

การปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

Changing Approaches to Quality-of-Life Development
for Older Persons in a Local Administrative Organization

ศิริมา ทองสว่าง**

Sirima Thongsawang***

อำพา แก้วกำกง****

Ampa Kaewkumkong*****

วัฒนชัย ขวาลำธาร*****

Wattanachai Kwalamthan*****

บทความนี้

Received

5 ตุลาคม 2566

Revised

8 พฤศจิกายน 2566

Accepted

21 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2565 จากการมีประชากรสูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลต่อการบริหารงานของรัฐบาลทั้งส่วนนโยบายชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทยอย่างรอบด้าน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาพื้นที่เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี และพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหม่ อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2565 ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2567

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง การขับเคลื่อน BCG สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

*** Assistant Professor, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, and Center of Excellence on BCG towards Sustainable Development, Chulalongkorn University. (Ph.D.)

**** นักวิจัยชำนาญการ, สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

***** Senior Researcher, Institute of East Asian Studies, Thammasat University. (Ph.D.)

***** นักวิจัย, สำนักวิจัย นวัตกรรม และบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย

***** Researcher, Office of Research Innovation and Academic Services, Eastern Asia University.

และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันมีผลต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อปท. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และ 2) วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดย อปท. ด้านส่งเสริมการทำงาน ให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม (Elderly Job Opportunity) และส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต (Lifelong Learning) การศึกษานี้ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อปท. และผู้สูงอายุในพื้นที่ คือ เทศบาลตำบลหนองลาน จังหวัดกาญจนบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลาดใหม่ จังหวัดอ่างทอง ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 54 ราย เก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2565-ธันวาคม 2566 และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อปท. เกิดขึ้นทั้งในระดับมหภาคและระดับท้องถิ่น ได้แก่ การมีวาระและเป้าหมายการพัฒนาต่างๆ จากองค์การระหว่างประเทศและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอันสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาลไทยเป็นตัวผลักดัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี ตลอดจนประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจและการเข้าถึงข้อมูลที่มากขึ้นของ อปท. ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง และ 2) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารงานของ อปท. จากเดิมเน้นการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ บนฐานแนวคิดที่ว่าผู้สูงอายุคือกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลและเป็นวัยพึ่งพิง มาสู่แนวคิดที่แสดงวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงอายุคือกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศชาติ และรูปแบบการทำงานที่กลายมาสู่การทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ ขณะที่ “โรงเรียนผู้สูงอายุ” ถูกพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางและกลไกการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งเดิมเป็นเสมือนหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายจากส่วนกลางของ อปท. หากปัจจุบัน อปท. บริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุภายใต้โครงสร้างหน้าที่ที่หลากหลายมากขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทั้งด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านการถ่ายทอดองค์ความรู้ การส่งเสริมอาชีพ รวมถึงการพัฒนาระบบการพึ่งพาตนเองด้านสวัสดิการต่างๆ ของชุมชนโดยใช้การมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานต่างๆ อันสะท้อนถึงการทำงานเชิงรุกและครอบคลุมหลายมิติการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างรอบด้านมากขึ้น

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น, คุณภาพชีวิต, ผู้สูงอายุ

Abstract

Thailand is an aged society, with at least 20 per cent of the population aged 60 or older. This development has affected government administration in national policy and local administrative organizations (LAOs). Therefore, with changes in population structure and socioeconomic changes affecting quality of life of older people, this article aims to

- 1) Studies factors affecting LAO development's approach to quality-of-life for older people.
- 2) Analyzing LAO's changes in promoting job opportunities and lifelong learning for older residents.

Participatory action research was used to exchange knowledge with sectors relevant to LAO and older inhabitants in Nong Lan Subdistrict Municipality, Kanchanaburi Province, and Talad Mai Subdistrict Administrative Organization, Ang Thong Province. There were 54 participants. Data was collected from November 2022 to December 2023 and analyzed by Content analysis.

Results found that 1) factors contributing to LAO changing approaches occurred at macro and local levels, by different development agendas and goals from international organizations and relevant sectors relevant to the central governmental policies. In addition, social and technological has changed as well as experience, knowledge, and understanding, which impacts LAO information, and 2) LAO management's concept that is changing from a previous focus on quality-of-life development for older residents as dependents requiring care to a new concept as a significant national and community economic development force. A working pattern also evolved into a cooperative network. Meanwhile, a lifelong learning center, originally an agency established in response to LAO central policy, was developed to promote quality of life. Currently, LAO manages such schools under more diversified structures, with clear objectives in lifelong learning through knowledge transfer, career promotion, and boosting self-reliance through different community welfare by engaging with local dwellers and relevant agencies. This refers to proactive efforts corresponding more comprehensively to quality-of-life development for older residents.

Keywords: Local administrative organization, Local government, Quality of life, Older people

บทนำ

ในปี พ.ศ.2548 สถานการณ์ผู้สูงอายุไทยได้เข้าสู่สังคมสูงอายุ โดยมีสัดส่วนผู้สูงวัยที่มีอายุเกิน 60 ปี ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมด จำนวนผู้สูงอายุยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระทั่งปี พ.ศ.2565 ประเทศไทยในภาพรวมได้เข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือมีประชากรสูงอายุเกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรในประเทศ (สำนักข่าว Hfocus, 2565, ออนไลน์) สอดคล้องกับผลงานวิจัยที่พบว่าในปี พ.ศ.2565 ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์หรือสังคมผู้สูงอายุระดับที่สอง ตามการจัดหมวดหมู่ระดับสังคมผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปในอัตราร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ทำให้มีการคำนวณและคาดการณ์ต่อมว่า ในปี พ.ศ.2576 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดหรือสังคมผู้สูงอายุระดับสามจากสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราร้อยละ 28 ของประชากรไทยทั้งหมด (World Health Organization [WHO], 2023, online) เช่นเดียวกับรายงานขององค์การสหประชาชาติ (United Nations [UN], 2023, online) ที่กล่าวถึงการเพิ่มขึ้นของกลุ่มประชากรวัยชรากำลังเป็นประเด็นความท้าทายใหม่ อันส่งผลให้ก่อเกิดความเสี่ยงเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 นี้ ไม่ว่าจะเป็นเป็นด้านแรงงานหรือความต้องการของสินค้าและบริการ

สถานการณ์สังคมผู้สูงอายุได้นำมาซึ่งความท้าทายในการกำหนดนโยบายทั้งในส่วนกลางและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งนอกจากการ

เปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดในเรื่องของโครงสร้างประชากรแล้ว การมีมุมมองต่อผู้สูงอายุได้มีการปรับเปลี่ยนในหลายทิศทางตามช่วงเวลา ทิศนคติเหล่านั้นล้วนมีผลต่อการกำหนดนโยบายและการมีปฏิสัมพันธ์ของคนในช่วงวัยต่างๆ เดิมทีมักมีมุมมองต่อผู้สูงวัยว่าเป็นภาระของสังคมและครอบครัว (กมลพร กัลยาณมิตร, 2565, น. 31) เนื่องจากผู้สูงอายุมีความจำเป็นในการพึ่งพิงครอบครัวและสวัสดิการรัฐอันเนื่องมาจากความเสื่อมถอยของร่างกาย ปัจจุบันมุมมองต่อผู้สูงอายุได้ปรับเปลี่ยนไปสู่ “พลัง” ทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการพัฒนาสังคม (กมลพร กัลยาณมิตร, 2565, น. 31; สำนักข่าว Hfocus, 2565, ออนไลน์) ซึ่งวาระการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุของไทยได้ปรากฏในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบันที่มีการวางแผนขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในอนาคต (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ [กผส.], 2525, น. 1-3; 2553, ออนไลน์; กรมกิจการผู้สูงอายุ [ผส.], 2565, ออนไลน์) รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้เช่นกัน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.], 2565, น. 122-125) ดังนั้น อปท. จึงควรมีการปรับตัวเพื่อรองรับความต้องการของผู้สูงอายุในฐานะเป็นประชากรกลุ่มใหญ่และเหตุผลด้านการเป็นตัวแทนทางการเมืองในปัจจุบัน และสามารถส่งผลในการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจากกลุ่มดังกล่าวในสมัยต่อไป (D’Arcy, 2023, online)

การปรับเปลี่ยนแนวคิดต่อผู้สูงอายุในนโยบายรัฐและมุมมองของคนในสังคมได้ส่งผลต่อการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

ในชุมชนและการบริหารงานของ อปท. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา อปท. โดยการอธิบายถึงการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเพื่อสะท้อนความเชื่อมโยงการทำงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังคงมีอยู่อย่างจำกัด บทความนี้จึงได้ศึกษา อปท. กับการปรับแนวคิดและวิธีการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยใช้ “โรงเรียนผู้สูงอายุ” เป็นหน่วยศึกษาอันสะท้อนภาพกลไกการทำงานและนโยบายของท้องถิ่นที่บริหารจัดการผ่านหน่วยดังกล่าว ซึ่งได้ศึกษาโรงเรียนผู้สูงอายุของ อปท. 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลาดใหม่ อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง

ทั้งนี้ โรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลาน ถือเป็นโรงเรียนผู้สูงอายุแห่งแรกของประเทศไทยที่ก่อตั้งขึ้นโดย อปท. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 มีจุดเด่นด้านความกระตือรือร้นในการแสวงหาภาคีเครือข่ายที่หลากหลายมาร่วมขับเคลื่อนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนสามวัย โดยทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานรัฐและเอกชนในพื้นที่ ไปสู่การขยายเครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานระดับประเทศทั้งรัฐ เอกชน ประชาสังคม และสถาบันการศึกษา และปัจจุบันได้ทำหายตนเองไปสู่การนำร่องสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานต่างประเทศ เทศบาลยังให้ความสำคัญกับการทำงานบนฐานการวิจัยและพัฒนา จึงเปิดรับความร่วมมือใหม่ๆ ทำให้โรงเรียนเป็นศูนย์รวมของผู้สูงอายุและเป็นพื้นที่ดำเนินกิจกรรมทุกอย่างตามภารกิจผู้สูงอายุของ อปท. ทั้งมีผู้สูงอายุเข้ามามีกิจกรรมเพิ่มมากขึ้นทุกปี ขณะที่โรงเรียนผู้สูงอายุตำบล

