การนำนโยบายผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติ: กรณีร่วมจัดบริการของหน่วยงานรัฐและองค์กรประชาสังคมในจังหวัดเพชรบุรี*

THE IMPLEMENT OF THE ELDERLY POLICY: A CASE STUDY OF CO-PRODUCTION BETWEEN GOVERNMENT AGENCIES AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATION IN PHETCHABURI PROVINCE

สรัญพัทธ์ เอี๊ยวเจริญ[1], ทิพย์วรรณ จุลิรัชนีกร[2] และ อภิรัตน์ อุดมทรัพย์[3]

Saranpat Eawjaroen[1], Thippawan Juliratchaneekorn[2] and Apirat Udumsup[3]

[1-3]มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

[1-3]Phetchaburi Rajabhat University, Thailand

Corresponding Author's Email: aa.saranpat@gmail.com

Received 9 June 2025; Revised 16 July 2025; Accepted 18 July 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ (2) เพื่อวิเคราะห์การร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ และ (3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ ผู้แทนภาครัฐ และภาคประชาสังคม ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง จำนวน 38 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจาะลึก

Citation

* สรัญพัทธ์ เอี๊ยวเจริญ, ทิพย์วรรณ จุลิรัชนีกร และ อภิรัตน์ อุดมทรัพย์. (2568). การนำนโยบายผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติ: กรณีร่วมจัดบริการของหน่วยงานรัฐและองค์กรประชาสังคมในจังหวัดเพชรบุรี. วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, 5(2), 1-17.

Saranpat Eawjaroen, Thippawan Juliratchaneekorn and Apirat Udumsup. (2568). The Implement of the Elderly Policy: Co-Production between Government Agencies and Civil Society Organization in Phetchaburi Province. Journal of Political Science Mahamakut Buddhist University, 5(2), 1-17.

DOI: https://doi.org/10.

Website: https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jpsmbu/index

วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและตีความ และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้าและตรวจสอบโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผลการวิจัยพบว่า (1) การนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติต้องยึดความเข้าใจเชิงลึกในบริบทของท้องถิ่นร่วมกับการใช้เทคโนโลยีและความพร้อมของบุคลากร (2) ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมให้เข้ามาเกื้อหนุนในเชิงพื้นที่ต่อการทำงานร่วมกับภาครัฐด้วยระบบความร่วมมือแบบเครือข่าย (3) การพัฒนาการร่วมจัดบริการควรใช้พื้นที่ในชุมชนเป็นศูนย์บริการดูแลผู้สูงอายุแบบองค์รวม สร้างระบบฐานข้อมูลให้เชื่อมโยงกันระหว่างรัฐและภาคประชาสังคม

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, ผู้สูงอายุ, การร่วมจัดบริการ

Abstract

The research aims to (1) investigated situations, problems and obstacles of elderly policy implementation (2) analyzed the co-production between government agencies and civil society organizations focus on of elderly policy implementation, and (3) proposed guidelines for co-production between government agencies and civil society organizations focus on elderly policy implementation. Qualitative research method was utilized. While, data collected by document research and in-depth interviews. The key informant interviews such as representatives of the government agencies and civil societies. The purposive sampling method was used. The 38 representatives were in-depth interviews. The data were analyzed using content analysis and interpretation techniques, and the accuracy of the triangular data is verified and verified by key informants. The results of the research found out that (1) The implementation of the elderly policy based on local situations perception and local appropriate technology utilization and the readiness of personnel. (2) to promote civil society sector to support government sector through networking system. (3) co-production development using the community as a holistic elderly care service center. Also, the database system which connect government agencies and civil society sector were needed.

Keywords: Policy Implementation, Elderly, Co-production

บทนำ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) เป็นสังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปี ขึ้นไปเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไปเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด (กนกวรรณ เหลืองมงคลเลิศ, 2567) ผลของปรากฏการณ์นี้ภาครัฐได้ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการของผู้สูงอายุด้วยการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การปฏิรูประบบการบริหาร การวางแนวทางการบริหารผ่านแผนปฏิบัติการ หรือการตรากฎหมายเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ โดยรัฐบาลได้ประกาศให้เป็นนโยบายสำคัญ และดำเนินการทุกอย่างต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยปัจจุบันมีแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) เป็นกรอบทิศทางในการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ (แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580)) ด้านของกฎหมายมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดแนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย ได้แก่ สิทธิในการได้รับสวัสดิการและบริการทางสังคม ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพ การรักษาพยาบาล มีการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546)

