมที่ห่อหุ้มสังคมไว้ด้วย เพราะการกล่าวเฉพาะผู้สูงอายุที่หมายถึงปัจเจกชน ไม่สามารถเห็นภาพองค์ภาพพหุทั้งสังคมได้ กล่าวคือสังคมผู้สูงอายุเป็นการมองสังคมทั้งระบบทั้งอัตราการเกิด การทำงานของวัยกลางคนหรือวัยแรงงาน และการเป็นผู้สูงอายุอันเป็นการมองแบบภาพรวมทั้งระบบสังคม ซึ่งความหมายของผู้สูงอายุในศตวรรษที่ 21 ตามนิยามของ Moody and Sasser (2012) ก็เห็นไปในทำนองว่าการไม่แยกกล่าวเฉพาะว่าเป็นเรื่องของเด็กวัยกลางคน หรือผู้สูงอายุ หากแต่เป็นการพิจารณาที่มีความยืดหยุ่นสำหรับคนในทุกช่วงวัย ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษา การทำงาน รวมทั้งการพักผ่อนตลอดช่วงชีวิต (Entire Course of Life) ซึ่งดูจะเห็นภาพการทำงานของคนเป็นผู้สูงอายุในระบบสังคมได้มากขึ้น เพราะที่ผ่านมามักเข้าใจว่า “สังคมผู้สูงอายุ” คือตัวผู้สูงอายุเท่านั้น อันเป็นการตีความที่แคบและผิวเผิน มองไม่เห็นระบบองค์รวมของคำว่า “สังคม” อันเป็นคำที่อยู่ก่อนคำว่า “สูงอายุ”

นอกจากนี้ในระบบคิดของสังคมมีแนวคิดในการยกย่องผู้สูงอายุ เพื่อเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นผู้มีสุขภาพกายแข็งแรงและสุขภาพจิตที่เข้มแข็ง ทั้งนี้วาทกรรมนี้มาพร้อมกับการปลุกกระแสการดูแลตนเองให้แก่ผู้สูงอายุแต่ฝ่ายเดียว โดยเฉพาะแนวคิดผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จ หรือ *successful aging* (Julia Rozanova, 2010) ที่เน้นความพยายามในการปลุกกระแสแก่ประชาชนด้วยการสร้างวาทกรรมครอบงำความคิดว่า ผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จเป็นทางเลือกของแต่ละบุคคลที่ต้องดูแลตนเองให้แข็งแรง ความรับผิดชอบส่วนบุคคล สำหรับการเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะการไม่ออกกำลังกายและการดูแลตนเองให้มากพอ และการเป็นผู้สูงอายุที่ประสบความสำเร็จโดยการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมชุมชนและสังคมรวมถึงการทำงานหลังเกษียณ การกล่าวทำนองนี้ในอีกมุมหนึ่งคือรัฐพยายามที่จะลดหรือไม่ริเริ่มมาตรการในด้านสวัสดิการและพัฒนาระบบที่จะดูแลผู้สูงอายุให้เพิ่มขึ้นและเหมาะสมกับบริบทสังคม แต่ดูจะเป็นการโยนความรับผิดชอบมาให้ฝ่ายประชาชนโดยเฉพาะผู้สูงวัยที่ต้องดูแลตนเองอย่างดิ้นรนที่เรียกว่าห้ามเจ็บป่วย กรณีของประเทศไทย เช่น การเสนอวิสัยทัศน์ “ผู้สูงวัยคือหลักชัยของสังคม” หรือคำขวัญสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุผ่านกิจกรรมการขับเคลื่อนโรงเรียนผู้สูงอายุ คือ “ไม่ล้ม ไม่ล้ม ไม่ล้ม เสร้า กินข้าวอร่อย” แต่ในทางปฏิบัติของมาตรการที่กำหนดและการเข้าถึงของผู้สูงอายุที่จะไปสู่แนวคิด “ไม่ล้ม ไม่ล้ม ไม่ล้ม เสร้า กินข้าวอร่อย” ยังถือว่ามีจำกัดและจำกัดวงอยู่เฉพาะกลุ่มผู้สูงวัยที่เป็นระดับนำของชุมชนที่มีการดูแลตนเองอย่างดี แตกต่างจากผู้สูงอายุชาวบ้านทั่วไปที่ต้องดิ้นรนประคับประคองเพราะการเป็นผู้สูงอายุในชนบทนั้นไม่มีวันที่จะเกษียณจากงาน เพราะทำงานจนวันตาย สิ่งบ่งชี้สำคัญในการที่แนวคิดข้างต้นไม่สำเร็จ เพราะยังพบเห็นภาวะซึมเศร้าของผู้สูงอายุอันเป็นประเด็นทางสุขภาพจิตที่ตกต่ำ โดยในปี พ.ศ.2553 มีอัตราการฆ่าตัวตายของผู้อายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึง 8 คนต่อประชากร

แสนคนและกลุ่ม 70–79 ปีสูงถึง 15 คนต่อประชากรแสนคน (ปราโมทย์ ประสาทกุล ศุทธิดา ชวนวันและกาญจนา เทียนลาย, 2555) หรือแม้กระทั่งการป่วยด้วยโรคภาวะสมองเสื่อม การล้ม หรือการเบื่ออาหาร การปรากฏขึ้นของโรคเหล่านี้จะมีผลเสียอย่างมากต่อผู้สูงอายุและครอบครัวผู้สูงอายุที่ยากไร้ เพราะมักจะไม่มีรายได้ที่มั่นคง ยากที่จะได้รับการดูแลตนเองและการเข้าถึงบริการที่เป็นความรับผิดชอบส่วนบุคคล มาตรการของรัฐในการกำหนดทิศทางและกลไกการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมยังคงมีความจำเป็นอย่างมากในปัจจุบัน กล่าวโดยรวมแล้วยังพบปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ซ่อนอยู่ภายใต้สังคมผู้สูงอายุอย่างมาก หากจะเป็นอย่างรัฐคาดหวังยังคงต้องดำเนินการทางนโยบายเพื่อสร้างสังคมผู้สูงอายุที่เป็นผู้ด้อยโอกาสให้เข้าถึงโอกาสเหล่านั้นโดยเท่าเทียมกัน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุ : การสังคมสงเคราะห์นำการพัฒนาที่เน้นการสร้างโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยผู้สูงอายุ

ประเด็นนี้เป็นการอธิบายสายธารแห่งนโยบายรัฐที่มีต่อผู้สูงอายุ โดยบทบาทของรัฐมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ปิยากร หวังมหาพร (2554) ได้อธิบายพลวัตของนโยบายด้านผู้สูงอายุไว้ในหนังสือ “ผู้สูงอายุไทย : พัฒนาการเชิงนโยบายภาคีรัฐจากอดีตสู่ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต” การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสังคมไทยและการเคลื่อนตัวสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ภายหลังสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ปีพ.ศ. 2564 และการที่สังคมไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดในปี พ.ศ. 2574 กลไกนโยบายในระดับต่าง ๆ ย่อมต้องมีการวางแผนและให้ความสำคัญกับประเด็นผู้สูงอายุเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2561 ประเทศไทยได้ประกาศให้สังคมผู้สูงอายุเป็น “วาระแห่งชาติ” ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดทิศทางในการรองรับและหนุนเสริมกิจกรรมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุโดยรวม (สุนทรชัย ขอบยศ, 2562) โดยในแนวทางของรัฐมีกลไกสำคัญที่ตั้งขึ้นมาขับเคลื่อนนโยบายผู้สูงอายุ ได้แก่ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ทั้งสองส่วนนี้เป็นราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคตามลำดับ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติโดยตรงในทางนโยบาย

การเป็นวาระแห่งชาติของสังคมผู้สูงอายุเป็นความพยายามของรัฐในการสร้างจุดเน้นทางนโยบายเพื่อให้มีการขับเคลื่อนนโยบายนี้อย่างเป็นระบบและเร่งด่วน ทั้งนี้ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการทางนโยบาย(Policy) ที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ปิยากร หวังมหาพร, 2554)

ประการแรก การดำเนินการที่เน้นการสงเคราะห์ผู้สูงอายุช่วงก่อนพ.ศ. 2525 เป็นการเน้นนโยบายแบบสังคมสงเคราะห์ ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ขาดผู้ดูแลยังไม่มีกฎหมายและแผนที่กำหนดแนวทางการดำเนินการด้านผู้สูงอายุที่ชัดเจน โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนช่วงสงครามในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (2485–2487) และช่วงนี้เป็นการขึ้นนโยบายเพิ่มจำนวนประชากรเพราะส่วนหนึ่งเสียชีวิตจากสงครามและผลกระทบจากสงครามที่ทำให้ระบบการรักษาและดูแลสุขภาพประชาชนไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากทุ่มให้กับการรบ

เป็นหลัก รัฐได้ประกาศนโยบายรัฐนิยมฉบับที่ 12 ในการคุ้มครอง ช่วยเหลือเด็ก คนชราหรือทุพพลภาพ ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลมีนโยบายในการให้สิทธิพิเศษแก่หญิงที่มีบุตรมาก เช่น การลดหย่อนค่าโดยสารรถไฟ เริ่มให้มีการสมรสหมู่ รวมถึงการตั้งโรงพยาบาลเพื่อการคลอดเด็กเป็นการเฉพาะคือ โรงพยาบาลราชวิถีในปัจจุบัน ทั้งนี้ช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยมีผู้สูงอายุร้อยละ 4.1 ทั้งนี้ในทางกลไกนโยบายรัฐได้ตั้งกรมประชาสงเคราะห์ในกระทรวงสาธารณสุขในปี พ.ศ. 2485 การสงเคราะห์คนชราอยู่ในกองอนาถาสงเคราะห์ มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแคในปี พ.ศ. 2496 บ้านธรรมปกรณ์ วัดม่วง จังหวัดนครราชสีมาและบ้านธรรมปกรณ์ จังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2498 นอกจากนี้ยังมีการหนุนเสริมองค์ความรู้ด้านสังคมสงเคราะห์ศาสตร์โดยตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้นใน พ.ศ. 2497 จึงกล่าวได้ว่าในระยะแรกนี้เน้นการดูแลผู้สูงอายุแบบการสังคมสงเคราะห์เป็นสำคัญ

ประการที่สอง การให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นการปรากฏตัวขึ้นครั้งแรกของนโยบายผู้สูงอายุในสังคมไทย และมีแผนระยะยาวด้านผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2525-2544 โดยได้รับอิทธิพลจากองค์การสหประชาชาติที่มีการจัดประชุมสมัชชาโลกเรื่องผู้สูงอายุในปีพ.ศ. 2524-2525 และมีการกำหนดให้ปี 2532 เป็นปีผู้สูงอายุสากลและมีการกำหนดคำขวัญวันอนามัยโลก 7 เมษายน 2525 “Add Life to Years” ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขไทยแปลว่า “ให้ความรัก พิทักษ์อนามัย ผู้สูงวัยอายุยืน” ในห้วงระยะเวลานี้รัฐบาลมีการตั้งศูนย์บริการสังคมเพิ่ม 5 แห่งได้แก่ ศูนย์บริการผู้สูงอายุทักษิณ ยะลา (2526) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดง กรุงเทพฯ (2528) ศูนย์บริการผู้สูงอายุบ้านทิพย์สุนันท์ กรุงเทพฯ (2529) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุศรีสุคต พิษณุโลก (2530) และศูนย์บริการผู้สูงอายุปิยะมัลย์ เชียงใหม่ (2531) ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2525 กำหนดให้วันที่ 13 เมษายน ของทุกปีเป็นวันผู้สูงอายุไทย ทั้งนี้แม้ช่วงนี้จะมีแผนระยะยาวด้านผู้สูงอายุ และปรากฏนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ไม่ได้ส่งผลต่อทิศทางการทำงานด้านผู้สูงอายุมากนัก การเพิ่มจำนวนสถานสงเคราะห์สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการจัดการแบบสังคมสงเคราะห์เป็นสำคัญ

ประการที่สาม การผลักดันนโยบายของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ในปี 2526 กรมการแพทย์ได้มีการตั้งชมรมผู้สูงอายุขึ้นครั้งแรกในโรงพยาบาลสงฆ์ ซึ่งในระยะแรกการดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพและผู้สูงอายุไม่ให้ความสำคัญกับการมีชมรมผู้สูงอายุ จนนำมาสู่การถอดบทเรียนสร้างกลไกประสานงานระดับประเทศขึ้นในวันที่ 27 เมษายน 2532 ได้ขอจัดตั้งสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีทั้งสาขาประจำกรมและสาขาประจำจังหวัดซึ่งมีชมรมผู้สูงอายุเป็นสมาชิก สมาชิกประจำเขตและประจำจังหวัดจะเป็นสมาชิกสามัญ นอกจากนี้สมาชิกสามัญยังมีสมาชิกประเภทองค์กร ส่วนราชการ เช่น สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการบำนาญบำนาญ จังหวัดขอนแก่น สถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ กรมประชาสงเคราะห์ มูลนิธิวัยวัฒนานิवास ซึ่งสมาคมเชิญนายชวน หลีกภัยเป็นที่ปรึกษาสมาคม โดยสมาคมนี้มีตัวแทนจากภาคต่างๆ

และโดยส่วนใหญ่เป็นแพทย์และสังคมสงเคราะห์มีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (2535-2544) แผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ประการที่สี่ การกำเนิดเบี้ยยังชีพและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเกิดขึ้นครั้งแรกในพ.ศ. 2536 เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุในชนบทที่ยากไร้เป็นเงินรายละ 200 บาทต่อเดือน ปีแรกมีผู้สูงอายุได้รับสิทธิ 20,000 คน และโครงการนี้เริ่มจริงจังในปีพ.ศ. 2538 โดยปรับเป็นเงินเดือนละ 300 บาทช่วยผู้สูงอายุจำนวน 400,000 รายทั่วประเทศการจ่ายเงินจะมีการคัดเลือกประชาชนที่สมควรได้รับเบี้ย เช่น ฐานะยากจน ขาดคนเลี้ยงดู เป็นต้น

ประการที่ห้า การมีแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (2545-2564) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ระยะนี้เป็นช่วงที่มีการจัดทำนโยบายผู้สูงอายุเป็นรูปธรรมมากที่สุดจนมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องผู้สูงอายุขึ้นมา ทั้งนี้สาระสำคัญของแผนผู้สูงอายุฉบับที่ 2 เน้นให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งประชาชน ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุสามารถปฏิบัติงานกันอย่างสอดคล้องประสานกัน เน้นการเป็นหลักชัยของผู้สูงอายุ พึ่งได้รับหลักประกันรายได้ การให้การศึกษาตลอดชีวิต การส่งเสริมด้านสุขภาพ การทำงานหารายได้ การมีระบบคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้สูงอายุ การมีระบบที่เอื้อต่อความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ ศูนย์ดูแลกลางวัน บริการเยี่ยมบ้าน สนับสนุนระบบอาสาสมัคร รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในขณะนั้นมีการแก้ไขมาตรา 11 (11) เดิมระบุว่า “การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” เป็น “การจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” อันเป็นการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุทุกคนที่อายุ 60 ปีขึ้นไปต้องได้รับเบี้ยยังชีพ ตามกฎหมายฉบับนี้ถ่วงน้ำหนักทุกประการ

นโยบายของท้องถิ่นต่อผู้สูงอายุ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในสังคมสูงวัยเพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเรื่องโครงสร้างพื้นฐานไปมากแล้ว ฉะนั้นบทบาทหน้าที่ต่อไปคือทำอะไรให้คนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งในด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2559: 111) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดและเข้าใจปัญหาประชาชนเป็นอย่างดี ดังนั้นเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลด้านคุณภาพชีวิตอย่างครอบคลุมทุกด้าน จึงจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการสนับสนุนทรัพยากร การสนับสนุนความรู้ การนิเทศงาน หรือการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ผู้สูงอายุและองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุได้อย่างมืออาชีพ

การสงเคราะห์ผู้สูงอายุเป็นภารกิจหน้าที่หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประชาชน ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภา

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการกล่าวถึงการส่งเสริมเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยรวมไว้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 17 (27) นอกจากนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (7) มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (1) กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร หลายประการ โดยกิจการเหล่านั้นรวมถึงภารกิจด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล การสาธารณสุขการ การส่งเสริมเศรษฐกิจการส่งเสริมการประกอบอาชีพ เป็นต้น แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยระบุเกี่ยวกับภารกิจในด้านการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะแต่ภารกิจตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 89 ย่อมครอบคลุมถึงการดำเนินการในเรื่องตามที่กำหนดไว้สำหรับผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน ซึ่งในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ข้างต้นนั้น กรุงเทพมหานครสามารถตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครขึ้นโดยความเห็นชอบ ของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในมาตรา 67 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องการส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีหน้าที่ตามมาตรา 17 (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยการส่งเสริมเศรษฐกิจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชรา ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่ในด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจคนชราตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 จะไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา โดยระบุเกี่ยวกับภารกิจในด้านการจัดสวัสดิการ

ให้แก่ผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะแต่โดยที่มาตรา 16 (10) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้เมืองพัทยา มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในส่วนของการสังคมสงเคราะห์คนชรา ดังนั้นเมืองพัทยาจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสังคมสงเคราะห์คนชราตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้หากพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1-2 ในแผนฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 มีการถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยกำหนดให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมประชาสงเคราะห์มีการถ่ายโอนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในปี พ.ศ. 2544 การถ่ายโอนศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2545 การถ่ายโอนสถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง ในปี พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอำนาจในมิติเชิงสงเคราะห์ผู้สูงอายุ และการส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ มุมมองของรัฐที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลผู้สูงอายุทั้งสองส่วนสำคัญดังที่ได้กล่าวแล้ว คือในส่วนของการสงเคราะห์และในส่วนของการส่งเสริมการพัฒนา ในส่วนของการสงเคราะห์นั้นรัฐบาลระดับชาติก็มีส่วนสำคัญ ในการกำหนดนโยบายโดยมีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุปีพ.ศ. 2546 ขึ้น มีการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อกำหนดทิศทางในการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุมีการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุขึ้น เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ในมุมการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการส่งเสริมกิจกรรมสำคัญในการพัฒนาผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุและการจัดตั้งกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและผู้พิการในระดับท้องถิ่น ซึ่งมักพบเห็นกิจกรรมนี้จำนวนมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในบางพื้นที่มีการจัดตั้งกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น (เช่น กรณีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์)

ชมรมผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุถือเป็นองค์กรภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในปี 2526 โดยกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ชมรมผู้สูงอายุมีความสำคัญกับการพัฒนาระบบผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญสำหรับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้ในการจัดการปัญหาและส่งเสริมกิจกรรมของผู้สูงอายุ(ชมรมที่มีในท้องถิ่นอาจไม่ได้จัดแจ้งกับสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย) เพื่อให้สมาชิกของชมรมผู้สูงอายุนั้น มีการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่ออาหารต่อกันและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมรวมถึงการสร้างคามตระหนักในศักดิ์ศรี ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการรวมกลุ่มเป็นชมรมนั้นเพื่อให้สมาชิกมาพบปะสังสรรค์และดำเนินกิจกรรมร่วมกัน อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและผู้อื่น รวมถึงเกิดความคุ้นเคยสามัคคี เปิกบาน หายเหงาและก่อให้เกิด

ความสุขกับผู้สูงอายุ กิจกรรมที่สำคัญของชมรมอาจมีทั้งกิจกรรมในเชิงศาสนา กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมการสร้างเสริมสุขภาพ กิจกรรมการสร้างเสริมรายได้ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเพณีวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น กิจกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว กิจกรรมจิตอาสา กิจกรรมการกุศล กิจกรรมเกี่ยวกับสวัสดิการชุมชนหรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่ผู้สูงอายุมีศักยภาพดำเนินการและตกลงทำกิจกรรมนั้นด้วยกัน โดยอาศัยการปรึกษาหารือซึ่งอาจเป็นการนำทุนทางสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่มาปรับประยุกต์ใช้กับ กิจกรรมของผู้สูงอายุได้

โรงเรียนผู้สูงอายุ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ (2560) ได้เขียนหนังสือชื่อ โรงเรียนผู้สูงอายุ : ชุดความรู้การพัฒนาเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ ซึ่งจัดพิมพ์โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย เป็นเสมือนคู่มือสำหรับการทำกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุของหลายหน่วยงาน ทั้งนี้มีการอธิบายชุดความรู้เกี่ยวกับ สิ่งที่ผู้สูงอายุต้องรู้ การเปลี่ยนแปลงในวัยสูงอายุกับการป้องกันและรักษาสุขภาพ การดำรงชีวิตแบบสูงวัยที่มีคุณภาพ การออกกำลังกายในวัยสูงอายุ อาหารที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ การใช้ยาอย่างถูกวิธี พืชผักสมุนไพรเพื่อสุขภาพ การพัฒนาจิตสำหรับผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย กฎหมายในชีวิตประจำวันและสิทธิผู้สูงอายุ การพัฒนาตนเอง ความรู้ที่ผู้สูงอายุควรรู้ ศาสนาในชีวิตประจำวัน วัฒนธรรมและภูมิปัญญาพื้นบ้าน อาสาสมัครกับการมีส่วนร่วมในสังคม อาเซียนน่ารู้ การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติในโลก ภัยพิบัติทางธรรมชาติและ การเตรียมรับมือเมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ เป็นต้น