ตลาดใหม่มีจุดเด่นด้านความเข้มแข็งของกลุ่มค่อนข้างสูง เนื่องจากเดิมทีโรงเรียนก่อตั้งจากการเป็นชมรมผู้สูงอายุที่รวมผู้สูงอายุที่มีศักยภาพและความสนใจในการทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น ได้แก่ การทำอาหารและขนมไทย การร้องเพลงและเต้นรำ รวมถึงการบำเพ็ญประโยชน์ต่างๆ ในชุมชน เมื่อกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุมีความชัดเจนอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดการขับเคลื่อนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ เช่น อบต. ตลาดใหม่ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลตลาดใหม่ ประกอบกับสมาชิกชมรมได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น จึงนำไปสู่การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุขึ้น ในปี พ.ศ.2559 ซึ่งปัจจุบันได้รับการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และนักการเมืองท้องถิ่น ที่ร่วมขับเคลื่อนให้โรงเรียนผู้สูงอายุสามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้อย่างมั่นคง ดังกล่าวจะเห็นว่าโรงเรียนผู้สูงอายุทั้ง 2 พื้นที่มีระยะเวลาเริ่มดำเนินงานใกล้เคียงกัน มีแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นตัวอย่างแก่ อปท. อื่น และผู้สูงอายุในพื้นที่สมัครใจเข้าร่วมการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมผ่านการดำเนินโครงการที่ส่งเสริมการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม (Elderly Job Opportunity) และโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต (Lifelong Learning)

บททวนวรรณกรรม

บทบาทของ อปท. จำเป็นอย่างยิ่งในการจัดสรรทรัพยากรและดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ต่างๆ ปัญหาที่พบมากคือ โครงสร้างประชากร การย้ายถิ่น การว่างงาน และความยากจน

เป็นต้น (Maj- Wasniowska & Jedynak, 2020, pp. 1-2) ดังสถานการณ์ในพื้นที่ซึ่งทำการเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรมที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากต้องหันมาพึ่งพาเทคโนโลยี การเข้ามาของเทคโนโลยีมีผลต่อการบริหารจัดการเรื่องการติดต่อสื่อสารในชุมชนและการประยุกต์ใช้เพื่อการเกษตรอันเป็นกิจกรรมหลักของทั้งสองพื้นที่ โดยจากการสำรวจร่วมกันของคณะนักวิจัยกับ อปท. พบว่าเทศบาลตำบลหนองลาน จังหวัดกาญจนบุรี คนในพื้นที่มีการปลูกอ้อย ข้าว และข้าวโพดอ่อน ทั้งยังมีประชาชนส่วนหนึ่งที่ประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ โดยมีจำนวนราว 70 ครัวเรือนเลี้ยงโค สำหรับ อบต. ตลาดใหม่ จังหวัดอ่างทอง เน้นการทำนาเป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีของ อบท. จึงมีผลต่อการส่งเสริมนวัตกรรมทางการเกษตร นอกจากนี้ ในสภาวะปัจจุบันที่มีการเชื่อมต่อข้อมูลข่าวสารส่งผลให้แนวทางการพัฒนาขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุได้แพร่มาสู่รัฐบาลระดับต่างๆ มากขึ้น คำกล่าวที่ว่า ‘Think globally, Act locally’ ซึ่งหมายถึงการให้บุคคลคิดในระดับสากลแต่กระทำในระดับท้องถิ่น มินัยถึงการดำเนินงานที่เชื่อมต่อระหว่างระดับมหภาคและท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุที่ยั่งยืนมากขึ้น

บทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการบริหารงานภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ด้านคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่สำคัญคือ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) 17 เป้าหมาย (SDG Move, 2016, online)

โดยมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมที่ดีขึ้น ภายในปี พ.ศ.2573 รายงานของ WHO (2007, online) ได้แสดงถึงจุดยืนว่าองค์การสหประชาชาติมุ่งเน้นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรและหนทางที่นำไปสู่การพัฒนา โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่สวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุยังมีอย่างจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว งานของ WHO จึงเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นในการออกเครื่องมือการประเมินดัชนีความมีชีวิตชีวา (Active Aging Index) อันเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ มีทางเลือกที่หลากหลายขึ้นอยู่กับทางเลือกใช้และนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่กลุ่มผู้สูงอายุอาศัยอยู่และความต้องการจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมพัฒนา ซึ่งเป็นเครื่องมือประเมินความมีชีวิตชีวาของผู้สูงอายุแบบองค์รวมที่ครอบคลุมด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและการเรียนรู้ สังคม และความมั่นคง (WHO, 2019, online)

ขณะที่องค์การสหประชาชาติ ซึ่งตั้งเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีหัวใจสำคัญของการพัฒนาคือ ‘ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง’ กล่าวคือ ทุกเพศ ทุกกลุ่ม และทุกช่วงวัย เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาไปพร้อมกัน โดยการพัฒนานี้ให้ความสำคัญกับประชากรสูงวัยที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่มีมากกว่า 901 ล้านคน (United Nations Development Programme, 2018, online) เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลายข้อเชื่อมโยงกับการพัฒนาผู้สูงอายุ เช่น เป้าหมายที่ 1 การขจัดความยากจน จำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิและการสนับสนุนอย่างรอบด้านของกลุ่มผู้สูงอายุ การมีบ้านอยู่สำหรับผู้สูงอายุและการคุ้มครองทางสังคม

ตลอดชีวิต และการเข้าถึงการมีงานทำและได้รับรายได้ที่เหมาะสม หรือเป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ ในหัวข้อย่อย 5.4 ได้ส่งเสริมให้ตระหนักถึงความสำคัญของงานบริการโดยมีนโยบายที่เหมาะสมรองรับ เป้าหมายที่ 8 การส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม โดยมีการจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรม มีสิทธิแรงงานและมีการทำงานภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ปลอดภัย รวมไปถึงเป้าหมายที่ 10 การลดความเหลื่อมล้ำรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าจ้าง การคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการอื่นๆ (HelpAge, 2017, online) นอกจากนี้ รายงานขององค์การอนามัยโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ โดยที่ประชากรสูงอายุเป็นตัวแปรสำคัญในการเติบโตทางเศรษฐกิจ เงินออม การลงทุน การบริโภค ตลาดแรงงาน บำนาญ ภาษี และการส่งมอบทรัพย์สินสู่รุ่นหลัง ด้านสังคม ผู้สูงอายุมิมีบทบาทสำคัญต่อองค์ประกอบรอบครัว การจัดการด้านการใช้ชีวิตประจำวัน การเตรียมการด้านที่อยู่อาศัย แนวโน้มการย้ายถิ่น รวมถึงการจัดบริการสุขภาพที่ทำเป็น ด้านการเมือง ผู้สูงอายุเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดรูปแบบคะแนนเสียงและเกี่ยวข้องกับ การเป็นตัวแทนทางการเมือง ประการสำคัญ ปัจจัยสุขภาพ ผู้สูงอายุเป็นสิ่งที่หน่วยงานรัฐและภาคที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญเพื่อที่จะได้มีแนวทางส่งเสริมทั้งเรื่องการดูแลสุขภาพ ระยะเวลาต่างๆ การจ้างงาน และการจัดที่อยู่อาศัยให้เหมาะสม

ผลกระทบของผู้สูงอายุด้านสังคมและการเมืองมีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนา การย้ายถิ่นและการบริหารงานของอปท. ล้วนเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เมื่อมีประชากรสูงอายุจำนวนมากและประชากรเด็กลดลงนำไปสู่การเพิ่มงบประมาณด้านสาธารณสุข

ทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น (Andrew & Goldsmith, 1998, online) ขณะที่ประชากรวัยหนุ่มสาวนิยมย้ายถิ่นระยะยาวเข้ามาในเมืองซึ่งมีผลต่อการบริหารจัดการในท้องถิ่นอย่างเล็งไม่ได้ และกลายเป็นการสร้างลักษณะของท้องถิ่น (เช่น การเป็นพื้นที่ของผู้สูงอายุ) (Maj-Wasniowska & Jedynek, 2020, pp. 18-19) สำหรับประเทศไทยนั้นพบว่าม็อดตราการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองสูง เกิดการลดขนาดครอบครัวซึ่งมีผลต่อภาคการเกษตร ทำให้ขาดแรงงาน โดยเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตรได้เข้ามามีส่วนแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานนี้ เช่น เครื่องจักรสำหรับเตรียมดินหว่าน เป็นต้น (Szabo, Apipoonyanon, Pramanik, Tsusaka, & Leeson, 2021, pp. 1-2) การทำความเข้าใจพื้นที่ทั้งด้านอาชีพและโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปล้วนเป็นความท้าทายที่อปท. ต้องเผชิญ องค์การจึงจำเป็นต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เช่น มีสิ่งอำนวยความสะดวกในที่อยู่อาศัย ออกแบบให้การเข้าถึงการเดินทางเป็นไปโดยสะดวก และมีกิจกรรมสันทนาการที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุที่เหมาะสม (Keyes, Benavides, & Keyes, 2019, pp. 1-2) ดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นถึงการตื่นตัวประเด็นผู้สูงอายุในระดับนานาชาติที่เกิดขึ้นและต้องการความร่วมมือของแต่ละรัฐ

