Journal of Social Sciences
Vol. 50 No.2 (2020): 31 - 47
http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2

Faculty of Political Science
Chulalongkorn University

Retirement Extension for Public Service Personnel Policy: An Analytical Study of Policy Implementation in Thailand**

Chayanut Chaturachinda*

Abstract

This study was a situational investigation into the retirement extension for public service personnel policy in Thailand. The study aimed to analyze the factors contributing to policy success or failure so as to make recommendations for greater effectiveness. Qualitative research methods, involving documentary research and in-depth interviews with civil servants generally and those in higher education institutes. The findings were that over the years 2009-2018 there were not many career extensions after retirement. Key factors affecting success and failure were lack of policy clarity, wherever it was to take care of older persons in an aged society or to manage shortages of staff in the government bureaucracy. This lack of clarity led to different kinds of understanding of the objectives, as between the agency making the policy and the agencies implementing it. Such a situation resulted in political problems associated with favoritism. The study recommended that the characteristics and objectives of the policy be made clearer in intention and thus able to effectively solve the associated problems.

Keywords: *policy implementation, retirement extension, general civil servants, civil servants in higher education institutes, Thailand*

*Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan District, Bangkok 10330. Email: salicupt@yahoo.com

**Received October 29, 2019; Revised November 24, 2019; Accepted August 5, 2020

วารสารสังคมศาสตร์
ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 (2563): 31 - 47
http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2

คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การศึกษาผลการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ**

ชญานุช จาตุรจินดา*

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การส่งเสริมบุคลากรภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพให้ทำประโยชน์ต่อระบบราชการไทยหรือการต่ออายุราชการ รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิผลต่อไป ซึ่งเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้การเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยศึกษาจากข้าราชการ 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าการต่ออายุราชการตลอด 10 ปีที่ผ่านมาเกิดขึ้นไม่มาก โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวที่สำคัญ เช่น ลักษณะนโยบายที่คลุมเครือระหว่างการต่ออายุราชการเพื่อดูแลผู้สูงอายุกับการมุ่งบริหารบุคลากรที่ขาดแคลนในระบบราชการ ส่งผลถึงความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้การพิจารณาการต่ออายุราชการเกิดปัญหา อาจทำให้มีการเลือกปฏิบัติได้ ซึ่งมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายโดยต้องกำหนดลักษณะและวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์และสามารถแก้ปัญหาของสังคมได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: *การนำนโยบายไปปฏิบัติ, ต่ออายุราชการ, ข้าราชการพลเรือนสามัญ, ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา*

*อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล salicupt@yahoo.com

**ได้รับบทความ 29 ตุลาคม 2562; แก้ไขปรับปรุง 24 พฤศจิกายน 2562; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 5 สิงหาคม 2563

บทนำ

การเคลื่อนเข้าสู่ยุคสมัยของสังคมผู้สูงอายุ (aging society) ปัจจุบันกำลังแผ่ขยายอย่างต่อเนื่องท่ามกลางการจับตามองจากทั่วโลก โดยนิยาม สังคมสูงอายุ หมายถึงสังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7) (Department of Older Persons 2019, 10) ส่งผลให้โครงสร้างประชากรเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่งใหญ่ โดยเป็นที่คาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ. 2050) ประชากรผู้สูงอายุจะมีจำนวนมากกว่า 2 พันล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าประชากรวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) ทำให้ประเทศทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยต้องหันมาให้ความสำคัญและมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อรับมือกับภาวะสังคมผู้สูงอายุนี้ (Pornsiri Supanya 2013, 12)

ใน พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างเต็มตัว เนื่องจากประชากรที่เกิดในยุค baby boom (พ.ศ. 2489 - 2517) ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานสำคัญในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาเริ่มเข้าสู่ช่วงวัยเกษียณอายุ รวมทั้งอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลง (Office of the Civil Service Commission 2010, 257) จะมีผู้สูงอายุในประเทศมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ความท้าทายของการก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุคือประชากรสูงอายุจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งทางด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมได้อย่างไร รวมไปถึงการเกิดปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และอัตราการพึ่งพิงที่สูงขึ้น ทั้งในองค์การภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะหน่วยงานกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐได้ตระหนักถึงความท้าทายและได้ดำเนินมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลต่าง ๆ เพื่อตอบสนองและรับมือต่อสถานการณ์ดังกล่าว โดยหนึ่งในมาตรการที่สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการคือการบัญญัติกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่มีเจตนารมณ์ในการให้ข้าราชการรับราชการต่อไปในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นต้องอาศัยความสามารถเฉพาะตัว หาผู้ทดแทนยาก และมีความจำเป็นของหน่วยงานราชการ (Pornsiri Supanya 2013, 23) รวมไปถึงหน่วยงานกลางของข้าราชการประเภทอื่น ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบเดียวกัน โดยได้ออกมาตรการเพื่อรองรับเช่นเดียวกัน อาทิ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ออกประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550

มาตรการหรือการรับมือในรูปแบบต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ล้วนอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นของหน่วยงาน นำไปสู่การหาความเหมาะสมของการวางแผนกำลังคนและการหาแนวทางการส่งเสริมศักยภาพของข้าราชการที่เกษียณอายุในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสังคมสูงอายุ เพื่อขับเคลื่อนให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายหรือมาตรการที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานภาครัฐ อาจมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำ

นโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ การดำเนินมาตรการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อ อีกทั้งยังไม่มีการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบในด้านต่าง ๆ บทความวิจัยชิ้นนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อแสวงหาแนวทางในการพัฒนามาตรการและการนำนโยบายส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์การต่ออายุราชการหลังเกษียณของหน่วยงานภาครัฐตามนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2561
2. เพื่อศึกษาปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ
3. เพื่อเสนอแนวทางการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยหัวข้อ “การนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ” เป็นการศึกษาสถานการณ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการต่ออายุราชการ โดยระบบราชการไทยได้มีการปรับเปลี่ยนให้ข้าราชการทั้งหมด 4 ประเภท สามารถต่ออายุราชการได้ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ และข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบทความวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามความในมาตรา 108 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามความในมาตรา 19 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสายงานอาจารย์ พ.ศ. 2547 ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 - 2561 เท่านั้น