ทั้งนี้จากประสบการณ์ผู้เขียนในการเป็นนักวิจัยภาคสนามโครงการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ประจำปี 2563 พบว่า โรงเรียนผู้สูงอายุโดยส่วนใหญ่มีการดำเนินการ โรงเรียนผู้สูงอายุเพื่อดูแลกลุ่มผู้สูงอายุติดสังคม แต่ยังขาดมิติในการเข้าใจเชิงพื้นที่โดยเฉพาะสภาพปัญหาที่แท้จริงของผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ และมักจะทำโครงการเรียนผู้สูงอายุไปในลักษณะทำนองเดียวกัน คือเน้น การอบรม นันทนาการ และกลุ่มเข้าร่วมก็มักเป็นคนที่จะสะดวกและพร้อมเข้าร่วมในกิจกรรมเชิงพัฒนาสุขภาพ กายและสุขภาพใจ ซึ่งกล่าวได้ว่ามักจะพบกลุ่มข้าราชการเกษียณอายุราชการและกลุ่มผู้สูงอายุทั่วไปบางที่ พอมีเวลา โดยแต่ละรุ่นจะมีสมาชิกไม่มากนักและกลุ่มผู้สูงอายุอื่น ๆ มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญเนื่องจาก โครงการนี้ไม่ต้องตอบใจต่อความประสงค์ของผู้สูงอายุ เนื่องจากกิจกรรมไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับสภาพ ปัญหาของผู้สูงอายุในแต่ละบริบทพื้นที่ เช่น ในชนบทอีสานผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านการเข้าถึง รายได้และเศรษฐกิจ แต่กิจกรรมที่ทำไม่ได้เชื่อมโยงประเด็นปัญหาเหล่านี้เข้าไปในโรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญ หรือหากไม่แทรกในโรงเรียนผู้สูงอายุ กิจกรรมเฉพาะที่จัดขึ้นเพื่อผู้สูงอายุก็จัดไปตามนโยบายรัฐมากกว่าท สะท้อนจากปัญหาในระดับพื้นที่ หรือปัญหาในเชิงบริบท ประเด็นเหล่านี้ควรมีการศึกษาและทบทวนสภาพ ปัญหาโดยเฉพาะใช้แนวทางวาทกรรมเชิงวิพากษ์น่าจะช่วยให้เห็นมิติอื่นที่ถูกซ่อนเร้นหรือปิดบังไว้

นโยบายองค์กรภาคประชาสังคมต่อผู้สูงอายุ

องค์กรภาคประชาสังคมถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ไม่ใช้รัฐแต่มีความสำคัญกับทิศทางการพัฒนา (Henry, 2011) เนื่องจากเป็นองค์กรที่สามารถเข้าใจนโยบายและมีลีลา (Style) ในการสื่อสารทางนโยบาย

ระหว่างรัฐกับประชาชน องค์การภาคสังคมที่มีความโดดเด่นและทำงานคู่ขนานไปกับรัฐองค์กรหนึ่งในส่วนกลางคือ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย ได้จัดตั้งขึ้นตามมติการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อศึกษาวิจัยและรวบรวมความรู้เกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งไทยและต่างประเทศ และส่งเสริมการพัฒนารูปแบบการดำเนินการด้านผู้สูงอายุสำหรับใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทย ตลอดจนเผยแพร่ความรู้และวิชาการเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้แก่สังคมโดยรวม เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2550 ถือเป็นวันก่อตั้งมูลนิธิ โดยได้รับอนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งเป็นมูลนิธิ ใช้ชื่อว่า “มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.)” (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2563; ออนไลน์) บทบาทหนึ่งที่ชัดเจนคือการได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ให้จัดทำรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 เพื่อเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีทุกปีตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

นอกจากนี้กลไกแรก ๆ ที่ดำเนินการในลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคมหากแต่มีกลไกของระบบราชการให้การสนับสนุนและเข้าร่วมเป็นกรรมการ คือสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหลายภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนผู้สูงอายุผ่านกลไกภาคสังคม และสามารถผลักดันนโยบายผู้สูงอายุระดับชาติได้ ทั้งแผนพัฒนาผู้สูงอายุและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพราะกลุ่มคนที่เข้าร่วมก่อตั้งล้วนแล้วแต่เป็นนายแพทย์และนักสังคมสงเคราะห์ ที่มีอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองและการขับเคลื่อนนโยบายผู้สูงอายุผ่านชมรมผู้สูงอายุ อันเป็นส่วนย่อยของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

นอกจากมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทยและสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์แล้ว ยังมีกลไกภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในแต่ละจังหวัด เพื่อทำงานและขับเคลื่อนประเด็นผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ โรงเรียนผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยชุมชนเป็นหลัก (ไม่นับรวมกรณีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น)

ผู้สูงอายุกับความเป็นชายขอบของยุทธศาสตร์การพัฒนา

ดังได้กล่าวแล้วว่าการเกื้อหนุนอายุการทำงานคือความเป็นสถาบันในแง่ที่ว่าเป็นการผลักให้เกิดคนกลุ่มใหม่ขึ้นมาทันทีในระบบสังคม อย่างไรก็ตามแนวทางการกล่าวถึงเรื่องการใช้ชีวิตหลังเกษียณมีค่อนข้างมาก แต่น้อยนักที่จะกล่าวถึงกลุ่มคนที่ไม่อยู่ในระบบที่ไม่มีวันเกษียณ ดังนั้นในประเด็นนี้ต้องการที่จะสื่อถึงภาพที่มองผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มต่างกันออกไป โดยเฉพาะการกีดกันผู้สูงอายุกลุ่มใหญ่ให้เป็นชายขอบของการพัฒนาคุณภาพชีวิต แม้จะมีบางนโยบายเช่นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ก็อาจจำกัดการเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีในมิติที่เหนือกว่าจำนวนเงินที่ได้รับในแต่ละเดือน ทั้งนี้จะได้อธิบายระบบบำนาญและเงินเก็บหลังเกษียณ ที่มุ่งเน้นแต่แรงงานในระบบเป็นสำคัญและมีเม็ดเงินจำนวนมหาศาลโดยเฉพาะระบบอัตราค่าจ้างภาครัฐ ประเด็นถัดไปจะกล่าวถึงการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในมิติภาวะการขาดแรงงานของระบบทุนนิยมและความไม่สมดุลกับแรงงานใหม่ในตลาดแรงงาน และประเด็นสุดท้ายข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนที่สุด

คือผู้สูงอายุที่ยากจนอันเป็นบัพทสะท้อนความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างหนักหน่วงและยาวนานทั้งนี้จะอธิบายแต่ละประเด็นตามลำดับดังนี้

ระบบบำนาญและเงินเก็บหลังเกษียณ : ความแผ่วเบาของนโยบายที่มีต่อแรงงานนอกระบบ

ประเทศไทยแม้จะมีการกำหนดให้สังคมผู้สูงอายุเป็นวาระแห่งชาติ แต่ก็มิมีระบบที่รองรับโดยรัฐที่เป็นรูปธรรมไม่กั้นนโยบายและที่ผ่านมาการศึกษาและการพัฒนานโยบายมักกล่าวถึงระบบบำนาญเป็นสำคัญ ทั้งนี้หากมองโดยรวมแล้วประเทศไทยมีระบบบำนาญที่หลากหลายระบบ ได้แก่ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2563)

1) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 (มาตรา 11 (1) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม) และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ฉบับต่าง ๆ มีเกณฑ์ในการจ่ายให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่ได้รับเงินบำนาญจากรัฐ ไม่ได้รับเงินเดือน และไม่ได้อยู่ในสถานสงเคราะห์คนชราของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) บำนาญบำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งเป้าหมายคือข้าราชการเป็นสำคัญ

3) กองทุนบำนาญข้าราชการตามพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

4) กองทุนบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500

5) บำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516

6) กองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลูกจ้างในสถานประกอบการ ที่ใช้สิทธิจากกองทุนประกันสังคม

7) กองทุนการออมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช. จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมซึ่งส่งเงินเพื่อได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สมาชิกกองทุนบำนาญข้าราชการ กองทุนบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองทุนบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หรือสมาชิกกองทุนอื่นหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

8) กองทุนสงเคราะห์ กระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ผู้ประกอบอาชีพครู บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนเอกชนที่เป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์กระทรวงศึกษาธิการ

9) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530 สถานประกอบการบางแห่งมีศักยภาพที่ลูกจ้างและนายจ้างสามารถตกลงกันที่จะจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้

แต่สถานประกอบการบางแห่งไม่ใช่ ทั้งนี้แต่ละระบบนั้นก็มีกฎหมายที่กำหนดให้ระบบต้องปฏิบัติตามต่างกันไป

จากการประมวลระบบบำนาญของไทยจะเห็นได้มากกว่า 7 กองทุนเป็นการวางรากฐานเพื่อเป็นแรงจูงใจในการทำงานของแรงงานในระบบ ส่วนแรงงานนอกระบบหากมีรายได้พอจ่ายอาจเข้ากองทุนออมแห่งชาติที่รัฐจะร่วมสมทบหรือออร์บเปี้ยยังชีพเมื่ออายุครบ 60 ปีขึ้นไป โดยมีเงินเปี้ยยังชีพ 600 บาทขึ้นไป ตามช่วงอายุ (อายุ 60 – 69 ปี ได้รับเปี้ยยังชีพ 600 บาท อายุ 70 – 79 ปี ได้รับเปี้ยยังชีพ 700 บาท อายุ 80 – 89 ปี ได้รับเปี้ยยังชีพ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเปี้ยยังชีพ 1,000 บาท) ดูเหมือนทิศทางการพิจารณานโยบายจะเน้นที่ระบบบำนาญของแรงงานในระบบทั้งรัฐและเอกชนเป็นสำคัญ แต่ดูเหมือนว่าแรงงานนอกระบบโดยเฉพาะผู้สูงอายุในภาคเกษตร หรือภาคบริการอื่น จะถูกละเลยจากระบบบำนาญภาครัฐ ประกอบกับการทำงานของแรงงานนอกระบบ คงยากที่จะกล่าวได้ว่าเกษียณอายุการทำงาน เพราะบางอาชีพทำงานจนตายโดยเฉพาะอาชีพเกษตรกรรม ที่ทำงาน“จน”และ“ตาย” ไปในที่สุด ระบบนโยบายที่จะเพิ่มเข้าไปในแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้มีค่อนข้างน้อยมาก หรือหากจะกล่าวว่ก็ให้คนกลุ่มนี้เข้ามาในระบบบำนาญเองคงเป็นเรื่องยาก เพราะธรรมชาติการทำงาน ความรู้ทักษะที่ต่างกันทำให้การเข้าสู่ลักษณะงานที่ต่างกัน ในทางนโยบายควรต้องกันกลับมาพิจารณาว่าจะทำอย่างไรจึงจะสามารถมีนโยบายที่ครอบคลุมกลุ่มคนเหล่านี้ มากกว่าการที่จะกล่าวถึงแรงงานในระบบเป็นหลัก ทั้งระบบราชการและเอกชนเพียงอย่างเดียว

ประกอบกับแนวคิดที่เน้นให้ผู้สูงวัยเป็นหลักชัยและเป็นพลังหลักในการพัฒนาสังคมและชุมชนท้องถิ่นนั้น ดูจะแผ่วเบาในทางนโยบาย ดูเหมือนน้ำหนัทางนโยบายจะเน้นอุม้ฐาราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานเอกชน หากแต่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบทำงานตามวิถีชีวิตที่มีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น การเป็นผู้ประกอบการชาวนา หรือการพัฒนาเกษตรระบบเชิงเดี่ยวตามวิถีของระบบทุนนิยม คนกลุ่มนี้ทำงานและได้รับผลกระทบตามความผันผวนทางเศรษฐกิจ พอถึงคราวอายุ 60 ปี ก็ได้รับเปี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งคงไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การพัฒนาระบบนโยบายเพื่อเอื้อต่อกลุ่มแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานสูงวัยนอกระบบจึงมีความสำคัญมาก

การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในมิติภาวะการขาดแรงงานของระบบทุนนิยมและความไม่สมดุลกับแรงงานใหม่ในตลาดแรงงาน

ในปีพ.ศ. 2561 ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ประมาณร้อยละ 37 ของผู้สูงอายุไทยยังคงทำงานอยู่คิดเป็นแรงงานสูงอายุประมาณ 4.4 ล้านคน จากผู้สูงอายุทั้งหมด 12 ล้านคน (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2561) ภายใต้วิสัยทัศน์แผนกลยุทธ์ในการทำงานผู้สูงอายุ (2559–2563) ที่ว่า **“ผู้สูงวัยคือหลักชัยของสังคม”** ด้วยความสามารถพึ่งตนและมีส่วนร่วมเป็นกำลังในการผลิตเชิงเศรษฐกิจ หากพิจารณาโดยผิวเผินนับเป็นสิ่งที่ดียอย่างมากในการมองมุมใหม่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ แต่หากมองในเชิงวิพากษ์จะเห็นได้ว่าการเน้นให้ผู้สูงอายุในระบบการผลิตของทุนเชื่อว่าทุกคนจะสามารถทำได้ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่มีคุณลักษณะพิเศษ เช่น พิการหรือมีโรคประจำตัวเรื้อรังหรือ

กลุ่มในภาคแรงงานนอกระบบซึ่งต้องทำงานจนวันตายอยู่แล้ว และพึ่งพาตนเองด้วยลำแข้งตนเอง โดยเป็นการทำงานที่ไม่มีวันเกษียณแถมเช่นกรณีพนักงานบริษัทหรือข้าราชการ ที่มีกำหนดตายตัวในเรื่องอายุของการสิ้นสุดการทำงาน ดูเหมือนนิยามดังกล่าวจะเน้นไปที่กลุ่มแรงงานในระบบเป็นสำคัญ หากแต่แรงงานนอกระบบยังต้องทำมาหากินตามประสาและขาดการกระตุ้นเสริมอย่างเป็นระบบในระดับชนบท แม้จะมีกองทุนผู้สูงอายุในการให้กู้ยืมแต่ก็มีเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงแหล่งทุน เช่น การมีผู้ค้ำประกันที่ต้องมีงานลักษณะประจำหรือผู้ค้ำต้องทำงานหรือมีภูมิลำเนาในจังหวัดที่กู้ ประเด็นเหล่านี้เป็นกำแพงในการสกัดกั้นการเข้าถึงแหล่งทุนของผู้สูงอายุโดยทั่วไปอย่างมาก

การพิจารณาประเด็นการจ้างงานผู้สูงอายุจึงจะเป็นความหวาดวิตกของทุนนิยมในการขาดกำลังแรงงานในการผลิตมากกว่าที่จะพิจารณาในแง่ความต้องการในการส่งเสริมผู้สูงอายุอย่างแท้จริง เนื่องจากมีความพยายามในการเปลี่ยนวิธีการจ้างเป็นรายวันหรือเป็นช่วงเวลา ที่ไม่ต้องมีการผูกพันด้านสิทธิและสวัสดิการอื่น ๆ ของผู้สูงอายุ ประเด็นนี้มีนัยสำคัญต่อความตื่นตัวของผู้ประกอบการในการจ้างงานผู้สูงอายุ คุณภาพดีราคาถูก เพื่อทำงานในสถานประกอบการ เป็นที่น่าสนใจว่าเมื่อทุนกล่าวถึงการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในขณะที่กลุ่มวัยแรงงานใหม่ที่สำเร็จการศึกษาใหม่ว่างงานจำนวนมาก

ประเด็นต่อเนื่องของระบบแรงงานในสังคมคือ เมื่อรัฐพยายามนำเอานโยบายสังคมผู้สูงอายุเป็นวาระแห่งชาติและมีแนวคิดจะขยายอายุเกษียณราชการ ในขณะที่ปากหนึ่งกำลังครุ่นคิดในการส่งเสริมการทำงานทำของบัณฑิตจบใหม่ เนื่องจากมีภาวะว่างงานจำนวนมาก รัฐต้องหาแนวทางจ้างคนเหล่านี้หรือการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการจ้างงานในภาพใหญ่หรือเศรษฐกิจเชิงมหภาค ผู้สูงอายุก็ยังคงทำงานในขณะที่คนรุ่นใหม่ก็อยู่ในภาวะตกงาน ประเด็นนี้เป็นที่น่าสนใจในการตัดสินใจในการพัฒนากำลังคนภาครัฐ หรือในกรณีภาคเอกชนเองหากระบบเศรษฐกิจไม่ดี อัตราการว่างงานก็จะมีมากเศรษฐกิจภาคครัวเรือนฝืดเคือง การมองภาพการตกงานของบัณฑิตจบใหม่ที่ไฟแรง กับการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ อาจพิจารณาให้รอบด้านเพื่อหาสมดุล เพราะสุดท้ายแล้วทั้งการจ้างงานบัณฑิตจบใหม่หรือวัยแรงงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ ก็ใช้เงินเป็นไปในทางขับเคลื่อนระบบทุนนิยมเป็นสำคัญ การสร้างผู้ประกอบการหรือการพัฒนาธุรกิจเพื่อเสริมสร้างสังคมผู้สูงอายุยังคงต้องมีการพูดถึงและพัฒนาอย่างจริงจังในภาคเอกชน และรัฐเองรวมทั้งกลุ่มผู้ประกอบการสังคมที่จะใช้เป็นแนวทางในการสร้างธุรกิจเพื่อสังคม อันเป็นการเปิดพื้นที่ใหม่ให้แก่กลุ่มอื่นได้ใช้แรงงานมิใช่เพียงเพื่อรับใช้ระบบทุนเพียงอย่างเดียว

ผู้สูงอายุที่ยากจน: บทสะท้อนความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

จากข้อมูลจากรายปี ปันทองและคณะ (2561) ได้เสนอรายงานวิจัยต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเรื่องสังคมสูงวัยกับความท้าทายของตลาดแรงงานไทย พบว่า ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีระดับความยากจนร้อยละ 28 ในขณะที่ผู้สูงอายุไทยจบชั้นมัธยมศึกษาขึ้นไปเพียงร้อยละ 12 เมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ถือว่าน้อยมาก (ร้อยละ 74, 46, 40 ตามลำดับ) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและการเข้าถึงทรัพยากรของผู้สูงอายุของประเทศไทย อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางสังคมและนโยบายการพัฒนาซึ่งมิใช่เฉพาะผู้สูงอายุเท่านั้น หากแต่เป็นระบบเศรษฐกิจโดยรวมที่กระทบต่อผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ปราโมทย์ ประสาทกุล ศุภติดา ชวนวันและกาญจนา เทียนลาย (2555) มองว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นผู้สูงอายุชายขอบได้แก่ 1) ความยากจนของผู้สูงอายุเป็นชายขอบของสังคม เนื่องจากสภาพผู้สูงอายุอาจไม่สอดคล้องกับการทำงานจึงทำให้ไม่มีรายได้เพียงพอและการเป็นกลุ่มชายขอบในที่สุด 2) เรื่องสังขารร่างกายที่ต้องกลายเป็นคนชายขอบ ซึ่งมีประเด็นเรื่องสุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะโรคที่นำผู้สูงอายุสู่ภาวะพึ่งพิง ได้แก่ โรคสมองเสื่อม โรคทางเดินโลหิตและหัวใจซึ่งนำไปสู่อาการเส้นเลือดสมองแตก โรคเบาหวาน โรคไต และโรคกระดูกและไขสันหลังที่ทำให้ผู้สูงอายุต้องอยู่ในภาวะพึ่งพิง นอกจากนี้ยังมีประเด็นทางสุขภาพจิตที่ตกต่ำ โดยในปี พ.ศ.2553 มีอัตราการฆ่าตัวตายของผู้อายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึง 8 คนต่อประชากรแสนคนและกลุ่ม 70-79 ปีสูงถึง 15 คนต่อประชากรแสนคน 3) ลักษณะการอยู่อาศัยในเมืองและชนบทหลักให้ผู้สูงอายุไปอยู่ชายขอบ จากสภาพครอบครัวขยายสู่ครอบครัวเดี่ยวและการเพิ่มขึ้นของการอาศัยในครัวเรือนเพียงลำพังเพิ่มขึ้น โดยผู้สูงอายุที่อยู่ชนบทต้องดูแลตนเองและหลาน ที่ถูกส่งมาให้เลี้ยงเนื่องจากการไปทำงานในต่างถิ่นจึงขาดการเหลียวแลอย่างชัดเจน ในขณะที่ผู้สูงอายุในสังคมเมืองเน้นการอยู่ใครอยู่มัน ไม่เอื้อต่อการมีปฏิสัมพันธ์ของผู้สูงอายุ การอยู่อาศัยคนเดียวในเขตเมืองกลายเป็นกลุ่มเปราะบางไปโดยปริยาย และ 4) บริการสาธารณะทำให้ผู้สูงอายุเป็นคนชายขอบโดยปริยาย บริการสาธารณะทั่วไป เช่น ถนน ทางเดิน อาคารติดต่อราชการหรือบริการสาธารณะอื่น ๆ ยังไม่ครอบคลุมในการอำนวยความสะดวกของผู้สูงอายุและผู้พิการ สิ่งเหล่านี้กีดกันผู้สูงอายุออกจากบริการสาธารณะโดยปริยาย