ในประเทศไทยก็ได้มีการตื่นตัวและตอบสนองประเด็นผู้สูงอายุเช่นกัน โดยนโยบายและแนวทางการพัฒนาผู้สูงอายุได้กลายเป็นหัวข้อหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงในแผนผู้สูงอายุหลายฉบับ รวมถึงประเด็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อเตรียมรับมือกับสังคมสูงอายุ ซึ่งแผนปฏิบัติการผู้สูงอายุระยะแรกคือ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ

(พ.ศ.2525-2544) ทำขึ้นในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้ครอบครัวแบบขยายลดลง และผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แผนฉบับนี้ผู้สูงอายุ ถูกมองในฐานะเป็นผู้รับจากสังคมหลังจากเป็นผู้ให้มาโดย ตลอด ในขณะที่ผู้สูงอายุเองก็ยังมีความรู้ความสามารถ มากมายที่จะกระทำสิ่งต่างๆ มีบทบาทในสังคม และสร้าง ประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว และสังคมได้ ผู้สูงอายุ จึงต้องได้รับการสนับสนุนความต้องการขั้นพื้นฐานต่างๆ ทั้งการได้อยู่กับครอบครัว การได้รับการปกป้องดูแลจาก สังคม การได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ การมี พื้นฐานเกี่ยวกับสุขอนามัยที่ดี และการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมของครอบครัวและชุมชน (กผส., 2525, น. 1-2; 10-13) ต่อมาแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545- 2564) ได้ระบุถึงความจำเป็นที่จะต้องรับมือกับภาวะ ประชากรสูงอายุหรือสังคมสูงวัยของประเทศที่มาถึง เร็วกว่าประเทศพัฒนาแล้วกว่าสามเท่า พร้อมกับให้ ความสำคัญกับผู้สูงอายุในฐานะส่วนหนึ่งของวงจรชีวิตที่ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยที่ครอบครัวและชุมชนเป็นด่านแรก ในการเกื้อกูลผู้สูงอายุ ขณะที่สวัสดิการจากรัฐเป็นระบบ เสริมเพื่อลดความเสี่ยงและเตรียมรับมือกับปัญหาสุขภาพ ในกลุ่มผู้สูงอายุ ความเปราะบางของครอบครัว การดูแล ผู้สูงอายุในระยะยาว และการต้องเตรียมตัวกับการพึ่งพา ตนเองในยามสูงอายุ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะ ยากจน แผนฉบับนี้มุ่งเน้นบูรณาการมากกว่าฉบับแรก ทั้งระบุมตรการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการเรียนรู้ ตลอดชีวิตที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ก็ได้รับการกล่าวถึง ทั้งสนับสนุนให้คนวัยอื่นๆ มีการเตรียม ความพร้อมก่อนที่จะกลายเป็นผู้สูงอายุ และความรับผิดชอบ

ผู้สูงอายุในครอบครัว ชุมชน และสังคม (กผส., 2553, น. 29-35) เมื่อเข้าสู่แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 พ.ศ.2566-2580 ภายใต้โครงการบูรณาการ สหศาสตร์เพื่อรองรับสังคมสูงวัยที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งได้ระบุว่าการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่ผ่านมา ยังเป็นไปได้ค่อนข้างช้าหากเทียบกับการเข้าสู่สังคมสูงวัย อย่างสมบูรณ์ที่รวดเร็ว ขณะที่ปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุใน ปัจจุบันอาจรุนแรงขึ้น จนส่งผลให้การรบบที่พัฒนา จากภาครัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่ทันการณ์ การร่วมมือ ระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ชุมชน อปท. ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ฯลฯ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อ ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นและสนับสนุนการ สร้างชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ โดยมุ่งเน้นไปที่ ประชาธิปไตยในชุมชนและการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ไปที่ชุมชนท้องถิ่น ด้วยการผลักดันให้ทุกภาคส่วน ขับเคลื่อนแผนอย่างมีบูรณาการตั้งแต่ระดับชาติสู่ระดับ ท้องถิ่น และเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาและ การจัดการงานด้านผู้สูงอายุขององค์กร ชุมชน/ท้องถิ่น และผู้นำชุมชน (ผส., 2565, ออนไลน์)

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2566-2570) ก็มีการกล่าวถึง คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้เช่นกัน โดยเฉพาะประเด็นสังคมสูงวัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของ อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานและภาระ ทางการคลังในการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ ซึ่งระบุไว้ว่า สังคมไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 และ คาดว่าไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ที่มี ประชากรอายุมากกว่า 60 ปีสูงถึงร้อยละ 20.1 ของ

ประชากรทั้งหมด ในขณะที่ประชากรวัยเรียนและวัยทำงานมีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศทวีความรุนแรงขึ้น เพราะเกิดการขาดแคลนแรงงานและรายได้ของผู้สูงอายุที่น้อยกว่ากลุ่มผู้มีอายุน้อยหนึ่งในประเด็นที่ถูกกล่าวถึงคือ การพัฒนาบริการเพื่อส่งเสริมสุขภาพรูปแบบใหม่ที่น่าไปสู่การสร้างสังคมสูงวัยที่มีสุขภาวะ ทั้งได้กล่าวถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตในฐานะเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนในสังคมสูงวัย เพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะให้ได้ตลอดเวลา เพราะคนไทยยังขาดทักษะชีวิตหลายด้าน ทั้งขาดระบบนิเวศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ทั้งในพื้นที่กายภาพและพื้นที่เสมือนจริง (สศช., 2565, น. 11, 59, 122)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยทุกด้าน ทั้งด้านสุขภาพร่างกาย อารมณ์จิตใจ สังคมเศรษฐกิจ และจิตวิญญาณ (ไทยมณี ไชยฤทธิ์, 2563, น. 257) โดยบทบาทและการดำเนินงานของ อปท. ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมี 4 หมวด 37 มาตรา โดยในหมวด 2 อำนาจและหน้าที่การจัดระบบบริการสาธารณะ (มาตรา 16-22) จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในทุกด้าน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556, น. 5-8) การสำรวจงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนหนึ่งพบว่า อปท. มีบทบาทในการสร้างอาชีพและรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ขั้นพื้นฐาน ผ่านการ

อบรมพัฒนาทักษะอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุและครัวเรือนสูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น (กชกร เดชะคำภู, คงฤทธิ์ กุลวงษ์ และกาญจนา ศาลปรีชา, 2564, น. 233-236) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการจัดสรรสวัสดิการและนโยบายสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุในพื้นที่ทั้งเบี้ยยังชีพ การรักษาพยาบาล กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ รวมถึงการจัดสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ (นิธิศ ธาณี, สุวรรณ ภัทรเบญจพล และอนุวัฒน์ วัฒนพิชญากุล, 2565, น. 25; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564, น. 260-261)

งานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่า อปท. มีบทบาทขับเคลื่อนกลไกระดับชุมชน โดยเฉพาะในส่วนของการสร้างความร่วมมือกับคนในชุมชนและภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการดูแลผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน ทั้งสุขภาพ อารมณ์ สังคม จิตใจ เศรษฐกิจและความมั่นคง เป็นต้น กลไกเหล่านี้จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การกำกับดูแลของ อปท. ที่ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติที่เป็นกรอบสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อจัดสรรสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ (สมจันท์ ศรีปรีชยานนท์, ญาติาวินมรินทร์ พิชทองกลาง และปาณิสรา เทพรักษ์, 2564, น. 325-328) ทั้งนี้ยังพบว่าบทบาทในการจัดการเครือข่าย และระบบดูแลผู้สูงอายุของ อปท. มีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการจัดการเครือข่ายตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานขององค์กร การจัดสรรบุคลากร และระบบบริหารงาน รวมถึงปฏิสัมพันธ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายนอกองค์กร อันจะทำให้เกิดการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน ซึ่งสามารถแก้ไข/ส่งเสริมประเด็นด้านคุณภาพของผู้สูงอายุได้ครอบคลุมมากขึ้น

(ศักดิ์ดา ขจรบุญ, 2566, น. 115–116) ส่วนระบบการดูแลผู้สูงอายุของ อปท. มุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่ก่อให้เกิดระบบการดูแลผู้สูงอายุจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชน โดยเฉพาะภาคเอกชนในพื้นที่ในการสนับสนุนด้านกำลังคนหรืองบประมาณ ผ่านการลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) หรือการทำงานและสร้างแรงจูงใจร่วมกันด้วยวาจา ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญ ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ อปท. ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (จิตรารักษ์ ลือชา และธีระภัทร เอกฉายสวัสดิ์, 2564, น. 282–283)

ดังข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า อปท. เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่มีบทบาทขับเคลื่อนแผนงานและนโยบายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทยในระดับท้องถิ่น โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกรอบดำเนินงาน ร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการหนุนเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงาน อปท. ให้เป็นไปตามกรอบและแผนงานในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

แนวคิดทฤษฎี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการทั้งทรัพยากรและบุคคลให้สอดคล้องกับความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่ การกระจายอำนาจให้ อปท. เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและสนับสนุนให้ทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของ

คนในพื้นที่ยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจสู่ อปท. สะท้อนถึงการปกครองหลายลำดับชั้นอันเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งทฤษฎีการบริหารปกครองหลายระดับ (Multilevel Governance Theory) ซึ่งได้รับการพัฒนาโดย Gary Marks ในปี ค.ศ. 1993 เกิดขึ้นเพื่ออธิบายกระบวนการทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับการเกิดขึ้นของสถาบันเหนือชาติต่างๆ (Supranational institutions) เช่น สหภาพยุโรป และเพื่ออธิบายกระบวนการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลระดับท้องถิ่นและประชาสังคมเข้ามามีบทบาทมากขึ้น (Saito-Jensen, 2015, pp. 2-3) แนวคิดทฤษฎีนี้มีมุมมองว่าบทบาทและอำนาจของรัฐได้ถูกลดทอนลงเนื่องจากสถาบันหรือภาคส่วนอื่นๆ เช่น สถาบันเหนือชาติ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทฤษฎีการบริหารปกครองหลายระดับ (Multilevel Governance Theory) นี้มักได้รับการปรับใช้เพื่ออธิบายในสองลักษณะได้แก่ ลักษณะแรกเป็นการอธิบายโดยเน้นบริบทยุโรป กล่าวคือการมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรป รัฐบาลระดับชาติ และรัฐบาลท้องถิ่นและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (Saito-Jensen, 2015, p. 4; Daniell & Kay, 2017, p. 4) ขณะที่ลักษณะที่สองเป็นการอธิบายโดยเน้นที่ท้องถิ่นหรือ Polycentric multilevel governance ซึ่งอำนาจของท้องถิ่นในการตัดสินใจด้านนโยบายต่างๆ เกี่ยวพันกับตัวแสดงอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลจากสถาบันเหนือชาติ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ประชาสังคมความร่วมมือในพื้นที่ (Place-based partnerships) และเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ (Saito-Jensen, 2015, p. 5; Daniell & Kay, 2017, pp. 6-7) การทำงานด้าน

ผู้สูงอายุและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันหลายมิติและหลายภาคส่วน การสร้างเครือข่ายและการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและองค์กรภายนอกจึงเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อผู้สูงอายุ (Fernandes, Forte, Santinha, Diogo, & Alves, 2021, p. 64)

การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในทฤษฎีการบริหารปกครองหลายระดับนี้มีความสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานของ อปท. ทั้งสองพื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยได้เลือกศึกษาการทำงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเนื่องจากการตัดสินใจโดยเน้นกับสถานการณ์ความจำเป็น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการท้องถิ่นได้สะดวกขึ้น และมีการขยายเครือข่ายการทำงานร่วมกับเครือข่ายอื่นๆ แนวคิดทฤษฎีนี้จึงให้กรอบในการพิจารณาความสามารถและการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นในการเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรเพื่อนำมาสู่นโยบาย อีกทั้งยังเป็นการเปิดกรอบการพิจารณาว่าตัวแสดงอื่น เช่น เครือข่ายต่างประเทศ มีบทบาทหรือไม่ อย่างไร ในการทำงานกับท้องถิ่น เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่มีผลต่อการทำงานร่วมกันของรัฐบาลและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ (Westman, Broto & Huang, 2019, p. 14) แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่อดูบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการผู้สูงอายุในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นบริหารงานด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของคนชราและบริหารงานศูนย์ผู้สูงอายุให้เหมาะสมโดยอาศัยความช่วยเหลือด้านทรัพยากรจากรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค โดยจุดเด่นของรัฐบาลท้องถิ่นคือ การเข้าใจและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ (Keyes, Benavides, & Keyes, 2019, pp. 5-6)

การพิจารณาการทำงานของ อปท. โดยเน้นความสัมพันธ์ร่วมกับภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องส่งผลต่อการปรับแนวคิดการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทั้งสองพื้นที่ การปรับเปลี่ยนมุมมองหรือกระบวนทัศน์ (A paradigm shift) ตามแนวคิดของ Kuhn (1970, p. 34) มีนัยถึงกระบวนการณ์และผลของการเปลี่ยนแปลงด้านแนวคิดที่มีทั้งรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามปกติและรูปแบบปฏิวัติแนวคิดนำมาซึ่งแนวทางการปฏิบัติงานแบบใหม่ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ การปรับกระบวนทัศน์นี้เกิดจากการที่บุคคลประจักษ์ในข้อมูลหรือข้อค้นพบต่างๆ เมื่อเวลาผ่านไป แม้ว่าการปรับกระบวนทัศน์อาจไม่สามารถทดสอบได้อย่างสมบูรณ์ แต่การปรับกระบวนทัศน์เป็นการส่งเสริมให้เกิดความรู้และแนวทางการบริหารจัดการแบบใหม่ที่เหมาะสมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เห็นได้จากการปรับเปลี่ยนแนวคิดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานด้านผู้สูงอายุผ่านทางกลไกสำคัญคือ โรงเรียนผู้สูงอายุ

วิธีการศึกษา

โครงการศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ครอบคลุมระยะเวลาศึกษาระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2565 ถึงเดือน มกราคม พ.ศ.2567 โดยทำการศึกษาในพื้นที่ 2 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอน้ำหนาว จังหวัดน่าน และ (2) องค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหม่ อำเภอเวียงชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ดำเนินการวิจัยโดยคณะผู้วิจัยทำงานร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มต่างๆ ได้แก่ คณะทำงานของ อปท. ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทนำ

ในกระบวนการวิจัย และมีแนวร่วมเป็นผู้สูงอายุในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ชุมชนและภาคีเครือข่ายทั้งภายในและนอกพื้นที่ อปท. ซึ่งมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการตามความสมัครใจ

การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการ 2 ส่วน ประกอบด้วย (1) การเก็บข้อมูลด้วยแนวทางการสัมภาษณ์ที่ผ่านการทดสอบความความเที่ยงตรง (IOC: Index of item objective congruence) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน และมีค่า IOC อยู่ที่ 0.98 โดยแบบสัมภาษณ์นี้มุ่งเน้นข้อมูล 3 ส่วน ได้แก่ (1.1) คำถามข้อมูลพื้นฐาน เช่น บริบทเชิงกายภาพ สังคมเศรษฐกิจ (1.2) คำถามเชิงวิเคราะห์ SWOT (1.3) คำถามเชิงสำรวจ เช่น ความต้องการในการพัฒนา เป็นต้น และ (2) การเก็บข้อมูลด้วยเทคนิคการสังเกตการณ์ แบ่งเป็น 2 ส่วนได้แก่ (2.1) การสังเกตรูปแบบการดำเนินงาน เช่น ลักษณะและขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น (2.2) การสังเกตความร่วมมือและภาคีเครือข่าย เช่น ลักษณะการติดต่อประสานงาน การขอความร่วมมือจากภาคีอื่น ผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ข้อมูลที่ได้จึงมีประโยชน์ทั้งบทบาทที่ผู้สูงวัยและภาคส่วนต่างๆ มีในชุมชน การเก็บข้อมูลทั้ง 2 พื้นที่ มีดังนี้ 1) พื้นที่กาญจนบุรี ประกอบด้วย (1) ผู้นำชุมชน 8 คน (2) คณะกรรมการชุมชน 8 คน (3) บุคลากรจากภาคีเครือข่าย 5 คน และ (4) บุคลากรจากอปท. 10 คน รวมทั้งสิ้น 31 คน และ 2) พื้นที่อ่างทอง ประกอบด้วย (1) ผู้นำชุมชน 5 คน (2) คณะกรรมการชุมชน 5 คน (3) บุคลากรจากภาคีเครือข่าย 3 คน และ (4) บุคลากรจากอปท. 10 คน รวมทั้งสิ้น 23 คน โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่คือ เลือกจากอปท. ที่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องการส่งเสริม

คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและแจ้งความจำเป็นในการเข้าร่วมการศึกษาโดยสมัครใจ

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์แบบ Content analysis ตามแนวคิดของ Miles & Huberman (1994, pp. 10-11) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมทั้งจากแนวทางการสัมภาษณ์และการสังเกตมาจัดหมวดหมู่ เพื่อจัดลำดับความสำคัญและความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากพื้นที่ (2) เชื่อมโยงข้อมูลที่จัดไว้ในขั้นตอนที่ 1 ในแต่ละกลุ่ม ผ่านการทำตารางและรูปภาพความสัมพันธ์ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างเป็นระบบและถูกต้อง และ (3) ตีความเส้นความสัมพันธ์ที่จัดหมวดหมู่ไว้ เพื่อหาข้อสรุปที่ได้จากแนวทางการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ การใช้การวิเคราะห์นี้มุ่งเน้นการหาข้อสรุปการปรับแนวคิดและการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้คือ เทศบาลตำบลหนองลาน และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหม่ ในการทำงานขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ การวิจัยนี้ได้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2566 โดยการวิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนของหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิ ป้องกันความเสี่ยง และรักษาความลับของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิจัย โดยนำเสนอข้อมูลในภาพรวม และไม่ระบุตัวตนระดับปัจเจก ซึ่งคณะวิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ภายหลังจากการรับรองจริยธรรมการวิจัยแล้วระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2566

ผลการวิจัยและอภิปราย

การทำงานของโรงเรียนผู้สูงอายุของ อปท. ทั้งสองแห่งในฐานะกลไกหลักของการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของท้องถิ่น ผลการศึกษาได้สะท้อนการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อปท. ที่นำไปสู่การขับเคลื่อนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในพื้นที่ผ่านการทำงานที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้สูงอายุในพื้นที่ในโครงการส่งเสริมการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม (Elderly Job Opportunity) และโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต (Lifelong Learning) โดยปรากฏปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ปรากฏการณ์และภาพสะท้อนในพื้นที่ ได้แก่

1. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อปท. เกิดขึ้นทั้งในระดับมหภาคและระดับท้องถิ่น ได้แก่ การมีวาระและเป้าหมายการพัฒนาต่างๆ จากองค์การระหว่างประเทศและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอันสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาลไทยเป็นตัวผลักดัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี ตลอดจนประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจและการเข้าถึงข้อมูลที่มากขึ้นของ อปท. ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1.1 ผลกระทบจากระดับมหภาค การที่ประเทศไทยรับแนวคิดและปรับแผนผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลโดยเฉพาะแนวทางขององค์การ