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถจำแนกได้ 3 กลุ่ม คือ *กลุ่มที่หนึ่ง* ผู้บริหาร และผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้บริหารอาวุโสของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงแนวทางและหลักการในการกำหนดนโยบายการต่ออายุราชการหลังเกษียณของหน่วยงานภาครัฐ *กลุ่มที่สอง* ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการระดับสูงด้านทรัพยากรบุคคลกระทรวงสาธารณสุข คณบดีประจำคณะสายสังคมศาสตร์และสายวิทยาศาสตร์ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการฝ่ายสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

ทรัพยากรบุคคลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อทราบถึงสถานการณ์ ขั้นตอนในการพิจารณาการต่ออายุราชการ รวมถึงทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ *กลุ่มที่สาม* คือ ข้าราชการเกษียณอายุผู้ที่ได้รับการต่ออายุราชการและไม่ได้รับการต่ออายุราชการในกลุ่มอาชีพแพทย์ ทันตแพทย์ อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทราบถึงเหตุผลในการต่ออายุราชการและไม่ต่ออายุราชการของแต่ละบุคคล ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการต่ออายุราชการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสถานการณ์การต่ออายุราชการหลังเกษียณของหน่วยงานภาครัฐตามนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2561

2. ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ

3. เป็นแนวทางการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานของสังคมสูงอายุ แนวคิดการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามลำดับ

นิยามเกี่ยวกับสังคมสูงอายุ

ผู้สูงอายุ (older/elderly person) ตามความหมายขององค์การสหประชาชาติ (United Nations 2017, 1) คือบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 นิยาม “ผู้สูงอายุ” ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ในบางประเทศกำหนดให้ผู้สูงอายุคือบุคคลที่อายุ 65 ปีขึ้นไป (World Health Organization 2002)

จากการนิยามความสูงวัยของประชากรในประเทศต่าง ๆ ได้มีการแบ่งระดับความเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยพิจารณาจากร้อยละของจำนวนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ดังนี้ (Office of the Civil Service Commission 2018b, 6)

สังคมสูงอายุ (aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศหรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด

สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (completely aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศหรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด

สังคมสูงอายุระดับสุดยอด (super-aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งประเทศ หรือเป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป เกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด

จากการคาดการณ์การเข้าสู่สังคมสูงอายุนั้น ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2564 เนื่องจากประชากรที่เกิดในยุค baby boom

(พ.ศ. 2489 - 2517) ซึ่งเป็นแรงงานสำคัญในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา เริ่มเข้าสู่วัยเกษียณอายุ รวมทั้งอัตราการเกิดที่ค่อย ๆ ลดลง (Office of the Civil Service Commission 2010, 257) ซึ่งข้อมูลในปี พ.ศ. 2561 มีอัตราประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึง 16.06% ของประชากรทั้งหมด (Department of Older Persons 2018) เป็นอัตราที่เจริญเติบโตอย่างสวนทางกับอัตราประชากรเด็ก ทำให้ในปัจจุบันต้องมีการเตรียมรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยผลกระทบที่สำคัญนอกจากจะส่งผลกระทบในด้านเศรษฐกิจที่มีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง ในขณะเดียวกันก็ต้องรับภาระการเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่มากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อการออมทั้งในระดับครัวเรือนและระดับประเทศ อีกทั้งยังส่งผลโดยตรงต่อระบบราชการ 2 ประเด็นหลัก (Suchada Rangsinan 2013, 7-8) ดังนี้ *ประเด็นที่ 1* การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน (immediate discontinuity of work) หากมีการเกษียณอายุจำนวนมากในคราวเดียวกัน อาจส่งผลให้บางหน่วยงานของราชการได้รับผลกระทบ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างรอยต่อในการสรรหาบุคลากรเข้ามาแทนที่อัตราผู้เกษียณอายุทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ *ประเด็นที่ 2* การขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ และประสบการณ์สั่งสมของผู้เกษียณอายุ (immediate lack of expertise and tacit knowledge) ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่ผู้เกษียณอายุสั่งสมมาจากการปฏิบัติราชการเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะความรู้เฉพาะทางหรือความรู้แฝง (tacit knowledge) ซึ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการในส่วนราชการนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวทำให้องค์การทั้งภาครัฐและเอกชนต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเตรียมรับมือกับความท้าทายของการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมสูงอายุและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐที่จะต้องสูญเสียข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถที่หาได้ยากและเป็นที่ต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ออกมาตรการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งในที่นี้หมายถึงมาตรการบริหารกำลังคนสูงอายุที่ยังคงรับราชการอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนราชการ (ต่ออายุราชการ) โดยจะศึกษาถึงการนำนโยบายหรือมาตรการนี้ไปปฏิบัติผ่านแนวคิด ปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดย ศุภชัย ยาวะประภาษ (Supachai Yavaprabhas 2005, 101-118) เนื่องจากเป็นแนวความคิดที่มีการรวบรวมปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายครอบคลุมไว้ทั้งหมด อีกทั้งยังใช้ปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้เป็นกรอบแนวคิดในบทความวิจัยชิ้นนี้ด้วย โดยได้อธิบายปัจจัยกำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ ซึ่งหมายถึงการให้ความสำคัญกับตัวนโยบายว่าเป็นนโยบายประเภทใด มีความสอดคล้องกับค่านิยม ประสบการณ์ของผู้ได้รับหรือไม่ รวมทั้งคุณภาพของข้อมูลส่งกลับมีมากน้อยเพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึงการให้ความสำคัญกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความพ้องกัน ความง่ายต่อการรับรู้

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง หมายถึงเป็นการสนับสนุนของทุกฝ่ายเกี่ยวข้อง รวมถึงผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล อาจจะส่งผลกระทบทางลบกับนโยบายได้

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี หมายถึงการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือลักษณะของเทคโนโลยี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม

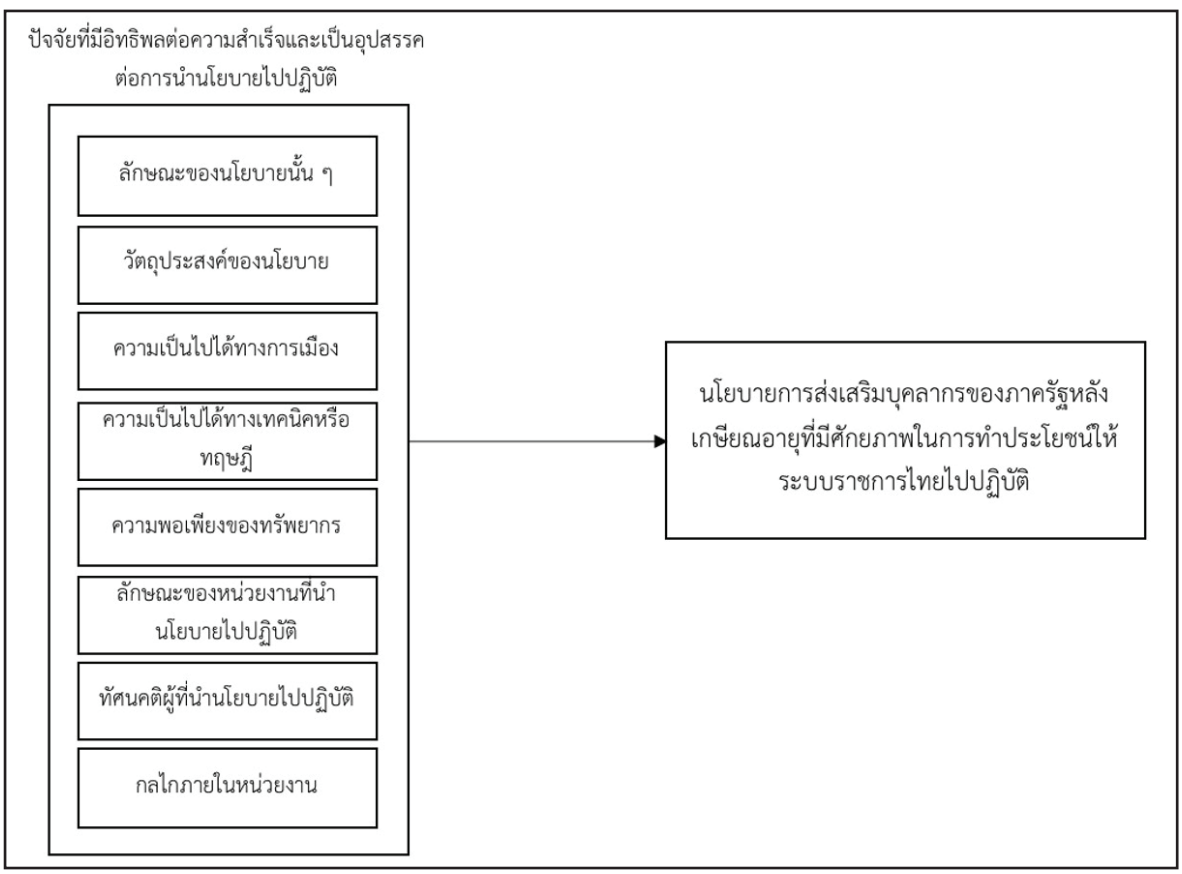
5. ความพอเพียงของทรัพยากร หมายถึง งบประมาณ บุคลากร ทั้งด้านกำลังและคุณภาพ รวมถึงอุปกรณ์สำนักงานอื่น ๆ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงด้านโครงสร้าง การบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ เป็นต้น

7. ทัศนคติผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง หากมีทัศนคติที่ดี จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไม่บิดพลิ้ว ไม่มีอคติ

8. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกลไกระหว่างหน่วยงานที่นำโยบายไปปฏิบัติ ทั้งจำนวนจุดตัดสินใจหากมีมากเกินไปจะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานและการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

โดยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยหัวข้อการศึกษาผลการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติ

ระเบียบวิธีวิจัย

1. รูปแบบการวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เนื่องจากเป็นรูปแบบการวิจัยที่มีความเหมาะสมกับการศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับทัศนคติและความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการต่ออายุราชการของข้าราชการไปใช้ ซึ่งต้องอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) เป็นสำคัญ

2. เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured or guided interviews) เป็นคำถามปลายเปิดที่มีคำสำคัญที่สอดคล้องกับการทบทวนวรรณกรรม พร้อมกับมีความยืดหยุ่น สามารถจะปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้สอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยแต่ละคนและสถานการณ์การสัมภาษณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งตามประเภทของข้อมูลที่ต้องการในการศึกษาได้ดังนี้

แหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งที่มา คือ ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) และข้อมูลปฐมภูมิ (primary data)

ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) โดยจะศึกษาข้อมูลจากเอกสาร สถิติ กฎหมาย คำสั่ง ประกาศ บันทึก หนังสือ รายงานวิจัย เอกสารการวิเคราะห์ บทความวิชาการ รายงานประเมินผลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็นทั้งข้อมูลทั่วไป และสถิติอัตราเกษียณและอัตราการต่ออายุราชการของหน่วยราชการ โดยจำแนกเป็น กระทรวง กรม อีกทั้งยังรวบรวมสถิติอัตราเกษียณและอัตราการต่ออายุข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยจำแนกเป็นคณะต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) เพื่อสอบถามรายละเอียดของข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interviews) ซึ่งประกอบด้วยคำถามปลายเปิด (open-ended)

4. การวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิแล้ว ผู้วิจัยใช้การตีความสร้างข้อสรุปแบบวิธีอุปนัย (induction) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อมูลทั่วไป จากข้อมูลบันทึกและบรรยายจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากับผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) เกี่ยวข้องกับประเด็นหลักของการวิจัย