อย่างไรก็ตามปัญหาการขับเคลื่อนนโยบายผู้สูงอายุเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายผู้สูงอายุในไทยไม่ราบรื่น ได้แก่ การขาดการบูรณาการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดูแลผู้สูงอายุ และการขาดการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาบริการต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ (กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2564) การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ จำเป็นต้องยึดผู้สูงอายุเป็นตัวตั้งโดยการออกแบบนโยบายผู้สูงอายุต้องอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มที่มีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน และให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหานั้น โดยต้องเป็นนโยบายที่สอดประสานกันเพื่อทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีครอบคลุมทุกมิติ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2567)

เพชรบุรีเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่กลุ่มผู้สูงอายุในพื้นที่มีจำนวนมากเป็นอันดับสอง (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 21.66 รองจากกลุ่มคนวัยทำงาน (อายุ 26-59 ปี) ร้อยละ 50.01 ขณะที่บุคลากรทางการแพทย์ และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในพื้นที่คิดเป็น

สัดส่วนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน 1 คน ต่อจำนวนประชากร 40 คน (กลุ่มนโยบายและวิชาการ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพชรบุรี, 2567: 2-22) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่เข้ามาดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นปัญหาที่สำคัญในระดับต้นๆ ดังนั้นสิ่งที่ภาครัฐควรเร่งดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อเตรียมความพร้อมรับสังคมสูงวัย ได้แก่ (1) ภาครัฐควรสร้างกลไกหรือพื้นที่ซึ่งจะทำให้การกำหนดทิศทางของนโยบายการคุ้มครองทางสังคม นโยบายบำนาญ หรือนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน (2) จัดทำนโยบายบำนาญและการออมเพื่อยามชราภาพในภาพรวมให้เกิดความสอดคล้องระหว่างกัน (3) ควรเชื่อมโยงมิติของพื้นที่เข้ากับภาพของผู้สูงอายุที่กำหนดไว้ในแผนฯ ภายใต้แนวคิดการสูงวัยในถิ่นเดิม “ผู้สูงอายุทุกคนที่อาศัยในถิ่นที่อยู่ใดๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีหลักประกันมั่นคงเป็นพลังพัฒนาสังคม” (4) ควรผลักดันท้องถิ่นด้านการเตรียมการรองรับสังคมสูงวัย มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ภาครัฐสามารถดำเนินการผ่านกลไกคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2567)

จากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรของผู้สูงอายุมีอัตราการเพิ่มมากขึ้นทุกปี ส่งผลให้ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายการพัฒนา การบริหารที่สอดคล้องกลุ่มประชากรด้วยการขับเคลื่อนผ่านมาตรการการดำเนินการทั้งในรูปแบบของกฎหมาย หรือแผนในระดับต่างๆ แต่ในขณะเดียวกันภารกิจการทำงานของภาครัฐเพียงลำพัง หรือฝ่ายเดียวไม่สามารถที่จะประสบผลสำเร็จได้ หากนโยบายที่ดำเนินการหรือขับเคลื่อนอยู่นั้นไม่เป็นที่ต้องการ หรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย หรือกลุ่มองค์กรที่มีความเข้มแข็งต่อการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและเห็นถึงความสำคัญของการทำงานองค์กรภาคประชาสังคมต่อการมีบทบาทในการร่วมจัดบริการของหน่วยงานรัฐต่อนโยบายผู้สูงอายุซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางการบริหารต่อการเสนอแนะแนวทางในการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ของหน่วยงานรัฐและองค์กรประชาสังคมเพื่อการจัดกระบวนการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติในอนาคตให้มีหลักการบริหารและการจัดการร่วมกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเพชรบุรี

2. เพื่อวิเคราะห์การร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจังหวัดเพชรบุรีในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจังหวัดเพชรบุรีในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

การทบทวนวรรณกรรม

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สองในกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ที่สำคัญทั้งนี้จากขั้นตอนแรกในการก่อตัวของนโยบายไม่ว่าจะมีประเด็นที่มาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคม จากการเรียกร้องของผู้มีส่วนได้เสียจากข้อกฎหมาย หรือแม้แต่จากนโยบายทางการเมือง จนผ่านกระบวนการก่อตัวและประกาศเป็นนโยบายสาธารณะหากในขั้นตอนการนำนโยบายที่ประกาศนั้น ถ่ายทอดสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องไม่เป็นไปด้วยความจริงจัง ติดขัดปัญหาอุปสรรคนโยบายนั้นย่อมเป็นการยากที่จะบังเกิดผลลัพธ์หรือบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ (ศุภชัย ยาวะประภาษ,2557)

1. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) กล่าวถึงกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยเสนอตัวแบบ A Model of Policy of Policy Implementation Process ประกอบด้วยองค์กระกอบหลัก 6 องค์ประกอบ ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วย

(1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีความชัดเจน ทั้งในด้านผลการปฏิบัติที่ประเมินได้ มีตัวชี้วัดที่เฉพาะเจาะจง ประเมินได้โดยง่าย ผลนโยบายมีความเป็นไปได้

(2) แหล่งสนับสนุนทรัพยากร ต้องพร้อมสนับสนุนให้นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติได้ตามหลักการบริหาร ตามกระบวนการ ทั้งที่เป็นงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะความเชี่ยวชาญ รวมทั้งแรงจูงใจต่างๆ ที่มีผลให้การบริหารจัดการกระบวนการนโยบายนั้นทำไปสู่การปฏิบัติได้

(3) การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ การสื่อสารถ่ายทอดระหว่างองค์การ จากองค์การที่รับนโยบายมาถ่ายทอดให้องค์การที่จะต้องรับผิดชอบหลักในการนำไปปฏิบัติ ให้มีความชัดเจน มีความเข้าใจ รวมทั้งการสื่อสารภายในองค์การให้ผู้ปฏิบัติรู้ถึงผลที่จะกระทบตามมาในตัวนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น

(4) ลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ ความพร้อมของหน่วยงานที่นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ทั้งการสนับสนุนความพร้อม ข้อแนะนำจากผู้มีอำนาจของหน่วยงาน รวมไปถึงการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติงานได้จริง ทั้งกฎระเบียบที่มารองรับและเครื่องมือที่จะมาสนับสนุนการดำเนินการ ตลอดจนวัฒนธรรมการทำงาน การบังคับบัญชา การเปิดโอกาสให้สาธารณะได้เข้ามามีส่วนร่วม

(5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นปัจจัยแวดล้อมที่มากระทบทั้งด้านการตัดสินใจ และผลต่อการดำเนินงาน อย่างภาวะเศรษฐกิจก็จะกระทบต่อการตัดสินใจในตัวนโยบายการสนับสนุนงบประมาณ สภาวะสังคมก็อาจมีคำถามมีข้อห่วงใยเกี่ยวกับตัวนโยบายที่กระทบต่อสังคมโดยรอบ ผู้นำทางการเมืองให้การตอบรับสนับสนุนนโยบาย

(6) ทัศนคติและการจัดการของผู้ปฏิบัติ คือการรับรู้ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจนเกิดความเข้าใจต่อนโยบายมีแนวความคิดการตอบสนองต่อนโยบายนั้นอย่างไร ความรู้สึกการเข้าใจยอมรับสอดคล้องเห็นด้วยหรือปฏิเสธหรือไม่

อย่างไรก็ตามการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยเงื่อนไขมากมายที่มีผลต่อการดำเนินการตามทัศนะของ Van Meter & Van Horn (1975) นี้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยและองค์ประกอบหลายประการที่เข้ามาสนับสนุนส่งเสริม ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีของประเทศไทยนั้นก็มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter & Van Horn (1975) โดยเฉพาะการดำเนินภารกิจของภาครัฐที่ใช้กลไกระบบราชการเป็นหลักมีลักษณะการถ่ายทอดนโยบาย การสนับสนุนทรัพยากรและวิธีการดำเนินการจากระดับบนลงล่าง (Top-down) ที่รัฐบาลกลางส่งต่อนโยบายให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่นำไปดำเนินการ ผู้วิจัยได้นำมาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ร่วมกับแนวคิดการร่วมจัดบริการ (Co-Production)

2. การร่วมจัดบริการ

การร่วมจัดบริการ (Co-Production) ควรอยู่บนฐานของความสัมพันธ์ที่เท่ากัน (mutual relation) ระหว่างผู้จัดบริการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ใช้บริการ หรือชุมชน และทั้งสองฝ่ายต้องไว้ใจซึ่งกันและกัน พร้อมกับการร่วมรับความเสี่ยงจากการจัดบริการร่วมกัน (Bovaird, 2007: 856) เช่นเดียวกับ Pestoff, Brandsen and Verschuere (2012) กล่าวว่าการบริการสาธารณะควรเป็นการร่วมจัดทำของหลายหน่วยองค์กรหลายหน่วยงาน ซึ่งหลาย