อนามัยโลก (WHO) และองค์การสหประชาชาติผ่านเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ผ่านปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญในงานผู้สูงอายุ ดังเช่นมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ที่ปรากฏงานขับเคลื่อนด้านผู้สูงอายุทั้งภาคปฏิบัติซึ่งเห็นได้จากการฝึกอบรมต่างๆ และงานวิชาการซึ่งมีการศึกษาวิจัยต่อเนื่อง ได้สะท้อนให้เห็นความสอดคล้องกับนโยบายรัฐที่เป็นตัวผลักดันไปสู่ท้องถิ่น และท้องถิ่นรับรู้ประเด็นดังกล่าวโดยเฉพาะการรณรงค์วิธีทำงานบนฐานคิดแบบ “Think globally, Act locally” อันเป็นวาระที่ได้รับค่านิยมในการเสริมพลังการทำงานต่างๆ อย่างกว้างขวางและเกิดประโยชน์ต่อสังคม แม้การเชื่อมโยงวิถีคิดระดับโลกไปสู่ปฏิบัติการในท้องถิ่นเป็นภารกิจที่ยากแต่ก็มีความท้าทาย (Risley, 2019, pp. 733-736) เช่นเดียวกับการทำงานของ อปท. บนหลักการที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นปรับวิธีคิดแบบสากลแต่นำมาปฏิบัติการในท้องถิ่น (บนวิถีทางและบริบทของท้องถิ่นตน) ซึ่งมีนัยถึงการดำเนินงานที่เชื่อมต่อนานาชาติกับท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุที่ยั่งยืนมากขึ้น โดยหากสามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมต่อนานาชาติกับภายนอก นำการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ และการสนับสนุนมาสู่ท้องถิ่นก็สามารถส่งผลการกำหนดตัวตนในแต่ละท้องถิ่นได้ (Peasani, 2017, pp. 433-434)

“SDGs เป็นนโยบายที่ อปท. ทุกแห่งต้องทำความเข้าใจอยู่แล้ว เพราะยุทธศาสตร์ชาติและกรอบนโยบายหลักของประเทศดำเนินการตามแผนของ SDGs อย่าง อบต. ตลาดใหม่เองก็รับนโยบายนี้มาเช่นกัน พวกเราหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ได้เข้าร่วมอบรมของจังหวัดอยู่เสมอ ส่วนตัว

รับผิดชอบในส่วนการศึกษา SDGs เขามุ่งเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาและคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก เรารับนโยบายส่วนนี้มาปรับให้เข้ากับการดำเนินงาน เช่น การให้นมโรงเรียนกับเด็กเล็ก และขอความอนุเคราะห์บริจาคนมส่วนที่ไม่ดื่มไปให้กับเด็กยากจนในศูนย์เด็กเล็กของ อบต. เป็นต้น” (อบต. อ่างทอง)

1.2 ผลกระทบในระดับท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในระดับท้องถิ่นเองได้มีปัจจัยต่างๆ หรือตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการทบทวนวิธีปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่ผ่านมากับการยอมรับนวัตกรรม หรือผสมผสานแนวคิดและการปฏิบัติแบบใหม่ๆ ที่จะเกิดประโยชน์กับท้องถิ่นได้จริงใจให้ อบต. มีแนวโน้มปรับตัวการทำงาน สิ่งกระตุ้นหรือปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

(1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและเทคโนโลยี ซึ่งพบว่าพลวัตสังคมมีผลอย่างมากต่อการทำงานแบบวิถีใหม่ของ อบต. ทั้งสองแห่ง การใช้สื่อสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ รวมถึงการพัฒนาแอปพลิเคชันต่างๆ มาใช้ในท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ อบต. ทำงานได้ง่ายขึ้น ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานขับเคลื่อนผู้สูงอายุในท้องถิ่น รวมถึงเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบอาชีพทางเกษตรในพื้นที่ด้วย ดังที่ Andrew & Goldsmith (1998, pp. 102-105) และ Szabo, Apipoonyanon, Pramanik, Tsusaka & Leeson (2021, p. 2) ได้สนับสนุนข้อค้นพบเรื่องการเปลี่ยนแปลงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในปัจจุบันว่ามีผลต่อการทำงานของ อบต.

“พวกเทคโนโลยีส่วนมากคณะที่มาดูงานเราจะเห็นเราในยุคบูทเขาบอกว่าเวลาคุยข้อมูลโรงเรียนผู้สูงอายุ

หนองลานจะขึ้นเยอะ จะขึ้นบ่อย ก็จะเป็นที่แรกที่จะมีคนมาศึกษาดูงาน” (เทศบาลตำบล, กาญจนบุรี)

“อย่างแรกเลยเทคโนโลยีเดียวนั้นมันทันสมัยมากขึ้นนะ นอกจากโทรศัพท์แล้วก็มีพวกไลน์ พวกเฟซบุ๊กที่สามารถแจ้งเวลาอะไรก็ได้แล้วแต่สามารถแจ้งผ่านทางนี้ได้เลย แล้วการทำงานพอนายกรู้ข่าวก็จะสั่งการได้ทันทีก็จะไวขึ้น...สามารถนำเสนอผลงานของ อบต. ได้รวดเร็วขึ้น อย่างเช่นวันนี้เราจัดกิจกรรมเราก็ลงไลน์ ลงเฟซบุ๊กแจ้งให้ประชาชนรับทราบว่าเราได้จัดกิจกรรมนี้กี่คน ผลการจัดกิจกรรมเป็นยังไงประชาชนทั่วไปในตำบลก็จะรู้ข่าวสารในทันที” (อบต., อ่างทอง)

(2) ประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ และการเข้าถึงข้อมูลที่มากขึ้นของ อบต. มีส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวิธีการทำงานประเด็นผู้สูงอายุในท้องถิ่น โดยเฉพาะการเรียนรู้จาก อบต. อื่นที่ประสบความสำเร็จและการแสวงหา ติดตาม และอัปเดตองค์ความรู้ใหม่ๆ อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นวิธีการที่ อบต. ทั้งสองพื้นที่นำมาปฏิบัติ โดยบุคลากรเรียกว่า “การจัดการความรู้ หรือ KM” ซึ่งมีข้อกำหนดให้ อบต. พัฒนาความรู้ในองค์กรเพื่อให้เกิดลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อยู่เสมอ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้เหมาะสมกับสถานการณ์ ตลอดทั้งการเชื่อมโยงกันของคณะทำงานเป็นชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice: CoP) ที่มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน และการเรียนรู้ร่วมกันจากแนวปฏิบัติที่ดี (เทศบาลตำบลหนองลาน, 2562, น. 5-8) ซึ่งการจัดการความรู้นับเป็นศาสตร์ใหม่และได้ปรากฏในศาสตร์ความรู้ต่างๆ

ด้วยความหลากหลายทางความคิดทั้งในเชิงแนวคิดเชิงกระบวนการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการจัดการความรู้ ทัศนะเกี่ยวกับองค์กร หรือทัศนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการนำไปปฏิบัติ (Beckman, 1999, pp. 1-2) โดยความรู้ที่ อปท. ได้รับรู้นั้นเป็นส่วนผสมของกรอบประสบการณ์ คุณค่า บริบทสารสนเทศ และปัญญาภายในภายในสภาพแวดล้อมและกรอบการทำงาน ซึ่งเป็นผลรวมของประสบการณ์และสารสนเทศใหม่ (Davenport & Prusak, 1998, p. 5) อันมีทั้งความรู้โดยนัยหรือความรู้ที่ไม่เป็นทางการ (Tacit knowledge) ความรู้ที่ชัดเจนหรือความรู้ที่เป็นทางการ (Explicit knowledge) และความรู้ที่เกิดจากวัฒนธรรม (Cultural knowledge) (Choo, 2003, pp. 218-219)

“เปลี่ยนแปลงก็พอสมควรอยู่ครับ จากที่เริ่มแรกเราแทบไม่รู้อะไรเลยในการจัดการ เริ่มต้นเราก็ไปดูจากที่ตำบลข้างเคียงที่เราขอเป็นต้นแบบว่าเขาทำอะไรบ้าง แล้วก็เอามาใช้เลย จุดเด่นก็คือเรื่องของสนทนากาการของผู้สูงอายุในแต่ละครั้งที่จัดที่โรงเรียน เราก็ใช้คนของ อบต. นี้แหละดำเนินการ ช่วงแรกก็ไม่มีความรู้ ก็ดูเขาก่อนว่า จะยังงัยแล้วเราก็มามีฝึกซ้อมมาปฏิบัติเอง...ณ ปัจจุบันจากที่เคยไปดูของเขา ตอนนี้ที่อื่นมาดูของเราแล้ว เราเป็นต้นแบบได้แล้วครับ” (อบต., อ่างทอง)

“วันนี้ผมมาอบรมการเขียนโครงการ ผมพบว่า มีหลายสิ่งที่ยังขาดเราไม่ได้ให้ความสำคัญ เช่นการอ้างอิงข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้อง ทำให้ความน่าเชื่อถือของโครงการที่เขียนขอทุนจากหน่วยงานให้ทุนลดลง แต่ตอนนี้ผมและน้องๆ มีความรู้เพิ่มขึ้น ก็คาดหวังว่าในปีถัดไป

จะเขียนขอทุนสนับสนุนการทำงานของพื้นที่ได้ดีมากยิ่งขึ้น” (อบต., อ่างทอง)

“โรงเรียนผู้สูงอายุเนียนเป็นเวทีสร้างโอกาสให้กับคนสูงอายุได้เข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน แล้วเขาก็ได้รับรู้เรื่องราวข้อมูลต่างๆ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ได้จากวิทยากร จากทีมงานของหน่วยงาน ที่เข้ามาร่วมทำงานกับเรา ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการศึกษา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เอกชนที่เข้ามาทำในลักษณะของการเป็น MOU กัน เหมือนอย่างกับงานของ สสส. งานของ มส.พล. งานของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นจุฬาฯ ธรรมศาสตร์ มหิดล ราชภัฏที่เกี่ยวข้อง มันก็ขยายไปในลักษณะที่ผู้สูงอายุมารวมกันแล้วเกิดการเรียนรู้ มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี มีการได้รับรู้ข่าวสารจากหน่วยงานราชการ จากสถาบันการศึกษาก็ดี ทั้งความรู้ในเรื่องสุขภาพร่างกาย จิตใจ การมีความสนุกสนานอะไรต่างๆ มันก็เกิดขึ้นมา มันก็จะเป็นการร้อยเรียงเชื่อมโยงสิ่งที่ได้รู้ทุกอย่าง” (เทศบาลตำบล, กาญจนบุรี)