ทั้งนี้หากพิจารณาประชากรผู้สูงอายุปี พ.ศ. 2557 พบว่าผู้สูงอายุมากกว่าหนึ่งในสาม (ร้อยละ 34.3) ของผู้สูงอายุทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (ไม่รวมคนที่ไม่มีรายได้) ซึ่งลดลงจากร้อยละ 46.5 ในปี พ.ศ. 2545 (รายได้ต่ำกว่า 1,607 บาทต่อเดือน) ในปี พ.ศ. 2557 ผู้สูงอายุร้อยละ 34.3 มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (รายได้ต่ำกว่า 2,572 บาทต่อเดือน) (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2560) สะท้อนให้เห็นข้อมูลโดยรวมว่ากลุ่มผู้สูงอายุในฐานะกลุ่มเปราะบางของสังคมมีรายได้ต่ำและมีความเหลื่อมล้ำชัดเจน และจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างเพื่อสะท้อนภาพปัญหาของผู้สูงอายุ โดยวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า ผู้สูงอายุในพื้นที่ตำบลโนนสูง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ส่วนใหญ่มีรายได้ประมาณ 600 – 1,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 49.0 (128) รายได้ 1,001 – 2,000 บาท ร้อยละ 19.5 (51) หากรวมผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำกว่า 2,000 บาท ในพื้นที่มากถึงร้อยละ 68.5 ซึ่งดูจะสะท้อนภาพที่ชัดเจนขึ้นในระดับพื้นที่ถึงสภาพปัญหาด้านรายได้ของผู้สูงอายุในชุมชนได้อย่างดี (สุนทรชัย ชอบยศและคณะ, 2563)

ยุทธศาสตร์ที่พึงปรารถนาเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์

สำหรับการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอยุทธศาสตร์ที่พึงปรารถนาเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ขอใช้แนวทางการวิเคราะห์ลำดับยุทธศาสตร์ของ Thucydides (Platias, A. G., & Koliopoulos, K., 2017; Kane, T., 2013) โดยอธิบายระดับของยุทธศาสตร์ (The Levels of Strategy) ว่ามีตั้งแต่มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) (Gaddis, J. L., 2019) ยุทธศาสตร์ทางการทหาร (Military Strategy)

(ในที่นี้จะไม่นำมาวิเคราะห์) ระดับปฏิบัติการ (Operational Art) และระดับยุทธวิธี (Tactics) ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้เงาของฐานคติของเป้าหมายนโยบาย (Policy End) ที่ฝ่ายการเมือง (Politics) เป็นผู้ตัดสินใจในการวางเป้าหมายเพื่อให้บรรลุผลทางการเมือง (Gray, 2015) ทั้งนี้จะขอเสนอแนวทางยุทธศาสตร์แต่ละระดับดังนี้

นโยบายและมหายุทธศาสตร์ (Policy and Grand Strategy) เพื่อการดูแลและพัฒนาที่ครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มผู้สูงอายุทุกประเภท

จากอัตราความครอบคลุมจากข้อมูลผู้ที่รับบำนาญข้าราชการและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ สูงถึงเกือบร้อยละ 90 และข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติล่าสุดพบว่า มีอัตราความครอบคลุมประมาณร้อยละ 93 ทำให้เห็นว่ามีครอบคลุมสูงมาก อย่างไรก็ตามยังคงต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมว่า ในส่วนที่ยังขาดอยู่นั้นเป็นเพราะเหตุใด เช่น ไม่ได้สมัครเข้าร่วม คิดว่าไม่จำเป็นต้องเข้าร่วม หรือเข้าไม่ถึง (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2563)

นอกจากนี้การมีกองทุนการออมแห่งชาติทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม รวมถึงกองทุนอื่น ๆ ให้สามารถมีบำนาญส่วนเพิ่มได้ ซึ่งหากกองทุนการออมแห่งชาติสามารถขยายฐานสมาชิกได้มากกว่านี้ ก็จะสามารถขยายให้ครอบคลุมของระบบบำนาญส่วนเพิ่มในภาพรวมเข้าใกล้ 100% ได้ ทั้งนี้สำหรับระบบบำนาญประชากรวัยทำงานได้มีหลักประกันส่วนเพิ่มเติมจากบำนาญ (บำนาญส่วนเพิ่ม) หรือเบี้ยยังชีพที่สามารถสร้างได้ตั้งแต่ในวัยทำงานนั้น มีความครอบคลุมเพียงประมาณร้อยละ 38.82 ของประชากรวัยทำงานทั้งหมด จะเห็นได้ว่ายังมีพื้นที่ให้ขยายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งกองทุนการออมแห่งชาติจำเป็นต้องทำงานหนักเพื่อขยายให้มีความครอบคลุมมากขึ้น (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2563) จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มนอกระบบจะไม่ได้รับสิทธิเบี้ยบำนาญ และหากไม่ได้ทำงานในบริษัทเอกชนก็ไม่มีเบี้ยประกันสังคม และหากพิจารณาจากกองทุนการออมแห่งชาติ ผู้สูงอายุก็คงยากที่จะออมเงินหรือหากเป็นวัยแรงงานอื่นที่มีสิทธิออมไว้ใช้เมื่อสูงอายุก็ดูเหมือนว่าระบบการเข้าถึงกองทุนและการมีเงินเหลือเก็บเป็นการยากสำหรับประชาชนระดับล่างอย่างมาก ประเด็นนี้ผู้สูงอายุกลุ่มนอกระบบแรงงานค่อนข้างที่จะมีหลักประกันน้อยมากจากการที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐและแนวทางการหนุนเสริมศักยภาพการทำงานของผู้สูงอายุก็มีเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของผู้สูงอายุ เช่น หากต้องของบประมาณจากกองทุนผู้สูงอายุ กรณีกลุ่มต้องมีการรวมกลุ่ม การต้องมีคนค้ำประกัน ซึ่งพบว่ายังไม่มีมีการปล่อยกู้ในนามกลุ่มเลย ในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการกู้รายเดี่ยว การส่งเสริมหรือออกแบบนโยบายให้ครอบคลุมกลุ่มอื่น ๆ ของผู้สูงอายุมีความสำคัญมากเพราะไม่ใช่เฉพาะพนักงานของรัฐหรือเอกชนเท่านั้นที่สูงอายุหากแต่แรงงานนอกระบบก็สูงอายุได้เช่นกัน

ระดับปฏิบัติการ (Operational Art) : การส่งเสริมกลไกของท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากกว่าการเป็นทางผ่านนโยบายระดับชาติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกของรัฐที่ถูกออกแบบมาเพื่อจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ซึ่งมีภารกิจหลายด้านในการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ ที่ผ่านมามักพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีหนังสือสั่งการ นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุอันเป็นงานในลักษณะนโยบายพื้นฐาน เช่น การแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง อันเป็นแนวทางที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สป.สช.) เป็นผู้วางแนวทางไว้ในการดูแลกลุ่มผู้สูงอายุติดเตียง โดยให้อาสาสมัครสาธารณสุขหรือบุคคลที่ผ่านการอบรมการดูแลผู้สูงอายุ หรืออาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) หรือปัจจุบันเรียก อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) เชี่ยวชาญด้านผู้สูงอายุ เป็นผู้ดูแลหรือแม้กระทั่งการกำกับกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเรื่องอาสาสมัครบริหารท้องถิ่น ซึ่งทับซ้อนในระดับพื้นที่ที่มีการดำเนินการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวหรือ Long term care (LTC) มาก่อน การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุดูเหมือนว่าท้องถิ่นจะเป็นลูกไล่ที่คอยทำตามนโยบายส่วนกลางเป็นสำคัญ

เมื่อเป็นดังที่อภิปรายมาในข้างต้นเป็นที่ควรลึกลับคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะมีการออกแบบนโยบายเพื่อการดูแลผู้สูงอายุในแบบฉบับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยท้องถิ่นสามารถหยิบยกเอาทุนทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาใช้ในกิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุได้ ทั้งกลุ่มผู้สูงอายุติดสังคม กลุ่มติดบ้าน และกลุ่มติดเตียง ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักถึงสภาพปัญหาในบริบทพื้นที่ของตนเป็นสำคัญ เพราะในเชิงพื้นที่นั้นย่อมมีความแตกต่างกันทั้งระดับปัญหาและทุนทางสังคมและวัฒนธรรมที่จะสามารถพลิกแพลงและใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาเชิงสังคมในระดับท้องถิ่นได้ (สุนทรชัย ชอบยศ, 2563) เพราะหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ท้องถิ่นค่อนข้างมีหลากหลายแต่ทั้งนี้วิธีการจัดการขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นและสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น

การมียุทธวิธี (Tactics) ในการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มผู้สูงอายุเพื่อสร้างอำนาจและการต่อรอง

การส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุที่เน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้องค์กรผู้สูงอายุเพื่อการต่อรองและส่งเสริมความต้องการไปยังฝ่ายนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความสำคัญ ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงแค่การเป็นองค์กรในอาณัติของภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ต้องมีสถานภาพความเข้มแข็ง มีขีดความสามารถในการดูแลสมาชิกและการผลักดันนโยบาย การรวมกลุ่มจะในนามชมรมผู้สูงอายุ สมาคมหรือเครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายวัฒนธรรมของผู้สูงอายุ หรืออื่นๆที่มีในท้องถิ่น ควรมีช่องทางให้ผู้สูงอายุในชุมชนได้รวมกลุ่มกันและสร้างความต่อเนื่องในการทำงานและสร้างความสำคัญในการรวมกลุ่ม ซึ่งอาจจะไม่เป็นทางการอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ เช่น โรงเรียนผู้สูงอายุ ทั้งนี้การส่งเสริมความเข้มแข็งของผู้สูงอายุต้องทำให้เสียงของผู้สูงอายุสามารถสะท้อนไปยังฝ่ายนโยบายได้ ในการรับฟังปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของระบบนโยบาย ซึ่งการสร้างเสริมความเข้มแข็งนั้นจะต้องมีผู้นำของกลุ่มผู้สูงอายุและการพัฒนาผ่านกลไกที่มีการจดทะเบียนองค์กร เป็นสมาคมหรือเป็นกลุ่มที่จดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีอำนาจในการต่อรองทางนโยบายทั้งในระดับจังหวัด จากกองทุนผู้สูงอายุหรือการของบประมาณสนับสนุนจากกองทุนสวัสดิการสังคม หรือกลไกอื่นๆที่รองรับ การดำเนินการนี้จะสามารถสร้างการต่อรองได้ ทั้งในส่วนราชการส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาคและส่วนราชการท้องถิ่น และองค์กรภาคสังคมอื่นๆในการที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงาน ประสบการณ์ และแนวทางในการพัฒนาผู้สูงอายุให้มีความพร้อมและสามารถเป็นหลักชัยที่แท้จริงของ สังคม รวมทั้งไม่เป็นภาระของสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งอาจมีการออกแบบในการดูแลกันเองของกลุ่มผู้สูงอายุ ทั้งการดูแลกลุ่มผู้ป่วยติดเตียง การทำกิจกรรมร่วมกัน การสงเคราะห์ยามเจ็บป่วย การช่วยเหลือระยะท้าย และการดูแลการจัดการระบบฌาปนกิจสงเคราะห์ผู้สูงอายุ กิจกรรมเหล่านี้หากมีการเปิดพื้นที่พูดคุยและ การสนับสนุนจากทางนโยบาย ก็ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถดูแลและจัดการตนเองได้ ไม่รอคอยเฉพาะรัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว การหนุนเสริมจากหน่วยงานของรัฐมีส่วนผลักดันให้เกิด กิจกรรมผู้สูงอายุขึ้น อย่างไรก็ตามการสานต่อและการดำเนินการควรให้ความสำคัญและไว้วางใจผู้สูงอายุว่า จะสามารถจัดการตนเองได้ และรับฟังกลุ่มหรือองค์กรของผู้สูงอายุเหล่านี้เพื่อหนุนเสริมผ่านนโยบายอื่นๆของ รัฐ โดยเสมือนหนึ่งว่ากลุ่มหรือองค์กรของผู้สูงอายุเหล่านี้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในระบบนโยบายในระดับ ท้องถิ่น **การเปิดพื้นที่ทางนโยบายให้กับกลุ่มคนต่าง ๆ จะมีความชัดเจนขึ้น เสี่ยงที่ถูกลดทอนปกปิด หรือซ่อนเร้นก็จะถูกเผยออกมาจากพลังของผู้สูงอายุในที่สุด**

สรุปความ

การบริหารจัดการและการส่งเสริมกิจการผู้สูงอายุในประเทศไทย ถูกครอบงำด้วยแนวคิดการ สังคมสงเคราะห์เป็นหลักและมีมุมมองต่อผู้สูงอายุในระยะแรกในลักษณะคนอนาถา (ในระยะแรกเริ่มมีการ ตั้งกองอนาถาสงเคราะห์ขึ้นในระบบราชการ) มีความยากไร้ สิ้นเนื้อประดาตัว ต้องได้รับการสงเคราะห์และ ถือเป็นบุญกุศลในการสงเคราะห์ แม้ในระยะหลังมีความพยายามสร้างวาทกรรมใหม่ขึ้นมาในการมอง ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นผู้ทรงพลังในการพัฒนาชุมชนและสังคม เนื่องจากถูกวิพากษ์วิจารณ์มุมมองด้านสังคม สงเคราะห์จนมีผลต่อการตั้งวิสัยทัศน์ใหม่ในการพัฒนาผู้สูงอายุว่า “ผู้สูงอายุคือหลักชัยของสังคม” (แผน ผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (2545-2564)) โดยพยายามลบภาพการมองผู้สูงอายุในการเป็นผู้รับการ สงเคราะห์ เป็นพลเมืองที่มีสิทธิในการเข้าถึงบริการและร่วมเป็นส่วนหนึ่งในสังคม อย่างไรก็ตามแม้ใน แผนพัฒนาผู้สูงอายุจะมีมุมมองในลักษณะดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัตินโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาก็เป็นนโยบาย เชิงการสงเคราะห์โดยเฉพาะนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นนโยบายหลักที่เป็นสิทธิของผู้สูงอายุทุกคนใน การหลักประกันรายได้ขั้นต่ำตามลำดับขั้นอายุของผู้สูงอายุ และน่าจะเป็นนโยบายหลักเพียงนโยบายเดียวที่ ผู้สูงอายุได้รับเท่ากันทั่วประเทศ และแม้กระทั่งงานสถานการณ์ผู้สูงอายุพ.ศ. 2562 ของมูลนิธิสถาบันวิจัย และพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.พส.) (2564) ยังคงมาตอกย้ำทิศทางที่ว่า “คนแก่” ไม่ใช่ “ผู้ด้อยโอกาส” ต้อง เลิกมองแบบ “สงเคราะห์” แต่ทำให้อยู่อย่างมี “คุณค่า –ศักดิ์ศรี” นั้นย่อมสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดการ สงเคราะห์นี้มีอยู่จริงและดำรงอยู่ในปัจจุบัน ในการจัดการนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุประเด็นนี้สะท้อนวาท กรรมเรื่องผู้สูงอายุคือภาระที่อยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ถึงเวลาที่ต้องคลี่คลายหรือสลายแนวคิดนี้ เปิดพื้นที่ให้ความเป็นพลเมืองที่ทรงคุณค่าของผู้สูงอายุให้เผยออกมา รวมทั้งการมองถึงศักดิ์ศรีและคุณค่า ของผู้สูงอายุในระบบสังคมและนโยบายอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ภาพของการสร้างผู้สูงอายุในการเป็นพลังในการขับเคลื่อนสังคมอาจพบเห็นได้อยู่บ้างในนโยบายระดับชาติที่เป็นผู้นำระดับชั้นนำของสังคม เช่น อดีตนายแพทย์หรือนักสังคมสงเคราะห์ที่หนึ่งสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์ ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันและให้ความเห็นในการขับเคลื่อนนโยบายผู้สูงอายุ หากแต่เป็นเพียงผู้สูงอายุส่วนน้อยในสังคมเท่านั้น และเป็นผู้สูงอายุระดับชั้นนำของประเทศ อย่างไรก็ตามในระดับพื้นที่ท้องถิ่น การมีบทบาทในการเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นในภาพของกลุ่มหรือชมรมค่อนข้างมีน้อยและจำกัด และหากมีก็มักถูกรวบงำโดยกลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะส่วนใหญ่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นวาทกรรมการสร้างผู้สูงอายุให้เป็นหลักชัยของสังคมมีสิ่งที่ย้อนแย้งในประเด็นนี้ดังนี้

ประการแรก การเป็นหลักชัยคืออะไรต้องหยุดนิ่งเป็นผู้หลักผู้ใหญ่ มุ่งมั่นในแนวทางของตนจนไม่สนใจโลกของการเปลี่ยนแปลงหรือไม่หรืออย่างไร หรือเป็นหลักที่ทุกคนต้องยึดถือจริงหรือไม่ที่สังคมมีหลักการเดียวกันที่ต้องยึดถือ คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการรู้เพื่อให้เห็นความหมายอื่นที่แฝงอยู่

ประการที่สอง การมุ่งมั่นให้ผู้สูงวัยทำหน้าที่ขับเคลื่อนสังคมสำหรับผู้สูงอายุทั่วไป ฐานทางเศรษฐกิจแย่ อันเป็นผลมาจากความเหลื่อมล้ำในสังคม ผู้สูงอายุเหล่านี้ยังคงทำงานต่อเนื่อง งานทางสังคมอาจใช้ไม่ได้กับกลุ่มผู้สูงวัยในระดับล่างของสังคม เพราะแหล่งรายได้มีเพียงรายได้เล็กน้อยหรือมีเพียงเบี้ยยังชีพ หรือการที่ถูกหลอกลวงให้บ้างเป็นครั้งคราวเท่านั้น จึงเป็นการยากในการขับเคลื่อนสังคมและชุมชนของตนตราบเท่าที่ยังไม่มีการรวมกลุ่มและการต่อรองทางนโยบาย

ประการที่สาม การสร้างวาทกรรมที่ครอบงำเรื่องสังคมผู้สูงอายุทำให้การเบนเข็มมุ่งเน้นที่ผู้สูงอายุ เช่น เรื่องการจ้างงาน แนวคิดการต่ออายุราชการที่ไม่คำนึงถึงสมดุลการจ้างแรงงานใหม่ในระบบซึ่งพบว่าปีหนึ่ง ๆ มีอัตราการว่างงานจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันระบบที่จะสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุที่ไม่ใช่ในเอกชน หรือภาคบริการ ยังไม่มีความชัดเจนในการดูแลกลุ่มผู้สูงอายุระดับล่างที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่มีความผันผวนของผลประกอบการและการเป็นเพียงแรงงานสูงอายุ ระบบนโยบายที่สะสมสร้างขึ้นเพื่อรองรับคนกลุ่มน้อยที่ถือเป็นส่วนใหญ่ของกลุ่มผู้สูงอายุในสังคมไทยยังต้องมีการทบทวนและการออกแบบที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในระดับล่างต่อไป

ดังนั้นในอนาคตของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ต้องร่วมมือกันจริงจังในการที่จะขจัดปัญหาของผู้สูงอายุโดยการใช้ยุทธศาสตร์การทำงานแบบร่วมมือกันของภาคีที่เกี่ยวข้อง การมีภาคีหรือหุ้นส่วนสำคัญในการพัฒนา (Partnership) ทั้งภาครัฐ เอกชนรวมถึงภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม เพื่อทำให้การทำงานมีลักษณะเครือข่ายนโยบาย ซึ่งสามารถให้องค์กรหรือภาคส่วนเหล่านี้ ร่วมคิดร่วมทำหรือร่วมดำเนินการในกิจการของท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชนในระดับท้องถิ่น (Durose, Greasley and Richardson, 2009; Agranoff, R.,2004; Shah, A. (Ed.), 2006; Osborne. P.(Ed.),2010) การดำเนินการอาจมิได้ทั้งเรื่องสุขภาพ วิถีชีวิตความเป็นอยู่และเศรษฐกิจครัวเรือน สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ ด้วยการทบทวนและคำนึงถึงความยั่งยืนการะทางด้านงบประมาณอย่างจริงจังต่อการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุผ่านโครงการ

ต่าง ๆ ของภาครัฐ ในการช่วยเหลือหรือส่งเสริมสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และต้องเน้นการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์เกี่ยวกับปรัชญาในการจัดสวัสดิการสังคมให้ก้าวหน้ากับการเปลี่ยนแปลงในบริบทของ สังคมไทย และมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น ทั้งสำหรับผู้สูงอายุและประชากรกลุ่มวัยอื่นด้วยการก้าวให้พ้น จากแนวคิดที่มุ่งเน้น “การสงเคราะห์” และที่สำคัญคือ กระจายความรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคม ผ่านการสร้าง “หุ้นส่วน” ด้วยการให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีศักยภาพในสังคม ทั้งจากครอบครัว อาสาสมัคร ชุมชน ท้องถิ่น สถาบันศาสนา และภาคประชาสังคม รวมถึงภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการ จัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2564)

ทั้งนี้การเกื้อกูลกันของคนในชุมชนท้องถิ่นจะเป็นทางออกสำคัญในการสร้างพื้นที่เชิงนโยบายใหม่ โดยเน้นไปที่กลไกระดับชุมชนในการสร้างพื้นที่กิจกรรมและการออกแบบเพื่อการดูแลกัน เพราะลำพังการใช้ นโยบายทางการเมือง (Policy End) ผ่านงบประมาณภาครัฐในการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคงไม่เพียงพอต่อ การใช้ชีวิตของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชนควบคู่กันไปด้วย (Strategic Ways) โดยอาศัยระดับปฏิบัติการชุมชน (Tactics) ผ่านระบบแผนปณิกสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ระบบการเรียนรู้ตลอด ชีวิตของผู้สูงอายุ สิ่งเหล่านี้ต้องถูกขับเคลื่อนอย่างจริงจังในระดับปฏิบัติการภายใต้การรับฟังเสียงของ ผู้สูงอายุ ไม่ใช่เพียงแค่การปรากฏในเอกสารทางนโยบายระดับชาติเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2563). *ยุทธศาสตร์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 – 2565 ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ : กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์.
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (2545–2564) ฉบับปรับปรุงแก้ไข ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552*. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- จารีย์ ปิ่นทอง. (2561). *สังคมสูงวัยกับความท้าทายของตลาดแรงงานไทย*. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล ศุทธิดา ชวนวันและกาญจนา เทียนฉาย. (2555). *ผู้สูงอายุ : คนวงในที่จะถูกผลักดันให้ ไปอยู่ชายขอบ*. ใน ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย. นครปฐม : สถาบันวิจัย ประชากรและสังคม.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2554). *ผู้สูงอายุไทย : พัฒนาการเชิงนโยบายภาครัฐจากอดีตสู่ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก วันที่ 31 ธันวาคม 2546.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2561). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ สถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.

- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2563). *การก่อตั้งมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย*.
ออนไลน์ เข้าถึงวันที่ 7 ธันวาคม จาก https://thaitgri.org/?page_id=35858
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2564). *มส.พส. เปิดรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย จำนวนพุ่ง
กว่า 11 ล้านคนชี้การจัดสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องที่ท้าทาย*. เข้าถึงวันที่ 8 ธันวาคม จาก
https://thaitgri.org/?p=&fbclid=IwARjIWAjVopzrIFsmxqdRSO_NIVaAH0EO8BGcRlfJWYtaZox9YpEexbCY
- รศรินทร์ เกรย์และคณะ. (2556). *มติชนใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม และสุขภาพ*.
นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม
2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม
2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน
2560.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2559). *ชาญชราก้าวสู่สังคมสูงวัยด้วยความรู้และปัญญา*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2563). *ปฏิรูประบบบำนาญไทยเพื่อสังคมสูงวัยในอนาคต*. เอกสารประกอบการ
ประชุม “สังคมสูงวัย : ความพร้อมที่ต้องตั้งรับและความท้าทายที่ไทยต้องเผชิญ. 16 ตุลาคม
2563. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ. (2560). *โรงเรียนผู้สูงอายุ : ชุดความรู้การพัฒนาเป็นผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ*.
กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2560). *บริการท้องถิ่นเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีสำหรับผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ :
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สุนทรชัย ชอบยศ. (2563). *การสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อการ
อนุรักษ์และประยุกต์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหมอลำลิ้นไช*. วารสารสถาบันพระปกเกล้า.
ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบัน
พระปกเกล้า.
- สุนทรชัย ชอบยศและคณะ. (2563). *สภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาผู้สูงอายุ ตำบลโนนสัง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น*. รายงานโครงการจ้างงานประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์
การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19). มหาสารคาม : วิทยาลัยการเมือง
การปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

- Agranoff, R. (2004). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Durose, Greasley and Richardson. (2009). *Changing local Governance, Changing Citizens*. Bristol: Policy Press.
- Gaddis, J. L. (2019). *On grand strategy*. Penguin Books.
- Gray, Colin S. (2015). *The Future of Strategy*. Cambridge: Polity.
- Hadeel Halaweh, Synneve Dahlin-Ivanoff, Ulla Svantesson and Carin Willen. (2018). *Perspectives of Older Adults on Aging Well: A Focus Group Study*. Journal of Aging Research. Volume 2018.
- Henry, Nicholas. (2011). *Public administration and public affairs*. 10th ed. Upper Saddle River, New jersey: Pearson prentice hall.
- Julia Rozanova. (2010). *Discourse of successful aging in The Globe & Mail: Insights from critical gerontology*. Journal of Aging Studies 24 (2010) 213–222.
- JUSTINE COUPLAND. (2009). *Discourse, identity and change in mid-to-late life: interdisciplinary perspectives on language and ageing*. Ageing & Society 29. Cambridge University Press
- Kane, T. (2013). *Strategy: Key Thinkers*. Polity.
- Leigh Riby. (2017). *Handbook of Gerontology Research Methods Understanding Successful Aging*. New York: Routledge.
- Linda k. George and Kennet F.ferraro. (2016). *Handbook of Aging and the social sciences*. 8th Edition. UK : Academic Press.
- Moody, Henry R. and Sasser, Jennifer R. (2012). *Aging concept and controversies*. 7th ed. USA : SAGE Publications.
- Nancy R. Hooyman and H. Asuman kayak. (1991). *Social Gerontology : a Multidisciplinary Perspective*. 2nd Edition. Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Platias, A. G., & Koliopoulos, K. (2017). *Thucydides on strategy: Grand strategies in the Peloponnesian war and their relevance today*. Oxford University Press, USA.
- Shah, A. (Ed.). (2006). *Local governance in developing countries*. World Bank Publications.
- Stephen P. Osborne. Ed. (2010). *The new public governance? : emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Wacker and Roberto. (2011). *Aging social policies an introduction*. California : SAGE Publications.

กลยุทธ์การใช้สื่อเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี

Strategic Media Use for Cultural Tourism Promotion of the Udon Thani Provincial Administrative Organization

วรินทร์ ศิลปะระยาะ¹, ทิตติพัฒน์ เอี่ยมมนิรันดร์², หฤทัย ปัญญาวุฒตระกูล³, กุลธิดา ธรรมวิภาชน์⁴
Warintorn Sillaparaya¹, Titipat Iamnirun², Hareuthai Panyarvuttrakul³, Kuntida Thamwipat⁴

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยแบบผสมวิธีแบบแผนคู่ขนาน มีวัตถุประสงค์เพื่อ
1) ศึกษาการจัดทำแผนการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
อุดรธานี 2) ศึกษาการดำเนินการและการประเมินผลการสื่อสาร และ 3) ศึกษาแนวทางการพัฒนาปรับปรุง
กลยุทธ์การใช้สื่อเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การวิจัยเชิงปริมาณใช้วิธีการสำรวจด้วยแบบสอบถามจาก
ประชาชนเจ้าบ้านและนักท่องเที่ยว ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก
ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานการสื่อสารขององค์กร ภาควิชาประชาสัมพันธ์จังหวัด
นักท่องเที่ยว นักวิชาการ และวิชาชีพด้านการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยว ผลการศึกษาพบว่า การท่องเที่ยวเชิง
วัฒนธรรมเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากและการอนุรักษ์อัตลักษณ์ท้องถิ่น โดยการใช้
กลยุทธ์สื่อสารและการจัดการสร้างประสบการณ์ร่วมของนักท่องเที่ยว จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพใน
กระบวนการจัดทำแผน การดำเนินงาน และการประเมินผลการสื่อสารของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นได้
อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

คำสำคัญ: กลยุทธ์การใช้สื่อ, การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม, องค์การบริหารส่วนจังหวัด
อุดรธานี, การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

¹ นักศึกษา ระดับปริญญาเอก แขนงวิชานวัตกรรมการสื่อสารทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, Email: 4621500133@stou.ac.th, warintorn.sillaparaya2520@gmail.com

² รองศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, E-mail: titipat@stou.ac.th

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, E-mail: hareuthai.pan@stou.ac.th

⁴ รองศาสตราจารย์ ดร. คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี,
E-mail:kuntida.tha@kmutt.ac.th

Abstract

This academic article is part of a mixed-methods research design utilizing a convergent parallel approach. The objectives are to: 1) examine the formulation of communication plans for promoting cultural tourism by the Udon Thani Provincial Administrative Organization, 2) investigate communication implementation and evaluation, and 3) explore guidelines for developing strategic media use to achieve sustainable tourism. Quantitative data were gathered via questionnaires surveyed from local residents and tourists. Qualitative insights were obtained through in-depth interviews with key informants, including policymakers, organizational communication practitioners, provincial public relations networks, tourists, academics, and tourism communication professionals. The findings indicate that cultural tourism serves as a vital mechanism for driving the grassroots economy and preserving local identity. Furthermore, implementing media strategies alongside co-creation experiences significantly and tangibly enhances the efficiency of communication planning, execution, and evaluation for local government organizations in a sustainable manner.

Keywords: Strategic Media Use, Cultural Tourism Promotion, Udon Thani Provincial Administrative Organization, Sustainable Tourism

บทนำ

การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการเรียนรู้วิถีชีวิต วัฒนธรรม ประเพณี และมรดกทาง วัฒนธรรมของท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการอนุรักษ์อัตลักษณ์ของชุมชน ในบริบทของประเทศไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของพื้นที่ตนเอง จังหวัดอุดรธานีเป็นจังหวัดสำคัญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีทุนทาง วัฒนธรรมหลากหลาย ทั้งโบราณคดี ประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อ และการจัดการสื่อสาร เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมจึงเป็นภารกิจสำคัญของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ในการถ่ายทอดคุณค่าและความหมายของแหล่งท่องเที่ยวสู่กลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏการณ์ การท่องเที่ยว (Tourism Phenomenon) เป็นกิจกรรมสำคัญที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น โดยการพัฒนาระบบขนส่งและเทคโนโลยีการสื่อสารได้เอื้อให้การท่องเที่ยว ขยายตัวอย่างรวดเร็วและสะดวกมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและการ อนุรักษ์มรดกท้องถิ่นควบคู่กันไป (Amin & Priansah, 2019) อย่างไรก็ตาม หากขาดการจัดการที่เหมาะสม การท่องเที่ยวอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมท้องถิ่น จึงทำให้การท่องเที่ยวเชิง วัฒนธรรมได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น เนื่องจากนักท่องเที่ยวมีความต้องการเรียนรู้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของ ชุมชนควบคู่กับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม (Ali & Frew, 2013)

การจัดการการสื่อสารนับเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมให้เกิดความยั่งยืน โดยมีบทบาทในการถ่ายทอดคุณค่า อัตลักษณ์ และความหมายของวัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี การดึงดูดนักท่องเที่ยว และการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชน (Getz, 2025) การสื่อสารยังช่วยเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชน หน่วยงานรัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผ่านกระบวนการวางแผน การดำเนินการ และการประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มการเข้าถึงและสร้างประสบการณ์ที่น่าประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว (สุทธินันท์ โสติวิธิ และคณะ, 2564; Amin & Priansah, 2019) การจัดการการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมสามารถอธิบายได้ผ่านกระบวนการหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายการสื่อสาร ซึ่งเป็นกรอบแนวทางในการส่งเสริมและอนุรักษ์อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมท้องถิ่นและมรดกทางวัฒนธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและความชัดเจนครอบคลุมทุกภาคส่วน (สุทธินันท์ โสติวิธิ และคณะ, 2564; Abidovna, 2024; Albu, 2015) 2) การจัดทำแผนการสื่อสารที่กำหนดเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย และกลยุทธ์อย่างชัดเจน โดยใช้เนื้อหาด้านวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตท้องถิ่น ผ่านสื่อหลากหลายประเภท และคำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว (สุทธินันท์ โสติวิธิ และคณะ, 2564; Ferguson, 1999; Getz, 2025) 3) การดำเนินการสื่อสาร โดยการนำแผนไปสู่การปฏิบัติผ่านสื่อดิจิทัล สื่อสังคมออนไลน์ กิจกรรมในพื้นที่ และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ชุมชน และภาคเอกชน (กิจอุตม เสือเจริญ, 2567; Amin & Priansah, 2019; Labanauskaite et al., 2020) และ 4) การประเมินผลการสื่อสาร ซึ่งเป็นกระบวนการสะท้อนความสำเร็จและข้อจำกัดของการสื่อสาร โดยใช้ตัวชี้วัดด้านการรับรู้ ความพึงพอใจ การมีส่วนร่วม และผลตอบรับจากสื่อ เพื่อนำไปปรับปรุงกลยุทธ์การสื่อสารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ชายชาญ ปฐมกาญจนา และนรินทร์ สังข์รักษา, 2558; Ferguson, 1999; Labanauskaite et al., 2020)

จังหวัดอุดรธานีเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมสูง โดยมีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เช่น ชุมชนบ้านเชียง ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกจากองค์การยูเนสโก และเป็นแหล่งโบราณคดีที่สะท้อนอารยธรรมโบราณของไทย (พระวิษณุ น้าใจดี และเพชรรัตน์ ไสยสมบัติ, 2018) รวมถึงชุมชนทอผ้าบ้านนาข้าว ซึ่งเป็นแหล่งภูมิปัญญาการทอผ้าพื้นเมือง และชุมชนวัดภูแก้วที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และวิถีชีวิตวัฒนธรรมอีสานที่ยังคงได้รับการอนุรักษ์อย่างเข้มแข็ง (พระครูวิบูลภัทรโรภาส โอภาโส และคณะ, 2020; อุมพร โวลา และอุตม สมบูรณ์ผล, 2024) ในบริบทดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของจังหวัด ผ่านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมและเทศกาล การอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น และการใช้การจัดการการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยว (วิเชียร ขาวขำ, 2567) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าการจัดการการสื่อสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานียังประสบปัญหาในด้านความชัดเจนของนโยบาย การวางแผนการสื่อสารที่เป็นระบบ การดำเนินงานด้านโครงสร้างและเทคโนโลยี รวมถึงการประเมินผลที่ยังไม่ครอบคลุมและชัดเจนเพียงพอ (วิเชียร ขาวขำ, 2567) ดังนั้น การวิจัยเรื่องการจัดการการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการ

ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อแสวงหาข้อค้นพบเชิงวิชาการในการยกระดับนโยบาย แผนการสื่อสาร การดำเนินการ และการประเมินผล อันจะนำไปสู่การพัฒนาการจัดการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของจังหวัดอุดรธานีอย่างเป็นระบบและยั่งยืนต่อไป

แนวคิดและกรอบการวิเคราะห์กลยุทธ์การใช้สื่อ

บทความวิชาการนี้ใช้กรอบแนวคิดการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการ (Integrated Marketing Communication: IMC) ร่วมกับแนวคิดประสบการณ์การท่องเที่ยว (Tourism Experience) เพื่อวิเคราะห์กลยุทธ์การใช้สื่อ โดย IMC เน้นการประสานการใช้สื่อและสารอย่างสอดคล้องกันในทุกช่องทาง ขณะที่แนวคิดประสบการณ์การท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าเชิงอารมณ์ การมีส่วนร่วม และความทรงจำของนักท่องเที่ยวตลอดเส้นทางการท่องเที่ยว ตั้งแต่ก่อนเดินทาง ระหว่างการเดินทาง และหลังการเดินทาง กรอบดังกล่าวช่วยให้การวิเคราะห์ไม่จำกัดอยู่เพียงการใช้สื่อในเชิงเทคนิค แต่ขยายไปสู่การพิจารณาบทบาทของการสื่อสาร ในการสร้างประสบการณ์ทางวัฒนธรรมอย่างเป็นองค์รวม (Getz, 2025; Kotler & Keller, 2016; Pine & Gilmore, 1999; Schmitt, 1999)

ทฤษฎีการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการเพื่อการท่องเที่ยว แนวคิดพื้นฐานนี้เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการประสาน ผสมผสานเครื่องมือและช่องทางการสื่อสารทางการตลาดทุกประเภททุกรูปแบบ ได้แก่ การโฆษณา การประชาสัมพันธ์และกิจกรรมส่งเสริมการขาย ให้ทำงานสอดคล้องกันอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อสร้างสารที่มีความชัดเจน สม่ำเสมอ และทรงพลังในการโน้มน้าวใจกลุ่มเป้าหมายเพื่อส่งสารที่สอดคล้องกันไปยังนักท่องเที่ยว โดยมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างการรับรู้ เสริมสร้างภาพลักษณ์และกระตุ้นการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในบริบทของการท่องเที่ยว แนวคิด IMC มิได้มุ่งเพียงการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวหรือสินค้าเท่านั้น หากแต่ให้ความสำคัญกับการสื่อสารที่ควบคู่กับแนวคิดประสบการณ์การท่องเที่ยวตลอดกระบวนการเดินทาง (Ferguson, 1999; Getz, 2025; Kotler & Keller, 2016) ตั้งแต่ช่วงก่อนการเดินทาง ระหว่างการเดินทางและหลังการเดินทาง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการท่องเที่ยวเป็นกระบวนการเชิงประสบการณ์ มากกว่าการบริโภคสินค้าเชิงกายภาพ แนวคิดนี้ที่เน้นการสื่อสารที่เชื่อมโยงอารมณ์ความรู้สึก ประสบการณ์เชิงพื้นที่และคุณค่าท้องถิ่นทำให้การท่องเที่ยวเป็นมากกว่าการเดินทาง แต่เป็นกระบวนการสร้างความทรงจำที่ประทับใจร่วมกันระหว่างนักท่องเที่ยวและพื้นที่ (Co-creation of Experience) (Kotler et al., 2017; Pine & Gilmore, 1999; Prahalad & Ramaswamy, 2004)

องค์ประกอบของการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการเพื่อการท่องเที่ยวประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การสื่อสารผ่านสื่อดิจิทัลและสื่อสังคมออนไลน์ การสื่อสารผ่านบุคคลหรือผู้มีอิทธิพลทางความคิด รวมถึงการสื่อสารโดยชุมชนและประสบการณ์จริงในพื้นที่ท่องเที่ยว เครื่องมือเหล่านี้ต้องถูกออกแบบและเชื่อมโยงเข้าด้วยกันภายใต้แนวคิดเดียวกัน เพื่อสร้างเรื่องราว (Storytelling) และภาพลักษณ์การท่องเที่ยวที่สอดคล้องกันในทุกช่องทาง การบูรณาการดังกล่าวช่วยลดความซ้ำซ้อนของสารเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและสร้างความเชื่อมั่นต่อแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่

นักท่องเที่ยวสามารถรับข้อมูลจากหลายแหล่งและเปรียบเทียบประสบการณ์ได้อย่างรวดเร็ว การสื่อสารประสบการณ์การท่องเที่ยวในกรอบ IMC หัวใจสำคัญของ IMC เพื่อการท่องเที่ยว คือการสื่อสารที่เน้นประสบการณ์ (Experience-Oriented Communication) ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติทางกายภาพ อารมณ์ ความรู้สึก การเรียนรู้ และการมีส่วนร่วม การสื่อสารต้องสามารถถ่ายทอดบรรยากาศ เรื่องราว คุณค่าและอัตลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยว เพื่อกระตุ้นจินตนาการและความคาดหวังของนักท่องเที่ยวก่อนเดินทาง ในระหว่างการเดินทาง ประสบการณ์จริงของนักท่องเที่ยวจะทำหน้าที่เป็นสื่อที่ทรงพลัง ผ่านการบอกต่อ การรีวิวและการแชร์เนื้อหาบนสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการโดยอัตโนมัติ และหลังการเดินทาง ประสบการณ์ความประทับใจหรือความไม่พึงพอใจจะส่งผลต่อภาพลักษณ์และการตัดสินใจเดินทางซ้ำรวมถึงการแนะนำผู้อื่น

บทบาทของชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในกรอบ IMC เพื่อการท่องเที่ยวชุมชนท้องถิ่น ผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐไม่ได้เป็นเพียงผู้ส่งสาร แต่เป็นผู้ร่วมสร้างประสบการณ์และเนื้อหาการสื่อสาร การมีส่วนร่วมของชุมชนช่วยให้การสื่อสารมีความจริงแท้ น่าเชื่อถือและสะท้อนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมอย่างชัดเจนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ในเชิงทฤษฎี โดยสรุปทฤษฎีการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการเพื่อการท่องเที่ยวเป็นกรอบแนวคิดที่ผสมผสานการสื่อสารเชิงกลยุทธ์เข้ากับการออกแบบประสบการณ์การท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ การบูรณาการเครื่องมือสื่อสารทุกช่องทาง การเน้นประสบการณ์ของนักท่องเที่ยวและการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ กระตุ้นการตัดสินใจเดินทางและนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพและยั่งยืนในบริบทของสังคมดิจิทัล โดยสรุป ทฤษฎีการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการเพื่อการท่องเที่ยวเป็นแนวคิดการจัดการการสื่อสารที่มุ่งประสานการใช้เครื่องมือสื่อสารทุกประเภทให้ทำงานสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวภายใต้สารแก่นความคิดและอัตลักษณ์เดียวกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ในบริบทของการท่องเที่ยว IMC มิได้ทำหน้าที่เพียงการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวหรือการกระตุ้นการเดินทางในระยะสั้นเท่านั้น หากแต่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างการรับรู้ การโน้มน้าวใจและความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างนักท่องเที่ยวกับพื้นที่ท่องเที่ยว ในยุคดิจิทัลแนวคิด IMC สำหรับการท่องเที่ยวนี้ ได้ขยายขอบเขตจากการสื่อสารเชิงข้อมูลไปสู่การสื่อสารเชิงประสบการณ์ โดยให้ความสำคัญกับการออกแบบสารและช่องทางการสื่อสารให้สอดคล้องกับพฤติกรรมและความคาดหวังของนักท่องเที่ยวในแต่ละช่วงของกระบวนการท่องเที่ยว การสื่อสารจึงไม่ใช่เพียงการบอกเล่าคุณลักษณะของแหล่งท่องเที่ยว แต่เป็นการถ่ายทอดประสบการณ์ที่นักท่องเที่ยวจะได้รับทั้งในมิติของอารมณ์ ความรู้สึก การเรียนรู้และการมีส่วนร่วม การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการเพื่อการท่องเที่ยวประกอบด้วยเครื่องมือหลัก ได้แก่ การตลาดดิจิทัลและสื่อสังคมออนไลน์ การสื่อสารผ่านบุคคลหรือผู้มีอิทธิพลทางความคิดรวมถึงการสื่อสารโดยชุมชน เครื่องมือเหล่านี้ต้องถูกออกแบบและบริหารจัดการให้สอดคล้องกันในเชิงเนื้อหา เวลาและช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งของสาร และเพื่อสร้างภาพลักษณ์แหล่งท่องเที่ยวที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ เมื่อพิจารณาพร้อมกับแนวคิดประสบการณ์การ

ท่องเที่ยว การสื่อสารแบบ IMC สามารถอธิบายได้ในลักษณะของกระบวนการต่อเนื่องตลอดเส้นทางประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว ซึ่งแบ่งออกเป็นสามช่วงสำคัญ ได้แก่ ช่วงก่อนการเดินทาง (Pre-Visit Experience) ช่วงระหว่างการเดินทาง (On-Site Experience) และช่วงหลังการเดินทาง (Post-Visit Experience) ในช่วงก่อนการเดินทาง IMC มีบทบาทในการสร้างการรับรู้ จินตนาการ และความคาดหวังของนักท่องเที่ยวผ่านสื่อดิจิทัล เว็บไซต์ สื่อสังคมออนไลน์และเนื้อหาที่เน้นการเล่าเรื่อง (Storytelling) การสื่อสารในช่วงนี้มีผลโดยตรงต่อการรับรู้คุณค่าและการตัดสินใจเลือกจุดหมายปลายทาง การบูรณาการการสื่อสารอย่างสอดคล้องช่วยลดความไม่แน่นอนและเพิ่มความเชื่อมั่นในการเดินทาง ช่วงระหว่างการเดินทาง การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการทำหน้าที่สนับสนุนและเสริมสร้างประสบการณ์จริงของนักท่องเที่ยว ผ่านสื่อภาคสนาม ป้าย สื่อกิจกรรม การบริการของบุคลากร และการมีปฏิสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น ในบริบทของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การสื่อสารในช่วงนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความเข้าใจ ความประทับใจ และการเรียนรู้เชิงลึกเกี่ยวกับอัตลักษณ์ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของพื้นที่ สำหรับช่วงหลังการเดินทาง IMC ทำหน้าที่ต่อยอดประสบการณ์ผ่านการสื่อสารเชิงความสัมพันธ์ เช่น การกระตุ้นให้เกิดการบอกต่อ การรีวิว การแชร์ประสบการณ์บนสื่อสังคมออนไลน์ และการรักษาความผูกพันกับนักท่องเที่ยว การสื่อสารในระยะนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างภาพลักษณ์เชิงบวก การท่องเที่ยวซ้ำ และการขยายอิทธิพลของการสื่อสารผ่านเนื้อหาที่นักท่องเที่ยวสร้างขึ้นเอง จากกรอบแนวคิด IMC และ Tourism Experience การสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการจึงไม่ใช่เพียงชุดของกิจกรรมการสื่อสาร แต่เป็นกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงนโยบายและแผนการท่องเที่ยวเข้ากับประสบการณ์จริงของนักท่องเที่ยว ผลลัพธ์ของกระบวนการดังกล่าวสะท้อนออกมาในรูปของการรับรู้ ภาพลักษณ์ ความพึงพอใจ การตัดสินใจเดินทาง การมีส่วนร่วมของชุมชนและการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. โดยสรุป องค์ประกอบของการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการเพื่อการท่องเที่ยวประกอบด้วย การสื่อสารผ่านผู้มีอิทธิพลทางความคิดรวมถึงการสื่อสารโดยชุมชนและประสบการณ์จริงในพื้นที่ เครื่องมือเหล่านี้ต้องถูกออกแบบและเชื่อมโยงภายใต้แก่นแนวคิดเดียวกันเพื่อสร้างเรื่องราวและภาพลักษณ์การท่องเที่ยวที่สอดคล้องกันในทุกช่องทาง โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่นักท่องเที่ยวสามารถเปรียบเทียบข้อมูลและประสบการณ์ได้อย่างรวดเร็ว (Belch & Belch, 2018; Kotler et al., 2017; Labanauskaite et al., 2020)

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการเพื่อการท่องเที่ยวในยุคดิจิทัลเน้นการบูรณาการเครื่องมือการสื่อสารให้สอดคล้องกับเส้นทางประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว โดยให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าเชิงประสบการณ์ การมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์ระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิด IMC และ Tourism Experience ที่เหมาะสมอย่างยิ่งต่อการประยุกต์ใช้ในการจัดการการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่นและระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตอนท้ายก็เชื่อมโยงบริบทองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เมื่อพิจารณาในบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี กรอบแนวคิดการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงกับประสบการณ์การท่องเที่ยวมีความเหมาะสมอย่างยิ่งต่อการนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

ของจังหวัด เนื่องจากอุดรธานีเป็นพื้นที่ที่มีทุนทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายทั้งในระดับแหล่งมรดกโลก ชุมชนท่องเที่ยวและกิจกรรมวัฒนธรรมร่วมสมัยซึ่งต้องอาศัยการสื่อสารที่เป็นระบบสอดคล้องและต่อเนื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดได้จำกัดอยู่เพียงการสนับสนุนงบประมาณหรือการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเท่านั้น หากแต่ต้องทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดทิศทางการสื่อสารที่บูรณาการนโยบาย แผนการสื่อสาร เครื่องมือการสื่อสารและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องให้ทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพภายใต้กรอบ IMC การสื่อสารของ อบจ.อุดรธานีจึงควรมุ่งถ่ายทอดอัตลักษณ์และคุณค่าของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมผ่านช่องทางดิจิทัล สื่อสังคมออนไลน์ สื่อกิจกรรมและการสื่อสารโดยชุมชนในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้การเชื่อมโยงการสื่อสารเข้ากับเส้นทางประสบการณ์การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวทั้งในช่วงก่อนการเดินทาง ระหว่างการเดินทางและหลังการเดินทางจะช่วยให้การสื่อสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีไม่ใช่เพียงการสร้างการรับรู้ในระยะสั้น แต่สามารถสร้างความประทับใจ ความผูกพันและการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในระยะยาว โดยเฉพาะการต่อยอดประสบการณ์ผ่านการบอกต่อและการสร้างเนื้อหาโดยนักท่องเที่ยวบนแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมนักท่องเที่ยวในยุคดิจิทัล ดังนั้น การประยุกต์ใช้ทฤษฎีการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการร่วมกับแนวคิดประสบการณ์การท่องเที่ยวในบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจึงเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับการจัดการการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมให้มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าร่วมระหว่างนักท่องเที่ยว ชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นและนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดอุดรธานีอย่างยั่งยืนในระยะยาว สรุป หัวใจสำคัญของ IMC เพื่อการท่องเที่ยวคือการสื่อสารที่เน้นประสบการณ์ ซึ่งครอบคลุมมิติทางกายภาพ อารมณ์ ความรู้สึก การเรียนรู้และการมีส่วนร่วม การสื่อสารต้องสามารถถ่ายทอดบรรยากาศ เรื่องราว และอัตลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวเพื่อกระตุ้นจินตนาการและความคาดหวังก่อนเดินทาง ระหว่างการเดินทาง ประสบการณ์จริงจะกลายเป็นสื่อผ่านการรีวิวและการบอกต่อ และหลังการเดินทาง ประสบการณ์ดังกล่าวจะส่งผลต่อภาพลักษณ์และการตัดสินใจเดินทางซ้ำ (Labanauskaite et al., 2020; Pine & Gilmore, 1999; Schmitt, 1999)

เมื่อเชื่อมกรอบ IMC และ Tourism Experience กับบทบาทเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีแล้ว จากกรอบแนวคิดการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการร่วมกับประสบการณ์การท่องเที่ยวนี้สามารถสะท้อนให้เห็นบทบาทเชิงนโยบายที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีในฐานะองค์กรกลางด้านการจัดการการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงพื้นที่ ซึ่งทำหน้าที่บูรณาการทรัพยากรวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชุมชนท่องเที่ยวให้กลายเป็นระบบการสื่อสารที่มีทิศทางเดียวกัน ทั้งในระดับนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติโดยยึดชุมชนท่องเที่ยวเป็นฐานหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี, 2561) ในมิติของนโยบายการสื่อสาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีมีบทบาทในการกำหนดกรอบทิศทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ โดยใช้ชุมชนท่องเที่ยวหลัก ได้แก่ บ้านเชียง วัดภูแก้ว และบ้านนาข้าว เป็นแกนเนื้อหาเชิงนโยบายที่

สามารถสื่อสารอัตลักษณ์จังหวัดได้อย่างชัดเจน นโยบายดังกล่าวเอื้อต่อการพัฒนาเนื้อหาการสื่อสารแบบบูรณาการ ทั้งด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม วิถีชีวิตและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ซึ่งสามารถนำไปใช้ในทุกช่องทางการสื่อสารอย่างสอดคล้องกันตามหลักการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการ (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี, 2561) ในมิติของการวางแผนและการดำเนินการสื่อสาร บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีคือการทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันออกแบบประสบการณ์การท่องเที่ยวที่มีคุณค่า (value-based tourism experience) ตั้งแต่การสร้างการรับรู้ก่อนการเดินทาง การอำนวยความสะดวกระหว่างการท่องเที่ยว ไปจนถึงการสร้างประทับใจและการจดจำหลังการเดินทางซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประสบการณ์การท่องเที่ยวที่เน้นการมีส่วนร่วม การเรียนรู้และความผูกพันกับพื้นที่ ทั้งนี้ การใช้สื่อดิจิทัล กิจกรรมเชิงประสบการณ์และการเล่าเรื่องเชิงวัฒนธรรมในพื้นที่ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารนโยบายด้านการท่องเที่ยวให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสมกับพฤติกรรมนักท่องเที่ยวในยุคดิจิทัล (สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ องค์การมหาชน, 2563) ในมิติของการประเมินผลเชิงนโยบาย กรอบ IMC และ Tourism Experience ช่วยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีสามารถประเมินผลการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวได้อย่างรอบด้าน โดยไม่จำกัดเพียงตัวชี้วัดด้านจำนวนนักท่องเที่ยวหรือรายได้ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงระดับการรับรู้ภาพลักษณ์ ความพึงพอใจ ประสบการณ์ที่นักท่องเที่ยวได้รับและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน และสะท้อนผลลัพธ์เชิงสังคมและวัฒนธรรมของนโยบายการท่องเที่ยวในระดับพื้นที่ (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี, 2561)

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิด IMC และ Tourism Experience สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ช่วยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีบูรณาการการจัดการสื่อสาร การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและการสร้างประสบการณ์บนฐานชุมชนเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยใช้ชุมชนบ้านเชียง วัฒนธรรมและบ้านนาข้าวเป็นหน่วยเนื้อหา และเป็นพื้นที่ประสบการณ์สำหรับการสื่อสารเชิงวัฒนธรรมผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล อันจะนำไปสู่การยกระดับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีในการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในยุคดิจิทัลให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี, 2561; สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ องค์การมหาชน, 2563) สรุป บทบาทของชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในกรอบ IMC เพื่อการท่องเที่ยว ชุมชนท้องถิ่น ผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐไม่ได้เป็นเพียงผู้ส่งสาร แต่เป็นผู้ร่วมสร้างประสบการณ์และเนื้อหาการสื่อสาร การมีส่วนร่วมของชุมชนช่วยเพิ่มความจริงแท้ ความน่าเชื่อถือและสะท้อนอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมซึ่งเป็นหัวใจของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (ชายชาญ ปุ่มกาญจนา และนรินทร์ สังข์รักษา, 2558; สุทธินันท์ โสติวิธิ และคณะ, 2564; Getz, 2025)

เมื่อพิจารณารวมภายใต้กรอบแนวคิดประสบการณ์การท่องเที่ยว การสื่อสารแบบ IMC สามารถอธิบายได้ในลักษณะกระบวนการต่อเนื่องตลอดเส้นทางประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว ได้แก่ ช่วงก่อนการ

เดินทาง ระหว่างการเดินทางและหลังการเดินทางซึ่งแต่ละช่วงมีบทบาทแตกต่างกันในการสร้างการรับรู้ ความคาดหวัง ความพึงพอใจและความผูกพันกับพื้นที่ (Getz, 2025; Kotler et al., 2017; Pine & Gilmore, 1999) และยังมีการเชื่อมโยงบริบทของการบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เมื่อพิจารณาในบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี กรอบแนวคิด IMC และ Tourism Experience จึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งต่อการจัดการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เนื่องจากจังหวัดอุดรธานีมีทุนทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และชุมชนท่องเที่ยวที่หลากหลายซึ่งต้องอาศัยการสื่อสารที่เป็นระบบสอดคล้องและต่อเนื่อง โดย อบจ. อุดรธานี ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดทิศทางการสื่อสารเชิงนโยบายมากกว่าเป็นเพียงบทบาทผู้ประชาสัมพันธ์เพียงอย่างเดียว (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี, 2561)

การจัดทำแผนการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

จากการศึกษา พบว่า การจัดทำแผนการสื่อสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีมีลักษณะเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและนโยบายด้านการท่องเที่ยวในระดับชาติ โดยมีการกำหนดเป้าหมายการสื่อสารที่มุ่งสร้างการรับรู้ภาพลักษณ์จังหวัดในฐานะแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและการกระตุ้นการเดินทางของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ กระบวนการวางแผนประกอบด้วย การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การเลือกประเด็นเนื้อหาทางวัฒนธรรมที่สะท้อนอัตลักษณ์ท้องถิ่นและการเลือกใช้สื่อที่เหมาะสมกับพฤติกรรมการรับสื่อของกลุ่มเป้าหมาย โดยมีแนวโน้มเพิ่มการใช้สื่อดิจิทัลควบคู่กับสื่อดั้งเดิม เพื่อขยายการเข้าถึงและเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับผู้รับสาร บทความนี้เกี่ยวกับการจัดการสื่อสารเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ โดยพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้ให้ความหมายของการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวไว้อย่างครอบคลุมตั้งแต่การพัฒนาและบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาสินค้าและบริการ การพัฒนาบุคลากร การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ การรักษาความปลอดภัยไปจนถึงการคำนึงถึงหลักการท่องเที่ยวเพื่อคนทั้งมวล การลดความเหลื่อมล้ำและการส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมอันเป็นรากฐานของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ในระดับนโยบาย แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560–2564) ของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2560: 27–36) ได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ 1) การพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้า และบริการอย่างสมดุลและยั่งยืน 2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมความสะอาด 3) การพัฒนาบุคลากรและการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) การสร้างความสมดุลและภาพลักษณ์การท่องเที่ยวไทย และ 5) การบูรณาการการบริหารจัดการและความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งทั้งหมดสะท้อนถึงบทบาทของการจัดการสื่อสารในฐานะเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงระบบและยั่งยืน

ยุทธศักดิ์ ศุภสร (2563) ชี้ให้เห็นว่าการจัดการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยมีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งกลายเป็นหนึ่งในกลไกหลักทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยข้อมูลรายได้จากการท่องเที่ยวคิดเป็นร้อยละ 18.25 ของ GDP ในปี 2560 และประเทศไทยติดอันดับประเทศที่มีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงเป็นอันดับต้นของโลก ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึง

กำหนดเป้าหมายเชิงเศรษฐกิจและกลยุทธ์การตลาดเพื่อยกระดับการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ ควบคู่กับการสร้างรายได้และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ภายใต้วิสัยทัศน์การเป็นแหล่งท่องเที่ยวอเนกนิมอย่างยั่งยืน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้กำหนดกลยุทธ์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การสร้างความเชื่อมั่นในคุณค่าของแบรนด์ประเทศไทยผ่านแนวคิด Responsible Tourism 2) การนำเสนอสินค้าและบริการที่สะท้อนเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของประเทศเพื่อสร้างประสบการณ์การท่องเที่ยวที่มีคุณค่า และ 3) การขยายตลาดกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพและการปรับสมดุลตลาดเป้าหมาย ซึ่งทั้งหมดล้วนต้องอาศัยการจัดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการเล่าเรื่องที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นในเชิงแนวคิด สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2553) ได้นำเสนอแนวคิดการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ว่าเป็นกระบวนการต่อยอดเพิ่มคุณค่าและหาจุดต่างจากทุนทางสังคมและวัฒนธรรมเดิมโดยใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อยกระดับศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ขณะที่ ฐริวัจน์ เดชอุ่ม (2556) ได้เสนอองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ 5 ประการ ได้แก่ ความยั่งยืน การวางแผนและจัดการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว และการกระจายผลประโยชน์สู่ทุกภาคส่วน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2556) และการอธิบายของสุดแดน วิสุทธิลักษณ์ และนาฬิกาอติภักดิ์ แสงสนิท (2556) ที่มองว่าการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์คือการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดความผูกพันและประสบการณ์แท้จริงจากการมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ศิลปะ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตท้องถิ่น ในมิติของการปฏิบัติ บทบาทของเจ้าบ้านที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยว โดยการแสดงความเป็นมิตร การให้ความช่วยเหลือ การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางการท่องเที่ยว ตลอดจนการต้อนรับด้วยอัธยาศัยไมตรีจะช่วยสร้างความประทับใจและความผูกพันระหว่างนักท่องเที่ยวกับชุมชนอันเป็นหัวใจของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (ธนพร พูลเพิ่ม, 2556) โดยสรุปการจัดการสื่อสารเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวคิดเชิงสร้างสรรค์และการปฏิบัติในระดับพื้นที่เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงช่วยสร้างการรับรู้และภาพลักษณ์การท่องเที่ยว แต่ยังมียุทธศาสตร์สำคัญในการสร้างประสบการณ์ ความผูกพันและความยั่งยืนให้กับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยในระยะยาว

แนวคิดเกี่ยวกับแผนการสื่อสาร (Communication Plan)

การจัดทำแผนการสื่อสารเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ควรมีลักษณะเป็นแผนการสื่อสารเชิงระบบและบูรณาการโดยเชื่อมโยงนโยบาย เป้าหมาย เครื่องมือสื่อสารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้อง แผนการสื่อสารในลักษณะดังกล่าวช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสาร ลดความซ้ำซ้อนของสาร และสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน (สุทธินันท์ โสติวิธิ และคณะ, 2564; Belch & Belch, 2018; Kotler & Keller, 2016) โดยมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

1. การกำหนดทิศทางและเป้าหมาย (Goals & Direction) การกำหนดเป้าหมายของแผนการสื่อสารควรสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่นและอัตลักษณ์เมือง เช่น การเพิ่มการรับรู้แหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