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาพสังคมสูงอายุ ประชากรช่วงวัยที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในแง่หนึ่งหากมีการเกษียณอายุราชการพร้อมกันเป็นจำนวนมาก จะส่งผลให้หน่วยงานภายในระบบราชการต่าง ๆ ขาดแคลนกำลังคนหรือเกิดการขาดช่วงของบุคลากร และอาจส่งผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานในที่สุด อย่างไรก็ดี หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวและเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดกับหน่วยงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีมาตรการในการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการเพื่อตอบสนองและรับมือต่อสถานการณ์สังคมสูงอายุ โดยสายงานที่สามารถต่ออายุราชการได้ประกอบไปด้วยข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งสามารถต่ออายุราชการ

ได้ 2 ประเภท คือ 1) ตำแหน่งประเภทวิชาการ 4 สายงาน ได้แก่ นักกฎหมายกฤษฎีกา แพทย์ ทันตแพทย์ และนายสัตวแพทย์ 2) ตำแหน่งประเภททั่วไป 4 สายงาน ได้แก่ ช่างศิลปกรรม คีตศิลป์ ดุริยางคศิลป์ และนาฏศิลป์ และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในสายงานอาจารย์โดยทั้งสองประเภทนี้มีเกณฑ์ในการพิจารณาการต่ออายุราชการที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งนอกจากจะมีเกณฑ์การกำหนดอายุและตำแหน่งแล้ว สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังมีการนำทักษะความสามารถและผลการปฏิบัติงานย้อนหลัง 3 ปี เป็นเกณฑ์ร่วมพิจารณา และเหนือสิ่งอื่นใดการพิจารณาการต่ออายุราชการต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย โดยกระบวนการดำเนินการจะเริ่มต้นจากผู้ยื่นคำร้องเพื่อพิจารณาต่ออายุราชการที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ยื่นคำร้องและข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังต้นสังกัดเพื่อพิจารณา ในกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถยื่นคำร้องไปยังกระทรวงต้นสังกัดเพื่อพิจารณาและให้อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงออกคำสั่งเพื่อให้ต่ออายุราชการ กรณีของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ยื่นคำร้องไปยังคณะ สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้พิจารณาและให้มหาวิทยาลัยออกคำสั่งเพื่อต่ออายุราชการ

จากการรวบรวมข้อมูลสถานการณ์การต่ออายุราชการพลเรือนสามัญ ในปี 2552 - 2561 โดยภาพรวมพบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ มีผู้ได้รับการต่ออายุราชการทั้งหมดจำนวน 81 คน เช่น ใน พ.ศ. 2561 มีผู้ต่ออายุราชการจำนวน 30 คน จากจำนวนผู้เกษียณอายุทั้งหมด 7,650 คน ซึ่งนับเป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก โดยหน่วยงานที่มีการต่ออายุราชการมากที่สุด คือ กระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะสายงานด้านการแพทย์ อีกทั้งยังพบว่าจำนวนการต่ออายุราชการไม่ได้กระจายตัวอยู่ในทุกส่วนราชการ มีเพียงแค่ส่วนงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมที่ดิน กรมศิลปากร และสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น

สำหรับกลุ่มข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในภาพรวมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีผู้ได้รับการต่ออายุราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2561 จำนวน 76 คน คณะนิติศาสตร์มีการต่ออายุราชการมากที่สุด จำนวน 14 คน คณะศิลปศาสตร์ 13 คน และคณะรัฐศาสตร์ 11 คน ตามลำดับ จากจำนวนผู้เกษียณอายุทั้งหมด 396 คน และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้ได้รับการต่ออายุราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 - 2561 จำนวน 41 คน คณะวิทยาศาสตร์มีการต่ออายุราชการมากที่สุด เป็นจำนวน 17 คน คณะวิศวกรรมศาสตร์จำนวน 7 คน ตามลำดับ จากจำนวนผู้เกษียณทั้งหมด 118 คน

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติมีทั้งหมด 8 ปัจจัย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. **ลักษณะของนโยบาย**

มีความคลุมเครือ อาจทำให้เข้าใจได้สองแนวทาง คือ กรณีแรกเป็นการต่ออายุราชการเพื่อดูแลผู้สูงอายุในระบบราชการหรือการมุ่งบริหารบุคลากรที่ขาดแคลนในระบบราชการเมื่อเข้าสู่สังคมสูงอายุ กรณีที่สอง คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กล่าวว่านโยบายที่ออกมาเป็นไปเพื่อรองรับปัญหาจากการก้าวสู่สังคมสูงอายุทำให้ขาดแคลนบุคลากร หากพิจารณาจากมุมนี้ อาจเกิดคำถามว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการตระหนักถึงการขาดแคลนกำลังคนโดยมีนโยบายในการวางแผนอัตรากำลังด้วยการ

จัดทำแผนการเลื่อนตำแหน่งเพื่อทดแทน (succession planning) มาโดยตลอด จะส่งผลให้การดำเนินการซ้ำซ้อนกันหรือไม่

2. **วัตถุประสงค์ของนโยบาย**

จากความคลุมเครือของนโยบายดังที่กล่าวมาแล้วนั้น นำไปสู่ความเข้าใจวัตถุประสงค์ในการต่ออายุราชการที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานเข้าใจว่าการต่ออายุราชการเป็นการแก้ปัญหาเรื่องสังคมสูงอายุของประเทศ บางหน่วยงานเข้าใจว่าเป็นการบริหารกำลังคนที่ขาดแคลนของภาครัฐ หรือเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือการเลี้ยงดูตนเองของข้าราชการในวัยหลังเกษียณอายุ ทั้งยังมองว่าเป็นไปเพื่อชะลอการจ่ายเงินบำนาญของภาครัฐ จากความเข้าใจที่แตกต่างกันนี้ บางหน่วยงานจึงเข้าใจว่าหากเป็นการรองรับสังคมสูงอายุที่ต้องการให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ควรจะเป็นการขยายอายุราชการแบบถ้วนหน้าเท่าเทียมกันทุกคน มิเช่นนั้นจะเท่ากับเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะมีการกำหนดเกณฑ์และคุณสมบัติสำหรับผู้ที่จะขอต่ออายุราชการไว้