องค์กรไม่ใช่เฉพาะแค่ผู้ให้บริการหรือภาครัฐเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนและพลเมืองก็มีส่วนสำคัญ ซึ่งควรมุ่งศึกษาไปที่การส่วนร่วมของพลเมือง

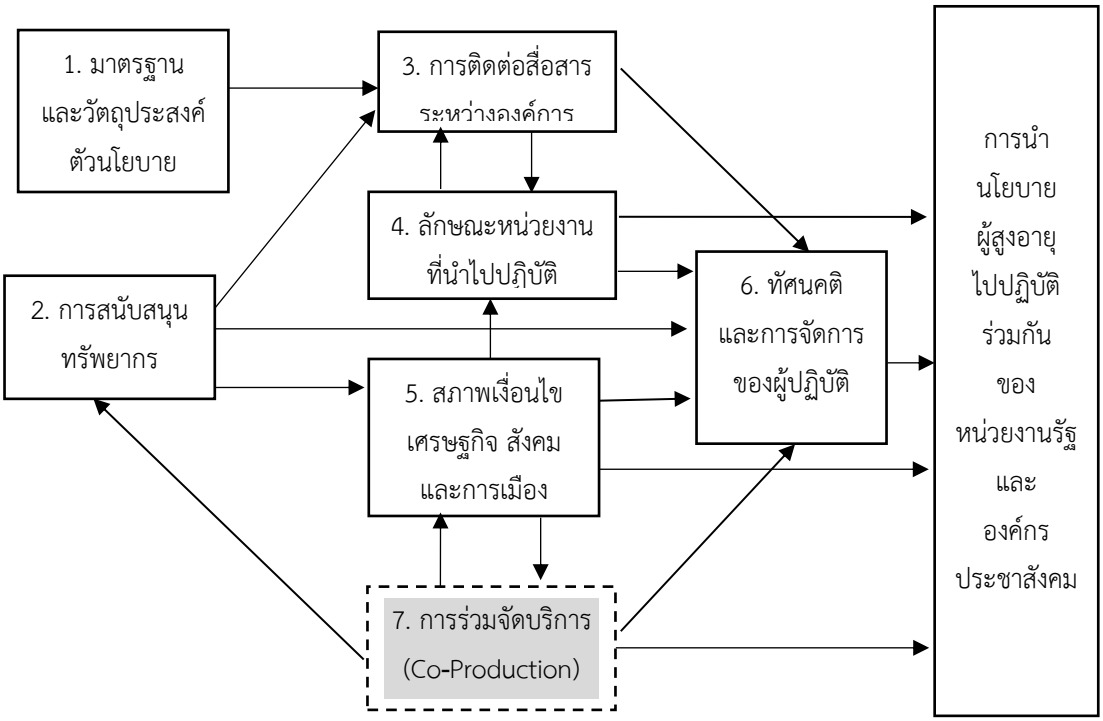
(1) การร่วมจัดบริการระดับบุคคล (Individual Co-Production) ที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือพลเมืองดำเนินการเองเป็นรายบุคคล ตามความต้องการหรือหน้าที่ที่พึงกระทำในฐานะพลเมืองผลประโยชน์ที่ได้จะตกแก่ผู้กระทำโดยตรง และเกิดประโยชน์โดยรวมได้ด้วยเช่นกัน จัดว่าเป็นการร่วมจัดบริการในระดับน้อย

(2) การร่วมจัดบริการระดับสูงกลุ่ม (Group Co-Production) สมาชิกที่มีความคิดความต้องการเดียวกันได้รวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรและดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในนามของกลุ่มองค์กร มีการแบ่งปันใช้ประโยชน์ทรัพยากรของตนเองเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มองค์กรผลประโยชน์จึงเกิดขึ้นต่อผู้กระทำเองและต่อสังคมโดยรวมด้วย เช่น กลุ่มเฝ้าระวังอาชญากรรมในชุมชน จึงจัดว่าเป็นการร่วมจัดบริการในระดับมาก