จังหวัดอุดรธานี การเพิ่มจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมเทศกาลวัฒนธรรม การสร้างภาพลักษณ์เมืองวัฒนธรรมร่วมสมัย (Cultural และ Digital) และการเพิ่มรายได้ชุมชนและขยายผลสู่ความยั่งยืน มีเป้าหมายที่ชัดเจนจะช่วยกำหนดทิศทางการสื่อสารและเป็นฐานในการประเมินผลลัพธ์ของแผนงาน (Getz, 2025; Kotler et al., 2017)

2. การกำหนดเอกลักษณ์ (Branding) และการเล่าเรื่อง (Storytelling) จังหวัดอุดรธานีมีทุนทางวัฒนธรรมที่มีความโดดเด่น เช่น มรดกโลกบ้านเชียง ความเชื่อเรื่องพญานาค หรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์สำคัญ การกำหนด Branding ควรเปลี่ยนจุดเด่นดังกล่าวให้เป็นเรื่องราวที่ทันสมัย เพื่อให้เชื่อมโยงกับผู้รับสารรุ่นใหม่โดยเฉพาะกลุ่ม Millennial และ Gen Z การกำหนดอัตลักษณ์การสื่อสารของจังหวัดควรนำทุนทางวัฒนธรรมเหล่านี้มาแปลงเป็นเรื่องราวที่ร่วมสมัย (Cultural Storytelling) เพื่อเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้รับสารรุ่นใหม่ การเล่าเรื่องเชิงวัฒนธรรมช่วยสร้างคุณค่าทางอารมณ์และการจดจำภาพลักษณ์ปลายทางท่องเที่ยว (Getz, 2025; Pine & Gilmore, 1999; Schmitt, 1999)

3. การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Target Groups) และตัวชี้วัดหรือเป้าหมายเชิงวัดผล (KPIs) ควรมีการแบ่งกลุ่มเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เช่น นักท่องเที่ยวในพื้นที่ใกล้เคียงหรือนักท่องเที่ยวระยะสั้น นักท่องเที่ยวต่างจังหวัดวางแผนล่วงหน้า และนักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม เช่น สายศรัทธา สายวัฒนธรรม สายครอบครัว และสายถ่ายภาพ ขณะเดียวกันควรกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลได้ เช่น Reach, Engagement, Click-through และจำนวนการเข้าร่วมกิจกรรมหรือการเข้าถึงข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวผ่านแพลตฟอร์มของจังหวัด และการเข้าร่วมกิจกรรมซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารแผนการสื่อสารอย่างเป็นระบบ (Kotler & Keller, 2016; Labanauskaite et al., 2020) และจะช่วยให้การออกแบบสารและช่องทางการสื่อสารมีความแม่นยำมากขึ้น

4. การกำหนดช่องทางแบบผสมผสาน (Online–Offline Integration) การสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมควรบูรณาการทั้งสื่อออนไลน์และออฟไลน์เข้าด้วยกัน สื่อสังคมออนไลน์ เช่น เว็บไซต์ เพจหลัก, TikTok, Instagram, Facebook, Google Map/Review ควบคู่กับสื่อออฟไลน์ เช่น ป้ายข้อมูล จุดประชาสัมพันธ์ นิทรรศการ เทศกาลและกิจกรรมวัฒนธรรมในพื้นที่ การเชื่อมโยงช่องทางเหล่านี้จะช่วยสร้างประสบการณ์ต่อเนื่องตลอดเส้นทางการท่องเที่ยว (Belch & Belch, 2018; Kotler et al., 2017)

การดำเนินการสื่อสารและการประเมินผล

การดำเนินการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ครอบคลุมทั้งสื่อออนไลน์และออฟไลน์ เช่น สื่อสังคมออนไลน์ เว็บไซต์ หน่วยงานราชการ งานเทศกาล และกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ การสื่อสารเน้นการเล่าเรื่อง (Storytelling) ที่เชื่อมโยงประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตเข้ากับประสบการณ์ของนักท่องเที่ยวไว้อย่างไรก็ตาม การประเมินผลการสื่อสารยังคงเน้นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ เช่น จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมหรือการเข้าถึงสื่อมากกว่าการประเมินผลเชิงคุณภาพ ด้านประสบการณ์ ความพึงพอใจและการจดจำภาพลักษณ์ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบการจัดการการ

สื่อสารในระดับองค์กรท้องถิ่น การดำเนินงานการสื่อสาร(Implementation) ในปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีครอบคลุมทั้งสื่อ โดยเน้นการเล่าเรื่องเชิงวัฒนธรรมเพื่อเชื่อมโยงประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตเข้ากับประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม การประเมินผลยังคงเน้นตัวชี้วัดเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพประสบการณ์ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดของการจัดการการสื่อสารในระดับองค์กรท้องถิ่น (Ferguson, 1999; Labanauskaite et al., 2020) การดำเนินงานการสื่อสารควรเริ่มจากการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย งบประมาณและการเลือกใช้สื่อที่เหมาะสม ซึ่งเป็นขั้นตอนมาตรฐานของการวางแผนการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ (Belch & Belch, 2018; Kotler & Keller, 2016)

การดำเนินการสื่อสาร การประเมินผลและแนวทางการพัฒนา มีดังนี้คือ

1. การดำเนินการสื่อสาร เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) กลุ่มเป้าหมาย (Target Audience) งบประมาณ (Budget) และการเลือกใช้สื่อที่เหมาะสม ได้แก่

1) รูปแบบการดำเนินการสื่อสารเชิงรุก (Proactive Communication) เป็นการใช้นโยบายเชิงรุก เล่าเรื่องตามฤดูกาลและกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างการรับรู้ การจดจำและการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องของนักท่องเที่ยว (Pine & Gilmore, 1999; Schmitt, 1999) การดำเนินการสื่อสารควรเน้นการสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง โดยใช้แนวทางสำคัญ ได้แก่ 1) Storytelling Content เล่าเรื่องผ่านบุคคล ชุมชน ช่างฝีมือ หรือผู้ดูแลศาสนสถานเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและความรู้สึกร่วม 2) Seasonal & Festival Content วางแผนตามปฏิทินเทศกาลวัฒนธรรมเพื่อสร้างการจดจำและการเดินทางซ้ำ 3) Interactive & Participatory Activities เช่น การเข้าร่วมกิจกรรม แชร์ภาพ เช็คอิน โหวตเส้นทาง หรือภารกิจสะสมแต้ม

2) ตัวอย่างการประยุกต์ใช้กลยุทธ์ดิจิทัลกับแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของอุดรธานี เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน บทความนี้เสนอกรณีตัวอย่างเชิงปฏิบัติ 2 แหล่งท่องเที่ยวดังนี้

(1) ทะเลบัวแดง (หนองหานกุมภวาปี) เป็นการสร้างประสบการณ์เชิงทัศน์เพื่อการสื่อสารแบบไวรัล (Viral Visual Experience)" เป็นประสบการณ์ภาพที่ส่งต่อได้ ทะเลบัวแดงเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีจุดเด่นด้านความงามทางสายตาดึงดูดใจจึงควรใช้กลยุทธ์เนื้อหาเพื่อสร้างภาพจำและการส่งต่อ (virality) เช่น วิดีโอสั้น TikTok Reels เพื่อสร้างความตื่นตาตื่นใจแบบกระชับ การทำงานร่วมกับ Influencers สายท่องเที่ยว ถ่ายภาพ แพนชั่น และ Live Streaming ช่วงเช้าที่บัวบานมากที่สุดเพื่อกระตุ้นการเดินทาง

(2) มรดกโลกบ้านเชียง คือประวัติศาสตร์เชิงโต้ตอบ บ้านเชียงเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์สูง แต่ท้าทายในแง่การทำให้เข้าถึงง่ายจึงควรเน้นการสื่อสารแบบ Edutainment และ Interactive เช่น Virtual Tour 360 องศา เพื่อให้เข้าถึงได้ก่อนเดินทางจริง AR แสดงวัตถุโบราณแบบ 3 มิติ และเสียงบรรยาย Gamification เช่น กิจกรรมสะสมแต้มตามจุดเรียนรู้เพื่อรับของที่ระลึกหรือส่วนลดชุมชน

กรณีตัวอย่างเชิงปฏิบัตินี้ (Digital Application) เป็นการประยุกต์ใช้สื่อดิจิทัลกับแหล่งท่องเที่ยว เช่น ทะเลบัวแดงและมรดกโลกบ้านเชียงซึ่งสะท้อนการใช้แนวคิด Experience-based

Communication ผ่านสื่อวิดีโอสั้น อินฟลูเอนเซอร์ Virtual Tour และ Gamification เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมและการเรียนรู้ก่อนการเดินทาง (Getz, 2025; Labanauskaite et al., 2020)

2. การประเมินผล (Evaluation) คือ การวัดผลลัพธ์ผ่านดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) เช่น จำนวนผู้เข้าชม การมีส่วนร่วม (Engagement) ยอดจองหรือการรับรู้ตราสินค้าท่องเที่ยว โดยเน้นการประเมินทั้งกระบวนการ (Formative) และผลลัพธ์สุดท้าย (Summative) ดังนี้ การประเมินผลการสื่อสารจากทำแล้วจบไปสู่ทำแล้ววัดผลได้ การประเมินผลควรครอบคลุมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ได้แก่ Reach Impressions (การเข้าถึง) Engagement (การมีส่วนร่วม) ได้แก่ ไลค์ แชร์ คอมเมนต์ เวลาเข้าชม Conversion (การตัดสินใจ ได้แก่ คลิก จอง สมัครกิจกรรม) Feedback Review Sentiment (เสียงสะท้อน หรือการสะท้อนกลับเชิงประสบการณ์ (Experiential Feedback) ของนักท่องเที่ยว) ผลกระทบเชิงพื้นที่และชุมชน เช่น รายได้จาก OTOP หรือกิจกรรมชุมชนที่เติบโต ทั้งนี้ ควรนำผลประเมินกลับไปพัฒนาการดำเนินงานอย่างเป็นวงจร (Plan-Do-Check-Act) เพื่อให้การสื่อสารมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง

การประเมินผลควรครอบคลุมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้ตัวชี้วัดด้านการเข้าถึง การมีส่วนร่วม การตัดสินใจ และเสียงสะท้อน (Feedback) จากนักท่องเที่ยว รวมถึงผลกระทบเชิงพื้นที่และชุมชน พร้อมนำผลประเมินกลับไปพัฒนาแผนการสื่อสารอย่างต่อเนื่องตามหลัก PDCA (Kotler et al., 2017; Labanauskaite et al., 2020) สรุป การวางแผน การดำเนินการและการประเมินผลเชิงนโยบายโดยการประยุกต์ใช้กรอบ IMC และ Tourism Experience ช่วยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีสามารถวางแผนดำเนินการและประเมินผลการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวได้อย่างรอบด้าน ครอบคลุมทั้งมิติการรับรู้ ภาพลักษณ์ ประสบการณ์ ความพึงพอใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี, 2561; สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน), 2563)

แนวทางการพัฒนาการจัดการการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

แนวทางการพัฒนาการจัดการการสื่อสาร ได้แก่ การบูรณาการสื่อภายใต้กรอบ IMC การออกแบบเนื้อหาเชิงประสบการณ์ และการพัฒนาระบบการประเมินผลแบบรอบด้าน ซึ่งช่วยยกระดับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้ประชาสัมพันธ์ไปสู่ผู้จัดการการสื่อสารการท่องเที่ยว (Getz, 2025; Kotler & Keller, 2016) แนวทางเพิ่มเติมเชิงปฏิบัติ คือการพัฒนาศูนย์กลางการสื่อสารดิจิทัล การออกแบบเนื้อหาตามช่วงวัย การเชื่อมพื้นที่จริงกับโลกดิจิทัล การสร้างเครือข่ายผู้เล่าเรื่องชุมชนหรือผู้สื่อสารมรดกทางวัฒนธรรมในระดับชุมชน (Community-based Heritage Interpreters) และการสื่อสารอย่าง รับผิดชอบต่อวัฒนธรรมเป็นกลไกสำคัญของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน (สุทธินันท์ โสศิริทิ และคณะ, 2564; Getz, 2025; Pine & Gilmore, 1999; Schmitt, 1999)

จากผลการศึกษา สามารถเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการการสื่อสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีได้ 3 ประการ ได้แก่

1. การพัฒนาการบูรณาการสื่ออย่างเป็นระบบภายใต้กรอบ IMC เพื่อให้สารและภาพลักษณ์มีความสอดคล้องในทุกช่องทาง

2. การออกแบบเนื้อหาเชิงประสบการณ์ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและนักท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในการสื่อสาร

3. การพัฒนาระบบการประเมินผลที่ครอบคลุมทั้งมิติการรับรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว

แนวทางดังกล่าวจะช่วยยกระดับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้ประชาสัมพันธ์ไปสู่ผู้จัดการการสื่อสารการท่องเที่ยว อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นแนวทางการพัฒนาการจัดการการสื่อสารเพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ยังประกอบด้วย

1. พัฒนาศูนย์กลางการสื่อสารดิจิทัลระดับจังหวัด (Digital Communication Hub) อบจ.อุดรธานี ควรมีโครงสร้างหรือทีมศูนย์กลางที่ทำหน้าที่บูรณาการข้อมูลและการผลิตสื่อให้เป็นเอกภาพ เช่น คลังข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว คลังภาพ/วิดีโอ และปฏิทินกิจกรรมกลาง (Content Calendar)

2. พัฒนาเนื้อหาให้เหมาะกับแพลตฟอร์มและช่วงวัย (Generational Content) การสื่อสารควรออกแบบเนื้อหาให้สอดคล้องกับกลุ่มผู้รับสาร เช่น วัยรุ่น วัยทำงาน ได้แก่ คลิปสั้น กระชับ สนุก แร้ง่าย ครอบคลุม ผู้สูงอายุ ได้แก่ ข้อมูลเส้นทาง ความสะดวก ความปลอดภัย นักท่องเที่ยวสายครีเอตา ได้แก่ ความหมาย ความเชื่อ ประเพณีและข้อปฏิบัติที่เหมาะสม

3. บูรณาการพื้นที่จริงกับโลกดิจิทัล (Phygital Experience) ควรออกแบบพื้นที่วัฒนธรรมให้เชื่อมกับระบบดิจิทัล เช่น Smart Site Design ได้แก่ จุดเช็คอินที่เอื้อต่อการถ่ายภาพและการแชร์ QR Code เชื่อมเนื้อหาเสียงบรรยายหลายภาษา VR/AR เพื่อสร้างการเรียนรู้เชิงปฏิสัมพันธ์

4. สร้างเครือข่ายผู้เล่าเรื่องชุมชน (Local Storyteller Network) การสื่อสารที่ยั่งยืนควรอาศัยชุมชนเป็นเจ้าของเรื่องเล่า ทั้งเยาวชน ผู้ประกอบการ ผู้นำพิธีกรรมและผู้รู้ในท้องถิ่นเพื่อสร้างความต่อเนื่องของอัตลักษณ์และลดการสื่อสารแบบสร้างภาพที่ไม่สอดคล้องกับบริบทจริง

5. ยกระดับการสื่อสารอย่างรับผิดชอบต่อวัฒนธรรม (Cultural Responsibility) การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมควรยึดหลักการเคารพพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ ไม่บิดเบือนวัฒนธรรมเพื่อความบันเทิงและไม่สร้างผลกระทบต่องีชีวิตร่วมกันโดยมุ่งให้เกิดการเรียนรู้และความเข้าใจต่อวัฒนธรรมอย่างเหมาะสม

บทสรุป

การศึกษาเรื่อง กลยุทธ์การใช้สื่อเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ได้สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของการเปลี่ยนผ่านจากการประชาสัมพันธ์แบบดั้งเดิมไปสู่โมเดลการจัดการการสื่อสารและประสบการณ์บูรณาการ (Integrated IMC & Tourism Experience Model) โดยมีประเด็นสรุปและอภิปรายผลที่สำคัญดังนี้ คือ 1. โมเดลเชิงระบบ คือจากพื้นฐานการสื่อสารสู่คุณค่าเชิงประสบการณ์ การจัดการการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ระดับที่เชื่อมโยงกันอย่าง

เป็นระบบ ได้แก่ 1) ปัจจัยนำเข้าเป็นการใช้ต้นทุนทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ชุมชนเป็นสารหลัก เพื่อสร้างความสอดคล้องของภาพลักษณ์แบรนด์จังหวัด 2) กระบวนการ คือ การนำกลยุทธ์ IMC มาใช้เป็นเครื่องมือเชื่อมประสานระหว่างสื่อ กิจกรรมและผู้คนโดยเปลี่ยนบทบาทชุมชนให้เป็น ผู้เล่าเรื่องผ่านกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ และผลลัพธ์เป็นการยกระดับจากการรับรู้ไปสู่ประสบการณ์ที่น่าจดจำ ซึ่งส่งผลต่อความผูกพันและการกลับมาเยือนซ้ำ 2. อภิปรายผลเชิงพื้นที่ คือ อัตลักษณ์ที่แตกต่างภายใต้กลยุทธ์เฉพาะเจาะจง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์ IMC ต้องถูกออกแบบให้สอดคล้องกับคุณลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ได้แก่ ชุมชนบ้านเชียง ที่โดดเด่นด้านการสื่อสารเชิงเรื่องเล่าระดับสากลโดยใช้สถานะมรดกโลกเป็นจุดขายหลัก ชุมชนวัดกู่แก้ว คือเน้นการสร้างประสบการณ์ทางอารมณ์และจิตวิญญาณ (Spiritual Experience) ผ่านสื่อบุคคลและพิธีกรรมความเชื่อ และชุมชนบ้านนาข้าว เป็นการสะท้อนอัตลักษณ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ผ่านการมีส่วนร่วมในภูมิปัญญาผ้าทอ (Co-creation) และ 3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อให้จังหวัดอุดรธานีมีศักยภาพในการแข่งขันระดับสูง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับบทบาทจากผู้ประสานสัมพันธ์ไปสู่การเป็น ผู้จัดการประสบการณ์การท่องเที่ยวเชิงพื้นที่ผ่านแนวทางดังนี้ คือ 1) บูรณาการนโยบาย IMC คือ กำหนดทิศทางการสื่อสารให้เป็นเอกภาพทั้งจังหวัดเพื่อสร้างแบรนด์ที่แข็งแกร่ง 2) ออกแบบกิจกรรมเป็นเครื่องมือสื่อสารเป็นการให้ความสำคัญกับการออกแบบกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ในฐานะสื่อที่มีชีวิตมากกว่าเพียงสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อออนไลน์ 3) เสริมสร้างศักยภาพชุมชน ได้แก่ พัฒนาทักษะการเล่าเรื่องและการจัดการประสบการณ์ให้แก่คนในท้องถิ่นในฐานะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ 4) ปฏิรูปการประเมินผล โดยใช้ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพที่มุ่งเน้นความประทับใจและความจงรักภักดีควบคู่กับตัวชี้วัดเชิงปริมาณ โดยสรุป โมเดล IMC และ Tourism Experience คือกุญแจสำคัญในการแปลงทุนทางวัฒนธรรมให้กลายเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคม และนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของจังหวัดอุดรธานีอย่างยั่งยืนในยุคดิจิทัล

เอกสารอ้างอิง

- กัลยารัตน์ ชีระธนชัยกุล. (2562). *พฤติกรรมองค์กรและการพัฒนาองค์กร*. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2556). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559*. กรุงเทพฯ: องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน. สมาคมท่องเที่ยวภายในประเทศ (สทท). (2561). *การบริหารและการจัดการการตลาดสื่อสื่อสารในองค์กร*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2568, จากเว็บไซต์ <https://www.adt.or.th/page/sustainable-tourism/enhttps://management-man.blogspot.com/2018/03/daniels-and-spiker-1994-wibur-schramm.html>
- ภาควิชานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. (2562). *การสื่อสารภายในองค์กร*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2568 จาก <https://huso.buu.ac.th/comt/การสื่อสารภายในองค์กร>
- กิจอุตม เลือเจริญและคณะ. (2024). การจัดการสื่อสารเครือข่ายการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมโดยการมีส่วนร่วม ของชุมชน. *วารสารวิชาการ การจัดการภาครัฐและเอกชน*. 6(1), 14–31.