3. **ความเป็นไปได้ทางการเมือง**

จากการศึกษาพบว่าในกลุ่มผู้บริหารที่เป็นผู้กำหนดนโยบายมองว่าปัจจุบันสื่อมวลชนได้ให้ความสนใจและนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการดูแลตนเองหลังเกษียณอายุค่อนข้างมาก ดังนั้นนโยบายนี้จะทำให้ข้าราชการมีความสนใจที่จะขอต่ออายุราชการ ส่งผลให้ภาครัฐมีกำลังคนทดแทนที่เพียงพอ ในขณะที่กลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ขอต่ออายุราชการมองว่านโยบายนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเองและระบบราชการ แต่ต้องพึงระวังเกี่ยวกับการสร้างบารมีและอิทธิพลในหน่วยงาน เช่น หน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขซึ่งถือว่าเป็นอาชีพที่มีความสำคัญ เมื่อมีผู้เกษียณอายุบุคคลที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทนมีอายุงานก่อนการเกษียณอายุเป็นระยะเวลานาน (ประมาณ 10 ปีขึ้นไป) ทำให้บุคคลผู้นั้นต้องดำรงตำแหน่งสุดท้ายเป็นระยะเวลาค่อนข้างนานจนอาจเกิดการสร้างบารมีและอิทธิพลในหน่วยงานได้ ในบางกรณีบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงต้องการต่ออายุราชการ อาจมีการประเมินตนเองและใช้บารมีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประเมินเพื่อรับรองความจำเป็นที่ต้องต่ออายุราชการ โดยอาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น เพื่ออยู่ดูแลพวกพ้องของตน

4. **ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี**

ในกลุ่มของผู้บริหารที่เป็นผู้กำหนดนโยบายมองว่าการต่ออายุราชการได้ประโยชน์สองทาง คือ ทำให้ผู้เกษียณอายุราชการมีรายได้หลังอายุหกสิบปี เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ อีกทั้งหน่วยงานราชการได้ประโยชน์จากการมีบุคลากรในตำแหน่งที่ขาดแคลนทำงานต่อ โดยที่กฎเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้เพื่อนำไปปฏิบัติมีความชัดเจน ในทางกลับกันกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ขอต่ออายุราชการ กลับมองว่าเกณฑ์และวิธีการทำงานที่ถูกกำหนดในสัญญาการต่ออายุราชการบางข้อไม่สอดคล้องกับวิธีการทำงานในปัจจุบัน และมีเงื่อนไขจำนวนมาก อาจส่งผลให้เกิดความเครียดและการดำเนินชีวิตข้าราชการของผู้ขอต่ออายุราชการไม่คุ้มค่ากับรายได้ เนื่องจากโดยมากบุคลากรในวัยเกษียณอายุที่ยังมีความสามารถและความเชี่ยวชาญมักไม่ประกอบอาชีพเพียงอาชีพเดียว แต่มีการประกอบอาชีพในลักษณะการทำงานเป็นแบบครั้งคราว เป็นการรับงานแบบระยะสั้น ไม่เต็มเวลา (gig economy) มากขึ้น เช่น เป็นที่ปรึกษาโครงการต่าง ๆ ซึ่งผลตอบแทนค่อนข้างสูง ดังนั้นเมื่อต้องอยู่ภายใต้ความเครียดสูง แต่กลับสวนทางกับรายได้ จึงไม่เป็นการจูงใจให้อยู่ในระบบราชการต่อไป อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงด้าน

เทคโนโลยีทำให้บุคลากรที่ขอต่ออายุราชการปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งหากมีการต่ออายุราชการอาจทำให้องค์การไม่ได้รับผลงานที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5. **ความพอเพียงของทรัพยากร**

จากการที่ผู้กำหนดนโยบายมองว่าในแง่ของงบประมาณภาครัฐมิได้เป็นปัญหาต่อการต่ออายุราชการ แต่จะเป็นผลดีในแง่ของการชะลอการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ ดังที่ผ่านมาที่หน่วยราชการจ่ายบำเหน็จบำนาญโดยที่ไม่ได้ผลผลิตจากข้าราชการที่เกษียณ ซึ่งในความเป็นจริง หากพิจารณาอย่างรอบคอบจะพบว่าเมื่อหมดสัญญาการต่ออายุราชการแล้ว รัฐมิได้จ่ายเงินน้อยลง เพราะผู้ที่ได้รับการต่ออายุราชการจะมีการนับระยะเวลาในการทำงานสะสมไปเรื่อย ๆ ยิ่งทำให้ภาครัฐต้องจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของภาครัฐได้ อีกทั้งจากการศึกษาพบว่าระบบราชการยังมีตำแหน่งไม่เพียงพอที่จะรองรับผู้ขอต่ออายุราชการ เนื่องจากพบว่าส่วนราชการหลายส่วนไม่ได้ขาดแคลนบุคลากรมากนัก เพราะการขาดแคลนนั้นอาจเกิดเนื่องมากจากความจำเป็นส่วนตัวของข้าราชการ เช่น บุคลากรในสายงานสาธารณสุขมักขอโยกย้ายกลับภูมิลำเนาของตนเอง

6. **ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ**

ผู้กำหนดนโยบายมองว่าการต่ออายุราชการมีความโปร่งใส เนื่องจากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอยู่แล้วและมีลำดับขั้นในการพิจารณาเพื่อคัดกรองผู้ขอต่ออายุราชการอย่างมีระบบอยู่แล้ว แต่ในทางกลับกันผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ขอต่ออายุราชการมีความคิดเห็นสำคัญเพียงประการเดียวคือความสามารถในการบริหารงานของผู้นำที่จะต้องมีความโปร่งใสในการพิจารณาการต่ออายุราชการ เนื่องจากที่ผ่านมามีหลายกรณีที่การขอต่ออายุราชการมาจากการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้บริหารองค์การว่าจะอนุมัติให้ต่ออายุราชการหรือไม่ ซึ่งมีหลายกรณีที่ในการต่ออายุราชการไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นหรือความขาดแคลนเป็นหลัก แต่อยู่ที่ดุลพินิจของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน เช่น สายงานวิชาการ ในมหาวิทยาลัยมีกรณีที่สถานการณ์นั้น ผู้ขอต่ออายุราชการมีความเชี่ยวชาญด้านการสอน แต่หน่วยงานต้องการต่ออายุราชการให้กับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเขียนงานวิจัยเพื่อประโยชน์ในการยกอันดับ (rank) ของมหาวิทยาลัย