2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต่อการขับเคลื่อนประเด็นผู้สูงอายุ

จากที่ อบต. ทั้งสองพื้นที่เป็นแกนหลักของการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุผ่านโครงการที่ส่งเสริมการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม และโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต ซึ่งมีโรงเรียนผู้สูงอายุของ อบต. เป็นกลไกหลักของการดำเนินงาน โดยได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

2.1 แนวคิดและวิธีการบริหารงานของ อบท. ที่แตกต่างจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารงานจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุบนฐานคิดที่ว่าผู้สูงอายุคือกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลและเป็นวัยพึ่งพิง ดังปรากฏในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติระยะยี่สิบปีแรก (กผส., 2525, น. 1-2) ปรับมาสู่แนวคิดที่แสดงวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงวัยคือกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและสามารถเป็นพลังของการพัฒนาระดับชาติ ดังปรากฏในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติระยะที่สามซึ่งใช้ในปัจจุบันและในอนาคต (ผส., 2565, ออนไลน์) อันเป็นแนวคิดที่ส่งต่อจากแผนและนโยบายรัฐมาสู่ท้องถิ่น ตลอดจนคณะนักวิชาการและภาคประชาสังคมที่ตอบสนองต่อแนวคิดและการปฏิบัตินี้

“สังคมไทยตอนนี้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแทบจะร้อยเปอร์เซ็นต์แล้ว ทุกที่ควรจะทำงานด้านผู้สูงอายุให้มากขึ้น แล้วก็อย่าคิดว่าผู้สูงอายุเป็นตัวถ่วงหรือเป็นคนที่แก่แล้วไม่มีคุณภาพนะ เราควรส่งเสริมผู้สูงอายุให้ได้มีการพัฒนาตัวเอง ก็เหมือนกับถ้าผู้สูงอายุบางคนที่มีความสามารถอยู่แล้วก็ควรสนับสนุนเขาให้มาช่วยพื้นที่หรือที่บ้านเกิดให้เจริญมากขึ้น แล้วก็อาจจะสามารถสร้างเป็นอาชีพเสริมได้ ให้เขามีรายได้ไม่เป็นภาระของครอบครัวนะครับ” (อบต., อ้างทอง)

“เป็น อสม. มาหลายปีสิ่งที่เห็นอยู่ตลอดคือวิธีการดูแลและติดตามผู้สูงอายุแต่ละแบบ มีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างกันไปตามนโยบายที่เปลี่ยนไปในแต่ละปี แต่ก่อนเราจะให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุกลุ่มติดเตียงที่ต้องได้รับการดูแลมากกว่าปกติ แต่ทุกวันนี้ผู้สูงอายุกลุ่มอื่นๆ

ที่มีความสามารถก็ถูกหน่วยงานและ อบต. มาส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการทำมาหากินมากกว่าการเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงาน เพราะเรามองว่าการที่ผู้สูงอายุได้เคลื่อนไหวร่างกาย ได้ทำงาน จะชะลอการเป็นผู้ป่วยติดเตียงได้ด้วย” (รพ.สต., อ้างทอง)

นอกจากนี้ อบท. เริ่มมีแบบแผนในการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุ โดยเฉพาะมีหลักสูตรเป็นคู่มือสำหรับจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่นโรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลานได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในการปรับปรุงหลักสูตรที่ใช้ในโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทพื้นที่ ปัจจุบันได้ใช้หลักสูตรของ มส.ผส. ที่พัฒนาโดยศศิปัทธน์ ยอดเพชร และคณะ (2565, น. 1-5) ชื่อ “ชุดความรู้ที่มุ่งสู่ภาวะการสูงวัยอย่างมีพลัง” ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ความรู้ที่ผู้สูงอายุต้องรู้ (จำนวน 16 ชั่วโมง สัดส่วนร้อยละ 40) ความรู้ที่ผู้สูงอายุควรรู้ (จำนวน 12 ชั่วโมง สัดส่วนร้อยละ 30) และความรู้ที่ผู้สูงอายุอยากรู้ (จำนวน 12 ชั่วโมง สัดส่วนร้อยละ 30) หลักสูตรนี้สามารถจูงใจผู้สูงอายุเข้ามาร่วมกิจกรรมได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะกลุ่มความรู้ที่ผู้สูงอายุอยากรู้ เนื่องจากได้สำรวจความคิดเห็นของผู้สูงอายุ แล้วเทศบาลพยายามแสวงหาภาคีเครือข่ายมาร่วมจัดกิจกรรมการเรียนรู้ อย่างที่ผ่านมามีความร่วมมือจากหน่วยงานของประเทศเกาหลีใต้ในประเทศไทยมาร่วมจัดกิจกรรมที่โรงเรียนผู้สูงอายุหลายครั้ง

2.2 แบบแผนการทำงานที่กลายมาสู่การทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือมากขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือจากผลการวิเคราะห์การทำงานด้านผู้สูงอายุที่ผ่านมาเกือบ

สี่ทศวรรษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525–2564 อาจไม่เข้ากับพลวัตสังคมและบริบทของไทยที่เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งอาจมีปัญหาที่ซับซ้อนและรุนแรงขึ้น จนส่งผลให้ระบบบริการของรัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถรองรับได้ทั่วถึงและทันการณรัฐจึงจำเป็นต้องส่งเสริมแนวทางการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในชุมชนรัฐเอง โดยเฉพาะ อปท. ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (ผส., 2565, ออนไลน์) นอกจากนี้ยังมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2576 ไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดหรือสังคมผู้สูงอายุระดับสามจากสี่ส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราร้อยละ 28 ของประชากรไทยทั้งหมด (WHO, 2023, online) สิ่งนี้นับเป็นความท้าทายของไทยและสังคมสูงวัยกำลังเป็นประเด็นท้าทายใหม่ของโลกที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 (UN, 2023, online) ดังนั้น อปท. โดยเฉพาะหน่วยงานขนาดเล็กอย่าง เทศบาลตำบล หนองลาน และ อบต. ตลาดใหม่ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรได้เรียนรู้ที่จะปรับตัววิธีการทำงานที่มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดในชุมชนหรือระหว่างชุมชนใกล้เคียง อันเป็นไปตามการส่งเสริมจากแผนงานผู้สูงอายุของไทย ซึ่งเป็นรูปแบบการทำงานกลายมาสู่การทำงานแบบเครือข่ายหรือภาคีหุ้นส่วนมากขึ้น การทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ นี้เป็นวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน (Fernandes, Forte, Santinha, Diogo, & Alves, 2021, p. 64) อันเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นต้องแสวงหาความร่วมมือทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ทั้งเป็นแนวโน้มการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามกระแสสากลและการตอบสนองในระดับประเทศ (Agranoff & McGuire, 2003, p. 2)

“เราเน้นเครือข่ายนะ เครือข่ายรอบนอกอย่าง กชน. บอกว่าพี่อยากจะทำมาสอนเรื่องนี้นะเนี่ย เราจะเปิดรับเครือข่ายนอกก่อนเลย เพราะมันจะทำให้เราประหยัดงบประมาณเราหนึ่ง และความคิดที่หลากหลายที่เขาเอามาซึ่งเราคนทำงานที่ไม่ได้เป็นนักพัฒนาชุมชน ไม่ใช่สายอาชีพ ความรู้ความสามารถเรื่องอาชีพจะไม่มี แต่จะเป็นพวกฝ่ายที่เขาเรียกผู้จัดมากกว่า ผู้จัดและผู้ประสาน ถนัดเรื่องการจัดและการประสาน ถ้าให้เราไปสอนอาชีพเราทำไม่ได้ ดังนั้นเครือข่ายไหนที่เข้ามาเราจะรับก่อนเลยนะค่ะ การประสานต่อเนื่องจะมีต่อกันเรื่อยๆ จนไม่ต้องวิ่งหาเครือข่าย คือตอนนี้เราไม่ได้เอาตัวเข้าไปหาเครือข่ายเท่าไร เครือข่ายเข้ามา เราแค่เปิดรับกับให้ความร่วมมือเพราะฉะนั้นบทบาทที่เปลี่ยนไปก็คือการขยายเครือข่ายของเรา และการเปิดรับเข้ามาแลกเปลี่ยนกัน” (เทศบาลตำบล, กาญจนบุรี)

“แต่ก่อนต้องยอมรับว่า อบต. จะดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ ค่อนข้างมีข้อจำกัดมาก ด้วยกฎระเบียบต่างๆ ที่ค่อนข้างเข้มงวดมาก แต่ในปัจจุบันเมื่อเวลาเปลี่ยนไป มีนโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายหรือภาคีต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนและประชาสังคม กฎเหล่านี้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ มากยิ่งขึ้น ถือว่าเป็นผลดีเพราะสามารถทำงานได้รวดเร็วและทันเหตุการณ์ความจำเป็นมากขึ้น” (อบต., อ่างทอง)

นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าเครือข่ายที่เกิดจากโรงเรียนผู้สูงอายุตำบลตลาดใหม่ทั้งภาครัฐ เอกชน และอปท. ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยให้เกิดความรู้แบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผ่านรูปแบบของกิจกรรม เหล่านี้ทำให้ผู้สูงอายุสามารถสร้างความรู้