๒

- จิตติ มังคละศิริ. (2565). *การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ : โครงการเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- จิตตินันท์ ตั้งประเสริฐ. (2563). *นโยบายการบริหารการจัดการและการใช้สื่อเพื่อประชาสัมพันธ์ของกรมประชาสัมพันธ์ในบริบทประเทศไทย 4.0*. คุุณิพนธ์ปริญญาคุุณิบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ชายชาญ ปฐมกาญจนาและนรินทร์ สังข์รักษา. (2558). แนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตลาดบางหลวง อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม. *Academic Services Journal Prince of Songkhla University*. 26(1), 118–129.
- ธนพร พูลเพิ่ม. (2556). *ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวและการสื่อสารการตลาดที่มีผลต่อความจงรักภักดีของนักท่องเที่ยวชาวไทยต่อจังหวัดอุดรธานี*. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- พระครูวิบูลภัทโรภาส โอภาโสและคณะ. (2020). รูปแบบการจัดงานบุญผะเหวดในฐานะทุนทางสังคม-วัฒนธรรมเชิงพุทธบูรณาการในอำเภอกู่แก้ว จังหวัดอุดรธานี. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*. 8(3), 1061–1071.
- พระวิชญะ น้ำใจดีและเพชรรัตน์ ไสยสมบัติ. (2018). การมีส่วนร่วมของชุมชนในนโยบายการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม: กรณีศึกษา บ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี. *วารสารวิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง*. 7(2), 283–294.
- ภูริวัจน์ เดชอุม. (2556). *แนวทางการจัดการการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่จังหวัดแหล่งท่องเที่ยวทางเลือก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- ยุทธศักดิ์ สุภสร. (2563). “การนำเสนอทิศทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวของ ททท. ปี 2563”. *TAT Tourism Journal จุลสารวิชาการท่องเที่ยว*. 5(4), 14–21.
- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี. (2561). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดอุดรธานี พ.ศ. 2561–2565*. อุดรธานี: สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอุดรธานี.
- สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน). (2563). *รายงานประจำปี 2563: ขับเคลื่อนอุตสาหกรรมไมซ์ไทย สู่อุตสาหกรรมยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน).
- สุดแดน วิสุทธิลักษณ์ และนาฬิกาอติภักดิ์ แสงสนิท. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินศักยภาพการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน).
- สุดแดน วิสุทธิลักษณ์ (บรรณาธิการ). (2556). *การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative Tourism)*. กรุงเทพฯ: องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน).

- สุทธินันท์ โสติวิธิ และคณะ. (2021). กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อการจัดการแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม กรณีศึกษา ตลาดชุมชนบ้านตะปอน จังหวัดจันทบุรี . *วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร*. 4(1), 53–62.
- อุมาพร โวลา และอุดม สมบูรณ์ผล. (2024). แนวทางการพัฒนาศักยภาพวิสาหกิจชุมชนผลิตภัณฑ์ผ้าไหม นานาจังหวัดอุดรธานี. *Journal of Roi Kaensarn Academi*. 9(2), 95–111.
- Abidovna, A. S. (2024). Communication Process Management as a Tool to Improve the Efficiency of Modern Organization. *Gospodarka i Innowacje*. 49, 211–217.
- Albu, C. E. (2015). Intercultural Communication in Tourism. *Cross-Cultural Management Journal*. 17(01), 7–14.
- Ali, A., & Frew, A. (2013). *Information and communication technologies for sustainable tourism*. Routledge.
- Amin, M., & Priansah, P. (2019). Marketing Communication Strategy to Improve Tourism Potential. *Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal)*. 2(4), 160–166.
- Belch, G. E., & Belch, M. A. (2018). *Advertising and promotion: An integrated marketing communications perspective* (11th ed.). New York, NY: McGraw–Hill Education.
- Bruner, J. (1991). The Narrative Construction of Reality. *Critical Inquiry*. 18(1), 1–21.
- Buhalis, D., & Foerste, M. (2015). SoCoMo marketing for regard and co-creation of value in destinations. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*. 27(7), 1261–1289.
- Chronis, A. (2012). Between pragmatism and heritage: The construction of the tourism narrative. *Annals of Tourism Research*. 39(4), 1797–1819.
- Ferguson, S. D. (1999). *Communication planning: An integrated approach* (Vol. 1). Sage.
- Fisher, W. R. (1984). Narration as a human communication paradigm: The case of public moral argument. *Communication Monographs*. 51(1), 1–23.
- Fog, K., Budtz, C., & Yakaboylu, B. (2010). *Storytelling: Branding in practice* (2nd ed.). Copenhagen: Springer.
- Getz, D. (2025). Festival and event tourism. In *Encyclopedia of tourism* (pp. 391–395). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Getz, D., & Page, S. J. (2025). *Event Studies: Theory, Research and Policy for Planned Events* (5th ed.). Abingdon, Oxon: Routledge.
- Kotler, P., Kartajaya, H., & Setiawan, I. (2017). *Marketing 4.0: Moving from Traditional to Digital*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

- Kotler, P., & Keller, K. L. (2016). *Marketing Management* (15th ed.). Harlow: Pearson Education.
- Labanauskaite, D., et al., (2020). Use of E-marketing tools as communication management in the tourism industry. *Tourism Management Perspectives*. 34, 100652.
- Labanauskaite, D., Fiore, M., & Stašys, R. (2020). Use of E-marketing tools as a communication management step and strategy of sustainable tourism development. *Sustainability*. 12(11),45–65.
- Pine, B. J., & Gilmore, J. H. (1999). *The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing*. 18(3), 5–14.
- Pine, B. J., & Gilmore, J. H. (1999). *The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Schmitt, B. H. (1999). *Experiential Marketing: How to Get Customers to Sense, Feel, Think, Act, Relate*. New York: Free Press.
- Pine, B. J., & Gilmore, J. H. (1999). *The Experience Economy: Work is Theatre & Every Business a Stage*. Boston: Harvard Business School Press.

**ประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
ของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์**
**Efficiency in managing the elderly living allowance
of Sawai Chik Municipality, Mueang District, Buriram Province**

ปราณี อารีรัมย์¹, ชัญญิตา ห่อไธสง¹, , พณรัตน์ พาชัย¹, ธัญญรัตน์ พุทธิพงษ์ชัยชาญ²

Pranee Arreeram¹, Chananchita Hothaisong¹, Phanarat Phachai¹, Thanyarat Phutthiphongchaichan²

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ 2) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยจำแนกการศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านกระบวนการทำงาน ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีกำหนดกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ เครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) กลุ่มตัวอย่างจำนวน 368 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถามที่มีข้อคำถาม 3 ลักษณะ คือ คำถามแบบตรวจสอบรายการ แบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ และแบบปลายเปิด มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.76 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย พบว่าประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.21$, $SD = 0.32$) ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านกระบวนการทำงานและด้านช่องทางการให้บริการ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ได้แก่ ควรพัฒนาระบบการให้บริการให้มีความสะดวก รวดเร็ว และเข้าถึงได้มากยิ่งขึ้น เพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรับเบี้ยยังชีพ ปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการให้มีความคล่องตัว ลดระยะเวลาการรอคอย และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ด้านการให้บริการ เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้สูงอายุ

คำสำคัญ: ประสิทธิภาพ, การจัดการ, เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ E-mail : 650112801052@bru.ac.th

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขารัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์,

E-mail : thanyarat.ph@bru.ac.th

ABSTRACT

This research aimed to: (1) examine the level of effectiveness in the management of the elderly subsistence allowance by Sawai Chik Town Municipality, Mueang District, Buriram Province; and (2) investigate recommendations for improving the management of the elderly subsistence allowance. The study examined four dimensions of service management: facilities, service channels, work processes, and service personnel. The sample consisted of 368 elderly beneficiaries, determined using the sample size table developed by Krejcie and Morgan. The research instrument was a questionnaire comprising three sections: a checklist, a five-point Likert rating scale, and open-ended questions. The questionnaire demonstrated acceptable reliability with a Cronbach's alpha coefficient of 0.76. Descriptive statistics, including percentage, mean, and standard deviation, were employed for data analysis.

The findings revealed that the overall effectiveness of the elderly subsistence allowance management was at a high level ($M = 4.21$, $SD = 0.32$). Among the four dimensions, facilities received the highest mean score, followed by service personnel, work processes, and service channels, respectively. Additional recommendations include developing the service system to be more convenient, rapid, and accessible; increasing public relations channels for information regarding allowance receipts; streamlining service procedures to enhance flexibility and reduce waiting times; and promoting the capacity development of service personnel to elevate service quality and maximize elderly satisfaction.

Keywords: Efficiency, Management, Elderly Subsistence Allowance

บทนำ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสูง (Aged Society) อันเป็นผลจากการลดลงของอัตราการเกิดควบคู่กับการเพิ่มขึ้นของอายุคาดเฉลี่ย ส่งผลให้จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และระบบสวัสดิการของประเทศ ทำให้ภาครัฐต้องกำหนดมาตรการรองรับเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2567)

การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุนี้อาจส่งผลกระทบต่อหลายมิติ โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคมและการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลและให้บริการประชาชนในพื้นที่ ได้ดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคมอำเภอห้วยราช จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นพื้นที่ที่มีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สาเหตุหลักมาจากการย้ายถิ่นฐานของแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่เมืองใหญ่ ส่งผลให้

ผู้สูงอายุในพื้นที่ส่วนใหญ่ต้องอยู่อาศัยตามลำพังหรืออยู่ในครอบครัวที่ขาดรายได้ประจำ ด้วยเหตุนี้ การจัดเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิกจึงมีบทบาทสำคัญในการลดภาระด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง แต่ยังพบปัญหาหลายด้าน เช่น ความล่าช้าในการดำเนินการ ความไม่เพียงพอของงบประมาณ และการเข้าถึงข้อมูลของกลุ่มเป้าหมาย (กลุ่มสถิติสุขภาพและภาวะทางสังคม. 2567 :2)

เทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในพื้นที่ โดยมีบทบาทในการรับลงทะเบียน ตรวจสอบคุณสมบัติ และจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตาม การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพในหลายมิติ ทั้งด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ช่องทางการให้บริการ กระบวนการปฏิบัติงาน และการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเข้าถึงบริการและความพึงพอใจของผู้รับบริการ หากการดำเนินงานยังมีข้อจำกัดในด้านดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการและการเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อประเมินระดับประสิทธิภาพการดำเนินงาน ศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการให้บริการ ตลอดจนรวบรวมข้อเสนอแนะจากผู้รับบริการ อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบการให้บริการให้มีความสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยยังสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนและกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการพัฒนานโยบายและการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของสังคมผู้สูงอายุในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

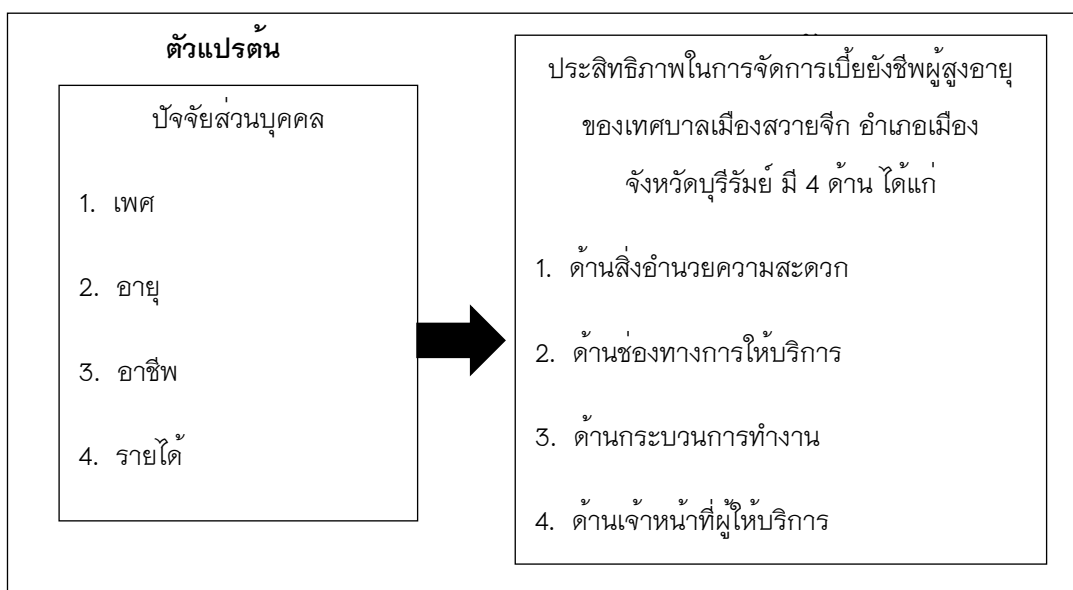
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านกระบวนการทำงาน ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

2. ทำให้ทราบเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดการเบี้ยยังชีพของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นประโยชน์ต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ มีกรอบแนวคิด ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่องประสิทธิภาพของเทศบาลเมืองสวายจิกในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนี้นุ่งเน้นการศึกษาาระบบและกระบวนการในการดำเนินงานของเทศบาลเมืองสวายจิก รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพ เพื่อประเมินคุณภาพการให้บริการและตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่ ขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัยนี้ประกอบด้วย ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านกระบวนการและขั้นตอนการให้บริการ และด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในเขตเทศบาลเมืองสวายจิก จำนวนทั้งสิ้น 11,991 คน (กระทรวงสาธารณสุข, 2567)

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในเขตเทศบาลเมืองสวายจิก โดยขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ Krejcie and Morgan ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 368 คน และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ และรายได้เฉลี่ยต่อเดือน มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist)

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านกระบวนการทำงาน และด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ

ลักษณะคำถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ตามแนวคิดของ Likert (1932) โดยกำหนดคะแนนตั้งแต่ 5 หมายถึง มากที่สุด ถึง 1 หมายถึง น้อยที่สุด

ตอนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามเสนอผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะ จากนั้นนำไปทดลองใช้ (Try-out) กับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกับประชากรจำนวน 30 คน แล้ววิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยใช้สัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.76 ซึ่งถือว่าเครื่องมือมีความเชื่อมั่นอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยประสานงานกับเทศบาลเมืองสวายจิก เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูลจากผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการตอบแบบสอบถาม และการรักษาความลับของข้อมูลแก่ผู้ตอบแบบสอบถามก่อนดำเนินการเก็บข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบความสมบูรณ์ บันทึกข้อมูล และวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่ออธิบายข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ระดับประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และข้อเสนอแนะจากผู้ตอบแบบสอบถาม

ผลการวิจัย

จากการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก ในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านกระบวนการทำงาน ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ผลวิจัยมีรายละเอียด ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
กลุ่มตัวอย่าง	368	100.00
1. เพศ		
1.1 ชาย	114	30.98
1.2 หญิง	254	69.02
2. อายุ		
2.1 60 – 69 ปี	207	56.25
2.2 70 – 79 ปี	127	34.51
2.3 80 – 89 ปี	32	8.70
2.4 90 ปีขึ้นไป	2	0.54
3. อาชีพ		
3.1 เกษตรกร	162	44.02
3.2 รับจ้าง	37	10.05
3.3 ค้าขาย	17	4.62
3.4 ไม่ได้ประกอบอาชีพ	151	41.03
3.5 อื่น ๆ (โปรดระบุ).....	1	0.27
4. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		
4.1 ต่ำกว่า 2,000 บาท	148	40.22
4.2 2,100 – 5,000 บาท	89	24.18
4.3 5,001 – 10,000 บาท	122	33.15
4.4 10,001 – 20,000 บาท	8	2.17
4.5 20,001 บาทขึ้นไป	1	0.27

จากตารางที่ 1 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 69.02 มีอายุ 60 – 69 ปี ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 56.25 มีอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 44.02 และมีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 2,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 40.22

ตอนที่ 2 ระดับประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประสิทธิภาพเทศบาลเมืองสวายจิก

ที่มีต่อการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยภาพรวมและรายด้าน

ประเด็นการจัดการเบี้ยยังชีพ (รายด้าน)	ระดับประสิทธิภาพ		
	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
1. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก	4.28	0.41	มาก
2. ด้านช่องทางการให้บริการ	4.14	0.48	มาก
3. ด้านกระบวนการทำงาน	4.19	0.45	มาก
4. ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ	4.23	0.43	มาก
รวมเฉลี่ย	4.21	0.32	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่า ประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.21$, S.D. = 0.32) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีระดับประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก โดยด้านสิ่งอำนวยความสะดวกมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X} = 4.28$, S.D. = 0.41) รองลงมา ได้แก่ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ($\bar{X} = 4.23$, S.D. = 0.43) ด้านกระบวนการทำงาน ($\bar{X} = 4.19$, S.D. = 0.45) และด้านช่องทางการให้บริการ ($\bar{X} = 4.14$, S.D. = 0.48) ตามลำดับ

ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประสิทธิภาพของเทศบาลเมืองสวายจิก
ในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โดยภาพรวมและรายข้อ

ประเด็นการจัดการเบี้ยยังชีพ (รายข้อ)	ระดับประสิทธิภาพ		
	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก			
1. การให้ข้อมูลหรือคำแนะนำในสถานที่มีความชัดเจนและเข้าใจง่าย	4.56	0.47	มากที่สุด
2. การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านระบบโอนเงินเข้าบัญชีมีความสะดวก	4.34	0.49	มาก
3. การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีจำนวนเงินครบถ้วนถูกต้อง	4.31	0.50	มาก
4. การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดำเนินการอย่างต่อเนื่องตรงตามกำหนดในทุกเดือน	4.29	0.52	มาก
5. สถานที่สะดวกสบาย เหมาะสม	4.30	0.51	มาก
6. การจัดน้ำดื่มมีปริมาณเพียงพอเหมาะสม	4.18	0.57	มาก
7. การจัดสถานที่ให้บริการมีความสะอาดและเป็นระเบียบ	4.21	0.55	มาก
8. การจัดพื้นที่จอดรถมีความเพียงพอต่อจำนวนผู้ใช้บริการ	4.16	0.59	มาก
9. การจัดเตรียมตัวอย่างการกรอกแบบฟอร์มและแบบสอบถามต่าง ๆ มีความเข้าใจง่ายสำหรับขั้นตอนการลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	4.22	0.54	มาก
10. การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์การแสดงรายละเอียดขั้นตอนการลงทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	4.23	0.53	มาก
รวมเฉลี่ย	4.28	0.41	มาก

จากตารางที่ 3 พบว่า ประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.28$, S.D. = 0.41) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ข้อ 1 การให้ข้อมูลหรือคำแนะนำในสถานที่มีความชัดเจนและเข้าใจง่าย มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.56$, S.D. = 0.47) ส่วนข้ออื่น ๆ อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ข้อ 2 การเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุผ่านระบบโอนเงินเข้าบัญชีมีความสะดวก ($\bar{X} = 4.34$, S.D. = 0.49) และข้อ 3. การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีจำนวนเงินครบถ้วนถูกต้อง ($\bar{X} = 4.31$, S.D. = 0.50) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ ข้อ 8 การจัดพื้นที่จอดรถมีความเพียงพอต่อจำนวนผู้ใช้บริการ ($\bar{X} = 4.16$, S.D. = 0.59)

ตารางที่ 4 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประสิทธิภาพของเทศบาลเมืองสวายจิก
ในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านช่องทางการให้บริการ โดยภาพรวมและรายข้อ

ประเด็นการจัดการเบี้ยยังชีพ (รายข้อ)	ระดับประสิทธิภาพ		
	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
ด้านช่องทางการให้บริการ			
1. หน่วยงานมีการประสานงานร่วมกับชุมชนเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	4.32	0.45	มาก
2. หน่วยงานเปิดช่องทางการติดต่อขอรับบริการผ่านสมาชิกสภาเทศบาล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เสียงตามสาย	4.22	0.47	มาก
3. หน่วยงานมีช่องทางติดต่อเพื่อให้บริการที่หลากหลาย เช่น โทรศัพท์ / เว็บไซต์ / Line / Facebook	4.10	0.49	มาก
4. หน่วยงานมีบอร์ดประชาสัมพันธ์ และประกาศต่าง ๆ อย่างชัดเจน	4.20	0.46	มาก
5. หน่วยงานมีแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทราบอย่างครบถ้วน	4.11	0.48	มาก
6. หน่วยงานมีช่องทางการให้บริการที่เข้าถึงได้ง่าย เช่น เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน	4.08	0.51	มาก
7. หน่วยงานมีช่องทางการให้บริการที่ช่วยลดระยะเวลาในการเดินทาง	4.09	0.50	มาก
8. หน่วยงานมีการแจ้งหรือประชาสัมพันธ์สิทธิรับบริการล่วงหน้า	4.10	0.49	มาก
9. หน่วยงานมีช่องทางการให้บริการที่มีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ	4.11	0.48	มาก
10. หน่วยงานมีคู่มือหรือคำแนะนำในการให้บริการ	4.07	0.52	มาก
รวมเฉลี่ย	4.14	0.48	มาก

จากตารางที่ 4 ประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ด้านช่องทางการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.14$, S.D. = 0.48) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกข้อมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ข้อ 1 หน่วยงานมีการประสานงานร่วมกับชุมชนเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ($\bar{X} = 4.32$, S.D. = 0.45) รองลงมา คือ ข้อ 2 หน่วยงานเปิดช่องทางการติดต่อขอรับบริการผ่านสมาชิกสภาเทศบาล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และเสียงตามสาย ($\bar{X} = 4.22$, S.D. = 0.47) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ข้อ 10 หน่วยงานมีคู่มือหรือคำแนะนำในการให้บริการ ($\bar{X} = 4.07$, S.D. = 0.52)

ตารางที่ 5 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประสิทธิภาพของเทศบาลเมืองสวายจิก

ในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านกระบวนการทำงาน โดยภาพรวมและรายข้อ