7. **ทัศนคติผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ**

พบว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเห็นสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบายว่าสามารถแก้ไขการขาดแคลนกำลังคนของภาครัฐได้ แต่จากการศึกษาพบว่าตัวผู้ที่ขอต่ออายุราชการเอง มีทัศนคติที่อาจส่งผลต่อการขอต่ออายุราชการ ดังเช่นทัศนคติที่ว่าการต่ออายุราชการเป็นสิทธิของตัวเอง สมควรอย่างยิ่งที่จะยื่นเรื่องการขอต่ออายุราชการ และการเกิดค่านิยมใหม่ที่ว่าการได้ต่ออายุราชการจะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีและสร้างคุณค่าต่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นขององค์การ อีกทั้งทัศนคติที่มีต่อภาพลักษณ์ของตนเองในเรื่องของเกณฑ์การขอต่ออายุที่ต้องมีการตรวจสุขภาพ ดังเช่นทัศนคติของบุคลากรด้านสาธารณสุขที่มักจะเกิดความกังวลใจ เมื่อต้องมีการตรวจสุขภาพในโรงพยาบาลที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดทั้งสุขภาพทางกายและสุขภาพทางจิต เนื่องจากเกิดความรู้สึกเหมือนเป็นการบังคับและไม่เต็มใจที่จะให้ผู้อื่นตรวจสอบ และบางหน่วยงาน บุคลากรไม่ขอต่ออายุราชการทั้งที่มีความจำเป็นต่อหน่วยงาน เพราะมีความเห็นว่า

หากตนเองได้รับพิจารณาต่ออายุราชการ จะทำให้บุคลากรรุ่นถัดไปไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง อีกทั้งบุคลากรที่ได้รับการต่ออายุราชการแล้วและต้องเปลี่ยนหน้าที่การทำงานจากเดิม เช่น บุคลากรที่เคยอยู่ในตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งระดับสูงในองค์การ เมื่อได้รับการต่ออายุราชการจากที่เคยมีอำนาจในตำแหน่งระดับสูง อาจปฏิบัติตนตามอำเภอใจ เช่น การเลี่ยงงาน และก่อให้เกิดความลักลั่นในการรายงานผลการปฏิบัติงานของตนว่าต้องรายงานไปยังบุคลากรระดับใด

8. **กลไกภายในหน่วยงาน**

จากการศึกษาในกลุ่มของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นว่าในหน่วยงานมีจุดตัดสินใจจำนวนมาก อาทิ ในสถาบันอุดมศึกษา ภาควิชา คณะ มหาวิทยาลัย มีความเข้าใจในคำว่า “ขาดแคลนและความจำเป็น” บางส่วนราชการยึดหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดว่าการขาดแคลนคือต้องมีอัตราทดแทนต่ำกว่า 1 ต่อ 10 (เทียบกับคนที่มีคุณสมบัติที่จะขึ้นมาแทน) อาจนำไปสู่การตัดสินใจอนุมัติการต่ออายุราชการที่คลาดเคลื่อนได้

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถสรุปปัจจัยสำคัญหลัก ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการต่ออายุราชการทั้งหมด 4 ปัจจัย ได้แก่ ***ลักษณะของนโยบาย*** อาจทำให้เข้าใจได้สองแนวทาง คือเป็นการต่ออายุราชการที่ทำเพื่อดูแลผู้สูงอายุในระบบราชการหรือเป็นการมุ่งบริหารบุคลากรที่ขาดแคลนในระบบราชการเมื่อเข้าสู่สังคมสูงอายุ และในอีกกรณีหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กล่าวว่านโยบายที่ออกมาเป็นไปเพื่อรองรับปัญหาจากการก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุทำให้ขาดแคลนบุคลากร หากพิจารณาจากมุมนี้ อาจเกิดคำถามว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการตระหนักถึงการขาดแคลนกำลังคนโดยมีนโยบายในการจัดทำแผนอัตรากำลังด้วยการจัดทำแผนการเลื่อนตำแหน่งเพื่อทดแทน (succession planning) มาโดยตลอด จะส่งผลให้การดำเนินการซ้ำซ้อนกัน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และข้าราชการที่ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการเห็นสอดคล้องกันดังที่กล่าวมาข้างต้น และความคลุมเครือของนโยบายดังที่กล่าวมาแล้วนั้น นำมาสู่ปัจจัยด้านความ ***เข้าใจวัตถุประสงค์*** ของนโยบายในการต่ออายุราชการที่มีมุมมองที่แตกต่างกัน บางหน่วยงานเข้าใจว่าการต่ออายุราชการเป็นการแก้ปัญหาเรื่องสังคมสูงอายุของประเทศ บางหน่วยงานเข้าใจว่าเป็นการบริหารกำลังคนที่ขาดแคลน หรือเป็นนโยบายที่ช่วยเหลือการเลี้ยงดูตนเองของข้าราชการในวัยหลังเกษียณอายุ ทั้งยังมองว่าเป็นไปเพื่อชะลอการจ่ายเงินบำนาญของภาครัฐ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและข้าราชการที่ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ปัจจัยที่มีอิทธิพลอีกประการหนึ่ง คือ ***ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและความเป็นไปได้ทางเทคนิคทฤษฎี*** ที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ อาจทำให้นโยบายไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จ ความคลุมเครือของนโยบาย การเข้าใจวัตถุประสงค์และมีทัศนคติที่บิดเบือนจากเจตนารมณ์ของนโยบายนั้น ซึ่งในปัจจัยนี้ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติตรงกันว่าเป็นนโยบายที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่ผู้ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการมีมุมมองมิได้คำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดกับระบบราชการมากนัก แต่คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้กับตนเองเป็นหลัก อีกทั้งปัจจัยในประเด็นของ ***กลไกภายในหน่วยงาน*** ที่ต้องผ่านการตัดสินใจหลายระดับในหน่วยงาน อาจนำไปสู่การตัดสินใจอนุมัติการ