จากวัฒนธรรมองค์กรได้ (Choo, 2003, p. 207) เช่น การศึกษาดูงานจากพื้นที่อื่น ทำให้ผู้สูงอายุได้เรียนรู้จากประสบการณ์ตรง เป็นต้น ขณะที่โรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลานมีจุดเด่นอย่างมากในการแสวงหาเครือข่ายที่เริ่มจากทำงานอย่างใกล้ชิดกับเครือข่ายในพื้นที่อย่างชมรมผู้สูงอายุกับสภาเด็กและเยาวชน และบริษัทเอกชนอย่างออแกนิกส์แลนด์ที่มีใช้เพียงสนับสนุนงบประมาณแต่ยังร่วมกันทำงานด้วย ไปสู่ความร่วมมืออย่างแข็งขันกับหน่วยงานรัฐในจังหวัดและสถาบันการศึกษาต่างๆ และเติบโตผ่านการมองหาความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและภาคเอกชนระดับประเทศ กระทั่งปัจจุบันได้ขยายไปสู่การมองหาเครือข่ายต่างประเทศ ด้วยมีแรงจูงใจที่ต้องการเป็นต้นแบบให้กับ อบท. อื่นๆ ด้านการแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลายที่มีใช้เพียงการสนับสนุนงบประมาณ แต่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันด้วย อันเป็นการสะท้อนถึงความสามารถของ อบท. ที่มีแนวคิดไม่จำกัดการทำงานเฉพาะในพื้นที่ของตนแต่ได้เปิดกรอบการพิจารณาตัวแสดงอื่นๆ โดยเฉพาะบทบาทเครือข่ายต่างประเทศในการทำงานกับท้องถิ่น (Westman, Broto & Huang, 2019, p. 14)

2.3 บทบาทของโรงเรียนผู้สูงอายุสู่การเป็นศูนย์กลางและกลไกส่งเสริมงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของ อบท. กล่าวคือ โรงเรียนผู้สูงอายุเดิมที่เป็นเสมือนหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายสังคมจากส่วนกลาง หากปัจจุบัน อบท. บริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุภายใต้โครงสร้างหน้าที่ที่หลากหลายมากขึ้นและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทั้งด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านการถ่ายทอด

องค์ความรู้ การส่งเสริมอาชีพ รวมถึงการพัฒนาระบบการพึ่งพาตนเองด้านสวัสดิการต่างๆ ของชุมชนโดยใช้การมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานต่างๆ อันสะท้อนถึงการทำงานเชิงรุกและครอบคลุมหลายมิติการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างรอบด้านยิ่งขึ้น นับเป็นการเพิ่มบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นและประชาสังคม (Saito-Jensen, 2015, pp. 2-3) โดยโรงเรียนผู้สูงอายุของ อบท. ทั้งสองแห่งก็มีพัฒนาการที่ตอบสนองต่อกาลดังกล่าว ดังกรณีโรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลาน กิจกรรมที่จัดขึ้นมีความโดดเด่นและจูงใจให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในแต่ละปี แม้จะยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุทั้งหมดในพื้นที่ แต่ผลการสำรวจก็พบว่ามากกว่าร้อยละ 50 เป็นผู้สูงอายุติดสังคม นั่นแสดงว่าผู้สูงอายุจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในโรงเรียนผู้สูงอายุของเทศบาลเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้โครงสร้างหน้าที่ที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้นสะท้อนวาระที่ให้ อบท. ต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ดังเช่น การมีกิจกรรมสนทนาการที่เหมาะสมกับผู้สูงวัย (Keyes, Benavides & Keyes, 2019, pp. 3-4) โรงเรียนผู้สูงอายุยังเป็นพื้นที่แห่งการปฏิบัติการยกระดับการเสริมสร้างพลังทางสังคมด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุผ่านการรวมกลุ่มในโรงเรียนผู้สูงอายุหรือชมรมต่างๆ ที่มีการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างคนหลายวัย (ผส., 2565, ออนไลน์) นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันยังได้กล่าวถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนในสังคมสูงวัย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทักษะชีวิตและสร้างระบบนิเวศที่ควรเอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (สศท., 2565, น. 122)

“จากเริ่มแรกปี 56 ไม่มีนักเรียน แล้วก็เพิ่มมา 80-90-100 ตอนนี้เพิ่มมา 130 กว่าคน แล้วก็นักเรียนที่ไปจากเราไปเพราะสุขภาพไม่ไหวกับเสียชีวิตแค่นั้น แสดงว่าโครงการกิจกรรมเราน่าสนใจ ผู้สูงอายุเข้ามาทุกปี แล้วก็ผู้สูงอายุบางส่วนที่ไม่ถึง 60 ยากเข้า มีผู้สนใจอายุประมาณ 50-55 ที่อยากเข้าเพราะเราจะเตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุครบทุกด้าน เรามีการอบรมด้วยนะคะ บัญชีเงินออม ตอนนี้ของโรงเรียนสองแสนกว่าบาทแล้ว” (เทศบาลตำบล, กาญจนบุรี)

“ผู้สูงอายุที่นี้ค่อนข้างชอบรวมตัวกัน กิจกรรมอะไรที่ให้มารวมตัว มาทำงานร่วมกัน ค่อนข้างชอบมาก แต่ก่อนโรงเรียนผู้สูงอายุมีสมาชิกไม่ถึง 20 คน แต่ทุกวันนี้สมาชิกของโรงเรียนสูงอายุเพิ่มขึ้นมากกว่า 70 คน แล้วในเวลาไม่ถึง 5 ปี ถือว่า อบต. ประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มผู้สูงอายุ” (อบต., อ่างทอง)

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงความสำคัญของโรงเรียนผู้สูงอายุและบทบาทที่เปลี่ยนไปในด้านมุมมองการทำงานที่เน้นการทำงานเชิงรุก รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ร่วมกับภาคีเครือข่าย โดยเน้นความร่วมมือในพื้นที่(Place-based partnerships) และเครือข่ายทั้งในและนอกพื้นที่ (Saito-Jensen, 2015, p. 2; Daniell & Kay, 2017, pp. 6-7) การตอบรับการทำงานกับหน่วยงานภายนอก การมีกลยุทธ์ในการบริหารงบประมาณใช้จ่ายและจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ ตลอดจนการนำความต้องการของคนในพื้นที่ด้านสวัสดิการต่างๆ มาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการในโรงเรียนผู้สูงอายุเพื่อลดช่องว่างและเติมเต็มด้านสวัสดิการระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ การรวมกลุ่มของโรงเรียนผู้สูงอายุมีบทบาทอย่างมากในการสร้างเครือข่ายทางสังคมที่ส่งผลต่ออาชีพทางการเกษตร โดยพบว่าผู้สูงอายุ

ส่วนใหญ่ในพื้นที่มีอาชีพเป็นเกษตรกร ดังนั้นการมีกลุ่มและเครือข่ายที่ขยายเพิ่มขึ้น ประกอบกับการได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในด้านการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้งานได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

ตามโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทย ซึ่งเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ และคาดการณ์ว่าในอีก 10 ปีข้างหน้าจะก้าวไปถึงสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด ดังกล่าวได้เกิดขึ้นในหลายประเทศซึ่งส่งผลให้การมีมุมมองต่อผู้สูงอายุและนโยบายด้านผู้สูงอายุมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์โลกรวมถึงในประเทศไทย การปรับเปลี่ยนมุมมองต่อผู้สูงอายุได้มีผลต่อการกำหนดนโยบายที่สำคัญคือจาก ‘ภาระ’ ไปสู่ ‘พลัง’ การปรับเปลี่ยนแนวคิดของรัฐบาลนี้ส่งผลโดยตรงกับ อบต. ซึ่งเป็นตัวแสดงที่รับสนองนโยบายส่วนกลางและทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ทั้งเป็นปัจจัยสำคัญของการได้รับความไว้วางใจและคะแนนเสียงในการเลือกตั้งในอนาคต ในปัจจุบัน อบต. ได้ปรับตัวเพื่อรองรับการทำงานที่ตอบสนองประชากรสูงวัยมากขึ้น สำหรับเทศบาลตำบลหนองลาน จังหวัดกาญจนบุรี และ อบต. ตลาดใหม่ จังหวัดอ่างทอง ได้มีการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ต่อกันในชุมชน การสนับสนุนการทำงานเชิงรุกเพื่อเข้าถึงผู้สูงวัยในพื้นที่ โดยขับเคลื่อนผ่านโรงเรียนผู้สูงอายุที่งานวิจัยนี้เน้นแนวทางส่งเสริมการมีงานทำและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการออกแบบการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ให้สอดคล้องกับสุขภาพและความสนใจของผู้สูงอายุ รวมถึงความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการงบประมาณและความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่

ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้การดำเนินงานของ อปท. มีปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง คือ 1) วาระและเป้าหมายการพัฒนาในระดับนานาชาติซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายของไทยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และ 2) ศักยภาพและขีดความสามารถของ อปท. ในการทำงานด้านการเข้าถึงความรู้และประสบการณ์การทำงานที่เพิ่มสูงขึ้น ประการสำคัญภาคีเครือข่ายมีส่วนอย่างมากที่ช่วยให้ อปท. สามารถขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุในพื้นที่ได้ต่อเนื่อง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้เปิดโอกาสให้ อปท. เข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในระดับชาติและนานาชาติมากขึ้น ช่วยเปิดพรมแดนความรู้ ช่วยให้การติดต่อสื่อสารและทำงานเพื่อผู้สูงอายุได้รวดเร็ว คล่องตัว ลดความยุ่งยากและลดช่องว่างของการติดต่อสื่อสารได้สะดวกขึ้น ปัจจัยหลักทั้งสองนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการทำงานของ อปท. ด้านผู้สูงอายุ 3 ประการหลัก ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดและแนวทางการบริหารที่เดิมมีทัศนคติว่าผู้สูงอายุเป็นวัยพึ่งพิงมาสู่ผู้สูงอายุเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศ (2) การเน้นการทำงานแบบภาคีเครือข่ายเดิม การทำงานดูแลผู้สูงอายุกว่าสี่ทศวรรษ (พ.ศ.2525-2564) เน้นรับบริการจากภาครัฐเป็นหลัก เปลี่ยนมาสู่การทำงานแบบร่วมมือทั้งแนวราบและแนวดิ่ง เน้นทำงานร่วมกันทั้งรัฐ ชุมชน เอกชนและประชาสังคม และ (3) บทบาทของโรงเรียนผู้สูงอายุที่ปัจจุบัน อปท. ตระหนักในโครงสร้าง หน้าที่ และกลไกสำคัญในการถ่ายทอดหลักสูตรที่เป็นประโยชน์ตามหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสามารถส่งเสริมการฝึกอาชีพและส่งเสริมการมีงานทำ รวมทั้งใช้โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นพื้นที่สาธารณะในการสะท้อนความต้องการของผู้สูงอายุและนำมาสู่การหา

แนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุร่วมกัน ทั้งนี้ ความท้าทายสำคัญคือกรอบเงื่อนไขเวลาที่ อปท. ต้องปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์สังคมและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรสูงวัย รวมถึงการบริหารทรัพยากรให้เพียงพอต่อการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

ข้อค้นพบและข้อสังเกตจากผลการวิจัยนี้ได้นำมาสู่ข้อเสนอแนะในการส่งเสริม อปท. และการดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ (1) สนับสนุนการนำข้อปฏิบัติด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตตามแนวทางระดับชาติและนานาชาติมาปรับประยุกต์ในระดับท้องถิ่นตามแนวคิด Think globally, act locally เพื่อตระหนักถึงประเด็นการพัฒนาที่ไม่ควรมองข้าม ขณะเดียวกันสามารถเชื่อมต่อกับแนวทางนั้นสู่การปฏิบัติได้จริงระดับท้องถิ่น การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในมิติต่างๆ ดำเนินการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่และคุณลักษณะประชากร (2) สนับสนุน อปท. การอบรมด้านการจัดการความรู้การพัฒนาผู้สูงอายุและการทำงานของ อปท. ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและการปฏิบัติงานในปัจจุบันโดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลในการเข้าถึงข้อมูลความรู้ เครือข่ายความร่วมมือ ตลอดจนนำเสนอและประชาสัมพันธ์จุดเด่นและการทำงานที่ดีของตนเพื่อเข้าสู่สังคมแห่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่สร้างสรรค์และพัฒนาไปด้วยกัน และ (3) สนับสนุนการสร้างและขยายเครือข่ายการทำงานร่วมกันทั้งในภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยร่วมมือกันในระดับชุมชน และเครือข่ายที่กว้างขวางมากขึ้น เน้นประสานงานกับเครือข่ายด้านผู้สูงอายุและสถาบันการศึกษาเพื่อโอกาสในการขยายความร่วมมือไปในหน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศ และการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ การจัดกิจกรรม รวมถึงงบประมาณเสริมด้านการพัฒนา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กษกร เดชะคำภู, คงฤทธิ์ กุลวงษ์, และกาญจน์ ศาลปรีชา. (2564). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้แก่ผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฝาง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 11(3), 228-239.
- กมลพร กัลยาณมิตร. (2565). การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เปลี่ยนภาระเป็นพลัง ร่วมพัฒนาสังคม. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 7(2), 31-46.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2565). *แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580)*. สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/download/laws/th1653553501-843_0.pdf
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552*. กรมกิจการผู้สูงอายุ. สืบค้นจาก <https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/766>
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. คณะอนุกรรมการการศึกษาวิจัยและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ. (2525). *แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544)*. กรุงเทพฯ: กรมการแพทย์.
- เทศบาลตำบลหนองลาน. (2562). *แผนการจัดองค์ความรู้ในองค์กร (Knowledge Management: KM)*. กาญจนบุรี: เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี.
- ไทม์นิ ไชยฤทธิ์. (2563). การจัดสรรความสุขให้กับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 6(2), 254-266.
- ธิดารักษ์ ลือชา, และธีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์. (2564). การจัดระบบดูแลผู้สูงอายุตามแนวคิดการปกครองแบบร่วมมือ : กรณีการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน. *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 9(2), 274-294.
- นิธิศ ธานี, สุวรรณ ภัทรเบญจพล, และอนุวัฒน์ วัฒนพิชญากุล. (2565). การศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารสาธารณสุขและวิทยาศาสตร์สุขภาพ*, 5(3), 18-35.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2564). การบริหารงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทสำรวจวรรณกรรม. *วารสารสหศาสตร์*, 21(2), 254-266.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด, ธนิกานต์ ศักดาพร, อธิรญา จงรักษ์, กรรณิการ์ บรรเทึงจิตร, นิตกุล ทองน่วม, สดพล เวชกิจ, อธิศิล ธีญญ์ ณ ป้อมเพชร, และอัจฉริยา เอิญ ยอดเพชร. (2565). *ชุดความรู้ที่มุ่งสู่การพัฒนาระบบสุขภาพอย่างมีพลัง*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.).

- ศักดิ์ดา ขจรบุญ. (2566). การจัดการเครือข่ายและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในภาคใต้ตอนบน. *วารสารการบริการท้องถิ่น*, 16(1), 105-124.
- สมจันทร์ ศรีปรีชยานนท์, ญาดาวิมินทร์ พิษทองกลาง, และปาณิสรา เทพรักษ์. (2564). การพัฒนาระบบกลไกชุมชนเพื่อดูแลผู้สูงอายุที่มีความพิการร่วมอย่างยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอสี จังหวัดลำพูน. *วารสารบัณฑิตแสงโคมคำ*, 7(2), 318-334.
- สำนักข่าว Hfocus. (2565). *น่าห่วง! ผู้สูงอายุ 12 % อยู่คนเดียว อีก 21.1% อยู่ลำพังกับคู่สมรส ชี้สารพัดปัญหาสวัสดิการไม่เพียงพอ*. สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2022/08/25865>
- สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. (2556). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566 – 2570*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance: And beyond? *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
- Beckman, T. J. (1999). The Current State of Knowledge Management. In Liebowitz, J. (Ed.), *Knowledge Management Handbook* (pp. 1-22). London: CRC Press.
- Choo, C. W. (2003). Perspectives on Managing Knowledge in Organizations. In Nancy J. Williamson & Clare Beghtol (Eds.), *Knowledge Organization and Classification in International Information Retrieval* (pp. 205-220). Binghamton, New York: The Haworth Information Press.
- Daniell, K. A., & Kay, A. (Eds.). (2017). Multi-level governance: An introduction. In *Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies From Australia* (pp. 3-32). Canberra: ANU Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1zgwwjv0>
- D'Arcy, B. (2023). *Local Government Senior Citizen Management Strategy: Protecting the Elderly in Your Community 2023*. Retrieved from <https://www.govpilot.com/blog/government-senior-citizen-elderly-management-strategy>
- Davenport, T. H., & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How Organization Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.

- Fernandes, A., Forte, T., Santinha, G., Diogo, S., & Alves, F. (2021). Active Aging Governance and Challenges at the Local Level. *Geriatrics*, 6(3), 64.
- HelpAge. (2017). *Agenda 2030: The Sustainable Development Goals and Global Ageing*. Retrieved from <https://www.helpage.org/silo/files/agenda-2030-the-sustainable-development-goals-and-global-ageing.pdf>
- Keyes, L. M., Benavides, A. D., & Keyes, L. (2019). Responsive Management: Municipal Leadership for an Aging Population. *Journal of Public Management & Social Policy*, 26(2), 119-136. Retrieved from <https://digitalscholarship.tsu.edu/jpmisp/vol26/iss2/12>
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, IL.: University of Chicago Press.
- Maj-Waśniowska, K. & Jedynak, T. (2020). The Issues and Challenges of Local Government Units in the Era of Population Ageing. *Administrative Sciences*, 10(2), 1-23.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. (2nd Edition). California: SAGE Publishing.
- Paesani, K. (2017). Think Globally, Act Locally: An Alternative Proposal for Effecting Change in Language Education. *The Modern Language Journal*, 101(2), 433-436.
- Risley, A. (2019). Think Globally, Act Locally: Community-Engaged Comparative Politics. *PS: Political Science & Politics*, 52(4), 1-4.
- Saito-Jensen, M. (2015). Multilevel Governance Theory. In *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance* (pp. 2-6). n.p.: Center for International Forestry Research.
- SDG Move. (2016). *Moving Towards Sustainable Future*. Retrieved from <https://www.sdgmovement.com/sdg-101/>
- Szabo, S., Apipoonyanon, C., Pramanik, M., Tsusaka, T. W., & Leeson, K. (2021). Agricultural Productivity, Aging Farming Workforce, Sustainable Agriculture, and Well-Being: Household Survey Data From Central Thailand. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 5, 1-6. Retrieved from <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.728120>
- United Nations. (2023). *Ageing*. Retrieved from <https://www.un.org/en/global-issues/ageing>
- United Nations Development Programme. (2018). *Leave No-One Behind: Ageing, Gender and the SDGs*. Retrieved from <https://www.undp.org/publications/leave-no-one-behind-ageing-gender-and-sdgs>

- Westman, L. K., Broto, V. C., & Huang, P. (2019). Revisiting Multi-level Governance Theory: Politics and Innovation in the Urban Climate Transition in Rizhao, China. *Political Geography*, 70, 14-23.
- World Health Organization. (2007). *World Population Ageing 2007*. Retrieved from <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeingReport2007.pdf>
- World Health Organization. (2019). *2018 Active Ageing Index: Analytical Report*. Retrieved from https://unece.org/DAM/pau/age/Active_Ageing_Index/ECE-WG-33.pdf
- World Health Organization. (2023). *Thailand's leadership and Innovations Towards Healthy Ageing*. Retrieved from <https://www.who.int/southeastasia/news/feature-stories/detail/thailands-leadership-and-innovation-towards-healthy-ageing>