ประเด็นการจัดการเบี้ยยังชีพ (รายข้อ)	ระดับประสิทธิภาพ		
	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
ด้านกระบวนการทำงาน			
1. มีป้ายบอกขั้นตอนที่ชัดเจนในการยื่นขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	4.24	0.46	มาก
2. มีการชี้แจงขั้นตอนการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้สูงอายุเข้าใจได้ง่าย	4.21	0.47	มาก
3. มีระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนมีความเหมาะสม	4.18	0.48	มาก
4. มีระบบการติดตามผลการดำเนินงานที่ชัดเจนถูกต้อง	4.16	0.49	มาก
5. มีขั้นตอนการลงทะเบียนเพื่อขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่เข้าใจง่าย	4.20	0.46	มาก
6. มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลผู้สูงอายุ	4.22	0.45	มาก
7. มีกระบวนการทำงานที่ยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ	4.17	0.50	มาก
8. กระบวนการทำงานได้รับการตรวจสอบและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง	4.15	0.51	มาก
9. กระบวนการทำงานมีความเอื้ออำนวยต่อผู้สูงอายุ ประชาชนในพื้นที่	4.19	0.49	มาก
10. กระบวนการทำงานมีการช่วยเหลือผู้สูงอายุในกรณีที่พบปัญหาระหว่างดำเนินการ	4.14	0.52	มาก
รวมเฉลี่ย	4.19	0.45	มาก

จากตารางที่ 5 พบว่า ประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ด้านกระบวนการทำงาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.19$, S.D. = 0.45) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกข้อมีระดับประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ข้อ 1 มีป้ายบอกขั้นตอนที่ชัดเจนในการยื่นขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ($\bar{X} = 4.24$, S.D. = 0.46) รองลงมา คือ ข้อ 6 มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลผู้สูงอายุ ($\bar{X} = 4.22$, S.D. = 0.45) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ข้อ 10 กระบวนการทำงานมีการช่วยเหลือผู้สูงอายุในกรณีที่พบปัญหาระหว่างดำเนินการ ($\bar{X} = 4.14$, S.D. = 0.52)

ตารางที่ 6 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานประสิทธิภาพของเทศบาลเมืองสวายจิก
ในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ โดยภาพรวมและรายข้อ

ประเด็นการจัดการเบี้ยยังชีพ (รายข้อ)	ระดับประสิทธิภาพ		
	$\bar{X}$	S.D.	ความหมาย
ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ			
1. เจ้าหน้าที่แต่งกายเรียบร้อยเหมาะสมกับสถานที่	4.42	0.45	มาก
2. เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยกิริยาสุภาพ อ่อนน้อม	4.38	0.46	มาก
3. เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยถ้อยคำและน้ำเสียงที่สุภาพ	4.30	0.47	มาก
4. เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเป็นกันเอง	4.28	0.48	มาก
5. เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นต่อการให้บริการ	4.25	0.49	มาก
6. เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความสะดวกรวดเร็วและบริการอย่างต่อเนื่อง	4.22	0.50	มาก
7. เจ้าหน้าที่บริการด้วยการรับฟังปัญหาหรือข้อซักถามของผู้รับบริการ	4.24	0.48	มาก
8. เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ	4.23	0.49	มาก
9. เจ้าหน้าที่ให้บริการตามลำดับผู้มาใช้บริการก่อน-หลัง	4.21	0.50	มาก
10. เจ้าหน้าที่เปิดให้บริการตรงตามเวลาราชการ	4.22	0.51	มาก
รวมเฉลี่ย	4.23	0.43	มาก

จากตารางที่ 6 พบว่า ประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.23$, S.D. = 0.43) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทุกข้อมีระดับประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก โดยข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ข้อ 1 เจ้าหน้าที่แต่งกายเรียบร้อยเหมาะสมกับสถานที่ ($\bar{X} = 4.42$, S.D. = 0.45) รองลงมา คือ ข้อ 2 เจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยกิริยาสุภาพ อ่อนน้อม ($\bar{X} = 4.38$, S.D. = 0.46) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ข้อ 9 เจ้าหน้าที่ให้บริการตามลำดับผู้มาใช้บริการก่อน-หลัง ($\bar{X} = 4.21$, S.D. = 0.50)

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษารายละเอียดดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น ๆ ของประสิทธิภาพเทศบาลเมืองสวายจิกที่มีต่อการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ลำดับที่	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	จำนวน(คน)	ร้อยละ
1	ควรควรเพิ่มช่องทางการติดต่อและประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย	25	48.08
2	ควรปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการให้มีความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อน	15	28.85
3	ควรมีเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเอาใจใส่ สุภาพ และสามารถให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้องและชัดเจน	12	23.08
รวม		52	100

จากตารางที่ 7 พบว่า ข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 52 คน ส่วนใหญ่เสนอให้เพิ่มช่องทางการติดต่อและประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.08 รองลงมา คือ ควรปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการให้มีความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อน คิดเป็นร้อยละ 28.85 และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ควรมีความเอาใจใส่ สุภาพ และสามารถให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้องและชัดเจน คิดเป็นร้อยละ 23.08 ตามลำดับ

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ คณะผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 69.02 มีอายุระหว่าง 60-69 ปี คิดเป็นร้อยละ 56.25 มีอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 44.02 และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 2,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 40.22

2. ประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมากเช่นกัน โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก รองลงมา คือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านกระบวนการทำงาน และด้านช่องทางการให้บริการ ตามลำดับ

3. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ข้อเสนอแนะที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ควรเพิ่มช่องทางการติดต่อและประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย รองลงมา คือ ควรปรับปรุงขั้นตอนการ

ให้บริการให้มีความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อน และควรมีเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเอาใจใส่ สุภาพ และสามารถให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้องและชัดเจน ตามลำดับ

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านช่องทางการให้บริการ ด้านกระบวนการทำงาน และด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ คณะผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าเทศบาลเมืองสวายจิกมีการดำเนินงานด้านการให้บริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดขั้นตอนการให้บริการที่ชัดเจน มีระบบการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการประสานงานกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวกและได้รับบริการอย่างทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดคุณภาพการให้บริการภาครัฐที่มุ่งเน้นความสะดวก รวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ยังสะท้อนถึงการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ และลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสวัสดิการของรัฐสอดคล้องกับงานวิจัยของพระมหาสุรศักดิ์ รุจิธมโม และคณะ (2564) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของ เทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัย พบว่า ประสิทธิภาพการบริหาร อยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.33 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.5422 . ประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพรายด้าน สามารถอภิปรายได้ดังนี้

2.1 ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการให้บริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างครบถ้วน ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการอย่างครบถ้วน โดยเริ่มจากการให้ข้อมูลและคำแนะนำที่ชัดเจน เข้าใจง่าย เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการ ระบบการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารช่วยลดความยุ่งยากและเพิ่มความรวดเร็วในการรับเงิน พร้อมทั้งต้องมั่นใจว่าการจ่ายเงินครบถ้วน ถูกต้อง และตรงเวลา สถานที่ให้บริการควรมีพื้นที่พักคอยที่เหมาะสม สะอาด ไม่แออัด และมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่จอดรถ ห้องน้ำ และที่นั่งพักคอยเพียงพอ นอกจากนี้ ควรมีตัวอย่างเอกสารและป้ายประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและสะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ งานวิจัยของสุภัสตรา เก้าประดิษฐ์ ทรัพย์ชูกุล และทินมณี การะกิจ (2566) ได้ศึกษาความพึงพอใจของผู้สูงอายุในการใช้บริการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ อำเภอสัตหิรา จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก อยู่ในระดับมาก

2.2 ด้านช่องทางการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เนื่องจากช่องทางการประชาสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารยังไม่หลากหลายเท่าที่ควร เช่น ระบบออนไลน์หรือช่องทางดิจิทัลยังไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการสื่อสารภาครัฐที่ระบุว่าช่องทางการเข้าถึงข้อมูล

หลากหลายและทันสมัยมีผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านทักษะดิจิทัลของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาในการออกแบบระบบบริการให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เพื่อให้การเข้าถึงข้อมูลและบริการเป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานวิจัยทัศนีย์ สุวธิษฐ์ (2554) ได้ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อการจ่ายเบี้ยยังชีพ ศึกษากรณีเทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ อำเภอดงหลวง จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ด้านช่องทางการให้บริการ อยู่ในระดับมาก

2.3 ด้านกระบวนการทำงาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานมีการกำหนดขั้นตอนการให้บริการที่ชัดเจน มีการตรวจสอบข้อมูลและติดตามผลอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามยังควรมีการพัฒนากระบวนการบางส่วนให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพื่อลดระยะเวลาการรอคอยและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ ทั้งนี้การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและการนำระบบดิจิทัลเข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงาน จะสามารถยกระดับคุณภาพการให้บริการให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่เน้นประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการให้บริการประชาชน ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ งานวิจัยของชัชชัย รัตนพันธ์ (2561 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนที่รับบริการที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลแร่ อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัย พบว่า ด้านกระบวนการทำงาน อยู่ในระดับมาก

2.4 ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีการให้บริการด้วยความสุภาพ เอาใจใส่ และให้คำแนะนำแก่ผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่หน่วยงานมีการอบรมและพัฒนาทักษะการให้บริการแก่เจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความประทับใจและความเชื่อมั่นต่อการให้บริการของภาครัฐ อีกทั้งยังสะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่หน่วยงานและเพิ่มความไว้วางใจของผู้รับบริการในระยะยาว ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ งานวิจัยวิศิษฐ์ เตชะวัฒนากุล (2564) ได้ทำการศึกษาความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่มีต่อประสิทธิภาพการให้บริการจ่ายเบี้ยยังชีพในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลคูบัว อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี พบว่า ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ อยู่ในระดับมาก

3. ข้อเสนอแนะของผู้สูงอายุต่อการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก คือ ควรเพิ่มช่องทางการติดต่อและประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย ปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการให้มีความรวดเร็ว และลดความซ้ำซ้อน และควรมีเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วยความเอาใจใส่ สุภาพ และสามารถให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้องและชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับ งานวิจัยภัทกร เพชรน้อย (2564) ได้ศึกษาการประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทาน อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี พบว่า ควรพัฒนาด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อให้รับทราบแนวทางของทางราชการและรับทราบข่าวสารข้อมูลที่ต้องการ และมีการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของเทศบาลเมืองสวายจิกในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีประเด็นข้อเสนอต่าง ๆ ดังนี้

1.1 จากผลการวิจัย พบว่าประสิทธิภาพในการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองสวายจิก ด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านช่องทางการให้บริการ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะช่องทางการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานยังมีข้อจำกัดในบางประเด็น เช่น การใช้ช่องทางดิจิทัลที่ยังไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่ม และการเข้าถึงข้อมูลผ่านระบบออนไลน์ยังไม่สะดวกสำหรับผู้สูงอายุบางส่วน อีกทั้งการประชาสัมพันธ์ข้อมูลยังคงพึ่งพาช่องทางดั้งเดิม เช่น เสียงตามสายหรือการแจ้งผ่านผู้นำชุมชนเป็นหลัก ส่งผลให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารอาจไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรพัฒนาช่องทางการให้บริการให้มีความหลากหลายและทันสมัยมากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลและลดข้อจำกัดด้านการสื่อสารของผู้สูงอายุ

1.2 จากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ควรเพิ่มช่องทางการติดต่อและประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย รองลงมา คือ ควรปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการให้มีความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อน และควรพัฒนาคุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ให้มีความเอาใจใส่ สุภาพ และสามารถให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้องและชัดเจน ตามลำดับ ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวสะท้อนถึงความต้องการในการพัฒนาระบบการให้บริการทั้งในด้านการสื่อสาร กระบวนการทำงาน และคุณภาพบุคลากร เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการของหน่วยงานให้มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาประสิทธิภาพการจัดการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเปรียบเทียบระหว่างหลายพื้นที่ เพื่อให้เห็นความแตกต่างของบริบทการบริหารจัดการและสามารถนำผลมาใช้ในการพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

2.2 ควรใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเพิ่มเติม เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึกหรือการสนทนากลุ่ม เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาการให้บริการที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่

2.3 ควรมีการศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการ เช่น ภาวะผู้นำการบริหารจัดการองค์กร หรือการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการให้บริการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2567). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2567*. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567. จาก https://www.dop.go.th/th/statistics_page?cat=1&id=2583
- กระทรวงมหาดไทย. (2560). *ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560*. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567. จาก <https://shorturl.asia/NWTf7>
- กระทรวงสาธารณสุข. (2567). *ประชากรผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในเขตเทศบาลเมืองสวายจิก*. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2567. จาก <https://3doctor.hss.moph.go.th/main/rp>
- กลุ่มสถิติสุขภาพและภาวะทางสังคม. (2567). *การสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ.2567*. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2567. จาก https://www.nso.go.th/hsoweb/storage/survey_detail/2025/20241209
- พระมหาสุรศักดิ์ รุจิธมโม, และคณะ. (2564). การบริหารจัดการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสหวิทยาการนวัตกรรมการบริหาร*, 4(2), 1–12.
- สุภัทตรา เก้าประดิษฐ์ ทรัพย์ชูกุล และทินมณี การะกิจ (2566) ความพึงพอใจของผู้สูงอายุในการใช้บริการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ อำเภอสว่างวีรราช จังหวัดชลบุรี. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*. 11(7), 2718–2729.
- วิศิษฐ์ เดชาวัฒนากุล. (2564). ความพึงพอใจของผู้สูงอายุที่มีต่อประสิทธิภาพการให้บริการเบี้ยยังชีพในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคูบัว อำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี. *วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา*, 11(2), 287–296.
- ชัชชัย รัตนะพันธ์. (2561). *ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลแร่ อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร*. วิทยานิพนธ์ สาขาวิชาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์
- ทัศนีย์ สุวดิษฐ์. (2554). ความพึงพอใจของผู้สูงอายุต่อการจ่ายเบี้ยยังชีพ ศึกษากรณีเทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ อำเภอสว่างวีรราช จังหวัดชลบุรี. *วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา*. 11(2), 287–296.
- กังปกร เพชรน้อย. (2564). การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทาน อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี. *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์*. 4(2), 15–30.
- Krejcie and Morgan (TSIS, 2563). *การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัย*. สืบค้น เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2567. จาก <https://www.thetis.com/post/research-tips-samplinghttps://hpc11>

หลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัย เพื่อตีพิมพ์ในวารสารพัฒนนวัตกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

นโยบายของวารสาร

วารสารพัฒนนวัตกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มีนโยบายการรับตีพิมพ์เผยแพร่บทความครอบคลุมสาขาวิชาหลัก (Main subject Category) คือ Social Sciences อยู่ใน 3 กลุ่มสาขาวิชา (Subject areas) คือ 1) Social Sciences 2) Arts and Humanities และ 3) Cultural Studies และอยู่ใน 4 กลุ่มย่อย (Sub-subject areas) คือ 1) Social Development 2) Sociology and Political Sciences 3) Cultural Studies, 4) General Social Sciences มุ่งเน้นองค์ความรู้ด้านการพัฒนาสังคม ผ่านการนำเสนอองค์ความรู้ทางทฤษฎี ผลการวิจัย และการประยุกต์ใช้ความรู้สหศาสตร์ด้านการพัฒนาสังคมอีสาน และภูมิภาคอื่นในมิติวัฒนธรรม การเมือง การบริหารจัดการ เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ การจัดภาคีเครือข่ายสาธารณะ และการจัดการภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดมรรคผลเชิงประจักษ์สามารถนำองค์ความรู้ทางวิชาการไปต่อยอดพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการพัฒนาสังคม สามารถนำไปประยุกต์และปฏิบัติจริง

การจัดพิมพ์ต้นฉบับ

1. ต้นฉบับบทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารให้อยู่ในรูปแบบของไฟล์เอกสาร .doc ของ Microsoft Word หรือเทียบเท่า หากต้นฉบับประกอบด้วยภาพ ตาราง หรือสมการ ให้ส่งแยกจากไฟล์เอกสาร ในรูปแบบไฟล์รูปภาพ ในสกุล .pdf .jpg .gif หรือ .bmp ความยาวของต้นฉบับไม่เกิน 16 หน้า ส่งบทความไปที่ <https://so16.tci-thaijo.org/index.php/JPWBRU>
2. ชื่อบทความ ให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ใช้ตัวอักษร TH Sarabun PSK ตัวอักษรหนาขนาด 24) จัดกึ่งกลางหน้ากระดาษ
3. ชื่อ นามสกุลผู้เขียน/ผู้วิจัย ไม่ต้องระบุตำแหน่งหน้าที่ ใช้ตัวอักษร TH Sarabun PSK ตัวอักษรขนาด 16 จัดชิดขวาสุด หากมี 2 คน หรือมากกว่า ให้พิมพ์ชื่อและแสดงตัวอักษรภาษาอังกฤษพิมพ์เล็กแบบตัวยก (Superscript) และเว้นวรรค 1 ครั้ง เช่น “คนที่ 1^a คนที่ 2^b

คนที่ 3c” ชื่อตำแหน่ง หน่วยงาน และ E-mail ใช้ตัวอักษร TH Sarabun PSK ตัวอักษรขนาด 12 นำไปไว้ข้างล่างกระดาษ (ทำเหมือน Footnote)

4. บทคัดย่อ ให้มีทั้งภาษาไทย และ ภาษาอังกฤษ ความยาวไม่เกิน 300 คำ

5. คำสำคัญ จำนวน 3 – 5 คำ ให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ใช้ตัวอักษรปกติ TH Sarabun PSK ขนาด 16 ส่วนที่เป็นชื่อหัวข้อ “คำสำคัญ” “Keywords” ให้ใช้ตัวอักษรหนา

6. เนื้อความ เป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ใช้ตัวอักษร TH Sarabun PSK ขนาด 16 และให้มีหัวข้อได้ไม่เกิน 3 ลำดับ ได้แก่ ลำดับแรก เช่น บทนำ ใช้ตัวอักษรขนาด 18 ตัวหนา ลำดับที่สองใช้ตัวอักษรขนาด 16 ตัวหนา และลำดับที่สามใช้ตัวอักษรขนาด 16 ตัวเอียง และควรประกอบไปด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้

7. บทความวิจัย ประกอบด้วย

1) บทนำ 2) ทบทวนวรรณกรรม 3) วิธีการวิจัย 4) ผลการวิจัยและการอภิปรายผล 5) สรุปและเสนอแนะ 6) กิตติกรรมประกาศ (ถ้ามี) 7) เอกสารอ้างอิง (เป็นภาษาอังกฤษ ทั้งภายในเนื้อความและท้ายบทความ)

8. บทความวิชาการ ให้เป็นไปตามรูปแบบและมาตรฐานการเขียนงานทางวิชาการ ภาพ ตาราง และสมการการแสดงผลละเอียดเพิ่มเติมด้วยภาพประกอบ ตาราง กราฟ หรือ แผนภูมิ ให้ใช้ได้ตามความเหมาะสม กรณีเป็นตารางให้ชื่อตารางอยู่ด้านบน กรณีที่เป็นรูปภาพหรือแผนภูมิ ให้ระบุชื่อรูปภาพหรือแผนภูมิอยู่ด้านล่าง

9. การเขียนอ้างอิง รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อเรื่องและท้ายเล่มให้ใช้วิธีการอ้างอิงระบบนาม – ปี ตามรูปแบบของ American Psychological Association (APA) 7

– หนังสือ

ชื่อ นามสกุล. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. ครั้งที่พิมพ์. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.

– วิทยานิพนธ์หรือวิทยานิพนธ์

ชื่อ นามสกุล. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. วิทยานิพนธ์หรือวิทยานิพนธ์ ชื่อย่อของปริญญา (ชื่อสาขาปริญญา). สถานที่พิมพ์ : หน่วยงานที่พิมพ์.

– รายงานการวิจัย รายงานทางวิชาการ และรายงานประจำปี

ชื่อ นามสกุล. (ปีที่พิมพ์). ชื่อรายงานการวิจัย. ครั้งที่พิมพ์. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.

- วารสารภาษาไทย

ชื่อ นามสกุลของผู้เขียนบทความ. (ปีที่พิมพ์). “ชื่อบทความ.” ชื่อวารสาร. ปีที่ (ฉบับที่), หน้าที่ย่ออ้างอิง.

- สารสนเทศจากเว็บไซต์ของบุคคลที่ไม่ระบุแหล่งหรือหน่วยงานที่สังกัด (ไทย)

ผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). “ชื่อเรื่อง”. สืบค้นเมื่อ วันที่ เดือน ปีที่ค้น, จาก URL(แหล่งเว็บไซต์).



มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

BURIRAM RAJABHAT UNIVERSITY

วารสารพัฒน์บวณันรุง มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

โดยสาขาวิชาการพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
เลขที่ 439 ถนนจิระ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ 31000
โทรศัพท์ +6644-611-221 โทรสาร +6644-611-858 อีเมล: chariyaporn.pt@bru.ac.th