ต่ออายุราชการที่คลาดเคลื่อนได้ ในปัจจัยนี้กลุ่มผู้ได้รับและไม่ได้รับการต่ออายุราชการกับกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน

จากปัจจัยสำคัญ 4 ปัจจัยนี้ หากจะสรุปตามประเภทของข้าราชการในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญกับกลุ่มข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อาจสรุปได้ว่าปัจจัยลักษณะของนโยบาย ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและความเป็นไปได้ทางเทคนิคทฤษฎีและกลไกภายในหน่วยงานนั้น ข้าราชการทั้งสองกลุ่มไม่ได้มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีความคิดเห็นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อนึ่ง นอกเหนือจากปัจจัยหลัก ๆ ข้างต้นนั้นแล้ว ยังมีประเด็นปัญหาปัจจุบันที่แทรกเข้ามาและอาจส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายนี้ คือการที่ยังไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจนของภาครัฐ คณะรัฐมนตรีและองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไม่มีการพิจารณาว่าจะมีการขยายการเกษียณราชการ จากการอายุ 60 ปีบริบูรณ์ออกไปหรือไม่ และยิ่งมีความสับสนมากยิ่งขึ้น เมื่อได้มีการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม โดยกำหนดให้ขยายการเกษียณอายุราชการออกไปเป็น 63 ปี

จากปัญหาที่พบในปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ผู้วิจัยขอเสนอ***แนวทางในการส่งเสริมนโยบายการส่งเสริมบุคลากรของภาครัฐหลังเกษียณอายุที่มีศักยภาพในการทำประโยชน์ให้ระบบราชการไทยไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น*** กล่าวคือ

1. จากปัญหาด้านปัจจัยลักษณะของนโยบาย ภาครัฐควรส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดทำแผนกำลังคนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการดำเนินการของนโยบายการต่ออายุ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และอาจมีการสร้างค่านิยมว่าการเกษียณอายุก่อนกำหนดไม่ใช่วัฒนธรรมที่เหมาะสมอีกต่อไป

2. ต้องทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงในการต่ออายุราชการกับหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น หากภาครัฐต้องการแก้ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงชีพหลังเกษียณอายุ รัฐควรกำหนดเป็นนโยบายขยายอายุราชการ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้กับข้าราชการทุกคน และยังสามารถแก้ประเด็นคำถามในเรื่องการเลือกปฏิบัติได้

3. เพื่อลดปัญหาด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและความเป็นไปได้ทางเทคนิคทฤษฎี ภาครัฐอาจมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขอต่ออายุราชการมากขึ้นและรัฐได้บุคลากรที่ตรงกับความต้องการ โดย 1. รัฐอาจใช้มาตรการจูงใจในการจ้างงานในรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การทำงานแบบยืดหยุ่นเวลางาน (flexi-time) เป็นสัญญาระยะสั้น (Office of the Civil Service Commission 2018a, 13) การจ้างในฐานะลูกจ้าง ซึ่งอาจทำความตกลงกับกระทรวงการคลังหรือใช้เงินนอกงบประมาณจ้างก็ได้ การจ้างงานในลักษณะเป็นงานที่ปรึกษาทำงานในลักษณะเป็นงาน (job) หรือรายโครงการ (project based) 2. รัฐควรส่งเสริมการฝึกอบรมเพื่อให้ข้าราชการผู้ขอต่ออายุราชการมีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเป็นไปตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0

4. แนวทางที่อาจส่งเสริมและมีผลต่อการตัดสินใจในการขอต่ออายุราชการ ภาครัฐต้องมีการจัดระบบสวัสดิการที่มีคุณภาพและการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมให้กับข้าราชการสูงอายุที่มีการต่ออายุราชการ

5. จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้เสนอแนะว่าในประเทศญี่ปุ่นภาครัฐมีมาตรการจูงใจให้

บุคคลภายนอกหน่วยงานราชการสมัครใจเปลี่ยนสายงานเพื่อเข้ามาทำงานในตำแหน่งที่ขาดแคลนของรัฐ เช่น การขาดแคลนพยาบาลภาครัฐ ควรสนับสนุนการศึกษาต่อด้านพยาบาลพร้อมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายตลอดจนค่าตอบแทนในอัตรา 70% ของค่าตอบแทนอาชีพเดิมด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ยึดประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ โดยมุ่งรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพในสายงานที่มีความขาดแคลนให้อยู่ปฏิบัติราชการต่อไป

2. ภาครัฐควรมีการพิจารณาถึงอาชีพหรือตำแหน่งที่มีการแข่งขันกับตลาดภาคเอกชน เช่น แพทย์ เนื่องจากภาคเอกชนมีความต้องการบุคลากรด้านนี้มาก ภาครัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาเพิ่มแรงจูงใจในการเก็บรักษาบุคลากรที่มีฝีมือให้ต่ออายุราชการ

3. เกณฑ์ว่าด้วยระยะเวลาในการต่ออายุราชการอาจปรับเป็นต่ออายุครั้งละ 2 ปี และมีการประเมินผลงานและประสิทธิภาพในการทำงาน โดยยึดความต้องการและประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก

4. เกณฑ์ว่าด้วยตำแหน่งที่ได้รับการต่ออายุราชการ ภาครัฐควรมีการพิจารณาถึงการดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อม รองรับกับตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น[1] ที่มีการเพิ่มเติมตำแหน่งจำนวน 28 สายงาน เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งภาครัฐเองควรให้ความสำคัญกับตำแหน่งอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น ตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูง อาทิ พนักงานจัดซื้อจัดจ้าง

5. จากความสับสนที่มีการประกาศแผนปฏิรูปด้านสังคมให้มีการขยายอายุราชการ (compulsory retirement age) ที่กำหนดให้ขยายการเกษียณอายุราชการออกไปจาก 60 ปี เป็น 63 ปีนั้น อาจไม่จำเป็น รัฐควรมีความชัดเจนในการกำหนดให้เกษียณอายุราชการตามลักษณะงานและความต้องการของทางราชการ อาจเรียกว่า flexible retirement system ก็ได้

6. นอกจากการรักษาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถสูงและ/หรืออยู่ในสายงานที่มีความขาดแคลนไว้ในราชการด้วยวิธีการต่าง ๆ แล้ว รัฐโดยองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ควรส่งเสริมให้ผู้เกษียณอายุราชการซึ่งยังมีสุขภาพแข็งแรงและประสงค์จะใช้ความรู้ ประสบการณ์ทำงานต่อในภาคส่วนอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐในรูปแบบอื่นที่มิใช่ส่วนราชการ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์/ประชาสังคม โดยอาจจัดตั้ง “ศูนย์จัดหางานหลังเกษียณ” (post retirement employment center) ประมวลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เกษียณที่ประสงค์จะทำงานต่อ จัดการทดสอบความถนัด จัดการฝึกอบรมเพิ่มความรู้และทักษะ (retrain/reskill) และประสานจัดส่งไปทำงานในหน่วยงานอื่นที่มีตำแหน่งงานตรงกับความรู้ความสามารถที่ต้องการ

7. แนวคิดในเรื่องการส่งเสริมและรักษาบุคลากรภาครัฐให้ทำงานต่อไปหลังการเกษียณอายุราชการต้องดำเนินการโดยมีการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากร และจะต้องนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการแต่ละประเภท

[1] ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1012/ ว 4 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562

ข้อเสนอแนะเชิงการนำไปปฏิบัติ

จากประเด็นที่ได้นำเสนอไป อาทิ การพึงระวังเกี่ยวกับการสร้างบารมีและอิทธิพลในหน่วยงาน กรณีบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงต้องการต่ออายุราชการ อาจมีการประเมินตนเองและใช้บารมีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประเมินเพื่อรองรับความจำเป็นที่ต้องต่ออายุราชการ โดยอาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น เพื่ออยู่ดูแลพวกพ้องของตน กรณีการต่ออายุราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นหรือความขาดแคลนเป็นหลัก แต่อยู่ที่ดุลพินิจของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และกรณีความเข้าใจคำว่าขาดแคลนและความจำเป็นในการต่ออายุราชการนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

1. การต่ออายุราชการในแต่ละกรณี ควรแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแผนงานและแสดงถึงความจำเป็นและความขาดแคลนของหน่วยงานนั้นอย่างชัดเจน พร้อมกันนั้นหน่วยงานเหล่านั้นควรมีแผนเตรียมกำลังคนเพื่อรองรับกับความขาดแคลนในตำแหน่งที่จะมีการขอต่ออายุราชการ

2. นอกจากนี้กระบวนการการขอต่ออายุราชการควรมีความชัดเจนและความโปร่งใส เช่น การประกาศให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในหน่วยงานทราบตั้งแต่เบื้องต้น เพื่อลดการขยายอิทธิพลและการสร้างอาณาจักร

References

Department of Older Persons. 2018. ***Khomun Sathiti Chamnuan Phu Sung-ayu Prathet Thai Pi 2561 Duay Rabob Power BI.*** [Statistical Information on Numbers of Older Persons of Thailand in 2018 by POWER BI System]. Bangkok: Department of Older Persons. (in Thai)

-----. 2019. ***Mattrakan Khapkhluean Rabiapwara Haeng Chat Rueang Sangkhom Sung-ayu.*** [Driving Measures of the National Agenda on Aged Society]. 2nd ed. Bangkok: Department of Older Persons. (in Thai)

Office of the Civil Service Commission. 2010. ***82 Pi Haeng Kan Chai Phraratchabanyat Rabiap Kharatchakanphalaruean.*** [82 Years of Civil Service Act]. Bangkok: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)

-----. 2018a. ***Mattrakan Phatthana Rabop Borihan Sapphayakon Bukkhon Phak Rat***. [State Human Resources Management System Development Measures]. Nonthaburi: Bureau of Research and Personnel Development. (in Thai)

-----. 2018b. ***Phaen Phatthana Sakkayaphap Kamlang Khon Phak Rat Hai Phrom Khaosu Sangkhom Sung-ayu.*** [Plan for Preparing Civil Servants' Potential for Aged Society]. Nonthaburi: Bureau of Research and Personnel Development. (in Thai)

-----. 2013. "Ruchak Sangkhom Sung-ayu Lae Sathanakan Phu Sung-ayu Nai Prathet Thai." [Knowing Aging Society and Older Persons' Situations in Thailand]. ***Warasan Kharatchakan*** [Journal of Civil Servants] 57(4): 13-15. (in Thai)

Pornsiri Supanya. 2013. "Phawa Sangkhom Sung-ayu Khong Prachakon Lok Nai Satawat Thi 21: Chut Plian Khrongsang Prachakon." [Aging Society of the World Population in the 21st Century: Turning Point of the Population Structure]. In ***HR in an Aging World: Ruam Botkhwam Kan Borihan Sapphayakon Bukkhon Naeo Mai.*** [Collection of Articles on New Ways for Human Resources Management]. Nonthaburi: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)

Suchada Rangsinan. 2013. "Triam Rapmue Yangrai…Muea Kharatchakan Thai Topthao Su Wai Kasian." [Prepare for When Civil Servants Grow into Retirement]. ***In HR in An Aging World: Ruam Botkhwam Kan Borihan Sapphayakon Bukkhon Naeo Mai.*** [Collection of Articles on New Ways for Human Resources Management]. Nonthaburi: Office of the Civil Service Commission. (in Thai)

Supachai Yavaprabhas. 2005. ***Nayobai Satharana.*** [Public Policy]. 6th ed. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)

United Nations. 2019. ***"DESA Population Division World Population Prospects 2019."*** Accessed July 19, 2019. https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/PopPerc/60plus/764.

-----. 2017. ***World Population Ageing 2017.*** Accessed July 19, 2019. https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf.

World Health Organization. 2002. ***Proposed Working Definition of an Older Person in Africa for the MDS Project.*** Accessed July 19, 2019. https://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en.