(3) การร่วมจัดบริการระดับส่วนรวม (Collective Co-Production) เป็นการร่วมกระทำกิจกรรมโดยกลุ่มองค์กรภายใต้ความต้องการหรือเงื่อนไขเดียวกัน มีการแบ่งปันทรัพยากรและจัดหาเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรม ทั้งนี้ได้มุ่งหวังผลประโยชน์รายปัจเจกบุคคล อาจจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องก็ได้ แต่มุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมเป็นหลัก จัดเป็นการร่วมจัดบริการในระดับมาก ในลักษณะรูปแบบของเครือข่าย (Network) รวมไปถึงองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non Governance Organization: NGO) หรือภาคที่สาม (The Third Sector) ในนามองค์กรประชาสังคม (Civil Society Organization: CSO)

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้มุ่งไปที่การร่วมจัดบริการ (Co-Production) ขององค์กรประชาสังคมที่เป็นปรากฏการณ์เพื่อสาธารณะในการเข้ามาร่วมกับหน่วยงานรัฐในการจัดกิจกรรมบริการดูแลผู้สูงอายุต่างไปจากเดิมที่เป็นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและผู้ผลิต (หรือผู้บริโภคกับภาครัฐ) แต่ยังรวมถึงสมาชิกอื่นๆ ในสังคม ในชุมชน ในที่ทั่วๆ ไปที่อาจมีส่วนร่วมในผลการจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นด้วย

จากตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1975) ซึ่งมีความสอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐไทย ร่วมกับการจัดบริการ (Co-Production) ของ Pestoff et al. (2012) ผู้วิจัยได้นำมาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ดังแสดงในรูปที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ที่มา : ปรับปรุงจาก Van Meter & Van Horn, 1975; Pestoff et al., 2012

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Informants) เลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้แทนหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ และพื้นที่ รวมทั้งสิ้น 38 คน ดังนี้ หน่วยงานราชการระดับจังหวัด อำเภอ และผู้รับผิดชอบงานผู้สูงอายุ รวม 17 คน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 15 คน หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็นผู้ดูแลงานด้านผู้สูงอายุของจังหวัด ผู้นำของส่วนราชการ มีประสบการณ์ด้านงานผู้สูงอายุเกิน 3 ปี และภาคประชาสังคม ประธานชมรมผู้สูงอายุจังหวัดเพชรบุรี/อำเภอ/ตำบล

สมาชิกชมรมผู้สูงอายุและผู้ดูแลผู้สูงอายุ รวม 6 คน หลักเกณฑ์และคุณสมบัติต้องเป็นผู้นำชมรม ผู้ดูแลผู้สูงอายุเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย

เครื่องมือการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้เป็นกรอบในการเก็บข้อมูล เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) โดยกำหนดประเด็นที่ต้องการสัมภาษณ์ รูปแบบการสัมภาษณ์ โครงสร้างของแบบสัมภาษณ์ การตรวจสอบความตรงของแบบสัมภาษณ์ และการจัดทำแบบสัมภาษณ์ ทั้งนี้โครงสร้างข้อคำถามเป็นแบบปลายเปิดที่มีคำสำคัญพร้อมกับลักษณะของคำถามที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนข้อความของคำถามให้มีความสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคนในแต่ละบริบท และสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง สำหรับการวิจัยเอกสารเก็บข้อมูลจากเอกสารศึกษาย้อนหลังประมาณ 3 ปีจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2568) ช่วงที่มีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุแห่งชาติ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580)

การเก็บข้อมูลประกอบด้วย (1) การเก็บข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ โครงสร้างหน่วยงาน รายงานการประชุม สรุปผลการดำเนินงานประจำปี สืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ และติดตามข่าวประชาสัมพันธ์หน่วยงานรัฐ และภาคประชาสังคม (2) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารหน่วยงานระดับจังหวัด อำเภอ และพื้นที่ รวม 38 คน ดังนี้ หน่วยงานราชการระดับจังหวัด อำเภอ และผู้รับผิดชอบงานผู้สูงอายุ รวม 17 คน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 15 คน และภาคประชาสังคม ประธานชมรมผู้สูงอายุจังหวัดเพชรบุรี/อำเภอ/ตำบล สมาชิกชมรมผู้สูงอายุและผู้ดูแลผู้สูงอายุ รวม 6 คน

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบแรก ผู้วิจัยดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในระหว่างการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้การตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยพิจารณาตรวจสอบจากแหล่งของข้อมูลรวมไปถึงข้อค้นพบจากเอกสารทางวิชาการต่างๆ แบบที่สอง เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลหลังการวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จแล้ว ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อนำเสนอข้อมูลย้อนกลับแก่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพิจารณาความถูกต้องอีกครั้ง สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล เริ่มต้นจากการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้รับมาจากหลายแหล่งด้วยการนำข้อมูลมาจัดหมวดหมู่เรียบเรียงตามวัตถุประสงค์และเค้าโครงเรื่องโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และการตีความ (Interpretation) ผลการวิจัยจากข้อค้นพบที่ได้

ผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์สภาพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเพชรบุรี

การนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติของหน่วยงานรัฐในจังหวัดเพชรบุรีตามกลไกปกติของระบบราชการ พบว่าสภาพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามองค์ประกอบ 6 ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของตัวนโยบาย การสนับสนุนทรัพยากร การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ สภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และทัศนคติและจัดการของผู้ปฏิบัติ สรุปดังนี้

ประการแรก การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของหน่วยงานภาครัฐควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในนโยบายระดับชาติอย่างแท้จริง โดยเน้นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสิทธิของผู้สูงอายุผ่านการสื่อสารที่ทั่วถึงและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน อย่างไรก็ตามยังพบว่าการดำเนินงานในพื้นที่ห่างไกลยังไม่ตอบโจทย์ความต้องการจริง ขาดแผนระยะยาว บุคลากรเฉพาะทาง และบทบาทที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงาน *ประการที่สอง* ทรัพยากรยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญ โดยเฉพาะงบประมาณที่ไม่เพียงพอและระบบการเบิกจ่ายที่ล่าช้า ขณะที่การนำเทคโนโลยีมาช่วย เช่น ระบบแพทย์ทางไกล (Telemedicine) และแอปพลิเคชันด้านสุขภาพ แม้จะมีประโยชน์ แต่ยังไม่ครอบคลุมในระดับปฏิบัติจริง *ประการที่สาม* การประสานงานระหว่างหน่วยงานยังคงต้องพัฒนา ทั้งในด้านการสื่อสารที่ควรเปิดกว้างและสองทาง ไม่ใช่เพียงแค่คำสั่งจากบนลงล่าง ซึ่งมักทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน *ประการที่สี่* ควรเน้นการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร เสริมทีมสหวิชาชีพ (Care Team) และพัฒนาระบบติดตามผลร่วมกันที่มีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาสำคัญยังคงอยู่ที่การขาดฐานข้อมูลกลางและการบริการที่ไม่ทั่วถึง *ประการที่ห้า* ปัจจัยทางเศรษฐกิจยังเป็นอุปสรรค โดยเฉพาะในชนบทที่ผู้สูงอายุต้องหารายได้เองจนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมดูแลสุขภาพได้ ขณะที่ด้านการเมืองไม่มีข้อขัดข้อง เพราะนโยบายผู้สูงอายุถือเป็นวาระแห่งชาติ *และประการสุดท้าย* บุคลากรภาครัฐถึงแม้จะมีทัศนคติที่ดีและตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ แต่ยังขาดการพัฒนาทักษะเพิ่มเติม ส่วนภาคประชาสังคมก็มีความเข้าใจบทบาทของตนเอง ยังต้องการการสนับสนุนจากรัฐให้มากขึ้นทั้งด้านข้อมูลและกิจกรรมที่ตอบสนองต่อชีวิตผู้สูงวัยได้อย่างแท้จริง

2. ผลการวิเคราะห์การร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจังหวัดเพชรบุรีในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการร่วมมือกับภาครัฐเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น โดยชมรมผู้สูงอายุทำหน้าที่เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างผู้สูงอายุและหน่วยงานต่างๆ ผ่านกิจกรรม เช่น การตรวจสุขภาพ ฝึกอาชีพ และกิจกรรมนันทนาการ อีกทั้งยังเป็นตัวกลางในการรวบรวมข้อมูลปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุเพื่อนำเสนอแก่ภาครัฐเพื่อพัฒนานโยบายและบริการให้ตรงกับความต้องการจริงของกลุ่มเป้าหมาย

การส่งเสริมบทบาทของชมรมผู้สูงอายุกับการทำงานร่วมกับภาครัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุอย่างแท้จริง แนวทางดำเนินงานประกอบด้วยการสร้างเครือข่ายภายในชุมชน เช่น การจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครเพื่อดูแลและสนับสนุนผู้สูงอายุ การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงวัย รวมถึงการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่เหมาะสม เช่น ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงการออกนโยบายที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เช่น การให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชนที่ร่วมดูแลผู้สูงอายุ ในระดับปฏิบัติ ยังมีการจัดบริการเคลื่อนที่ เช่น คลินิกสุขภาพในพื้นที่ห่างไกล การจัดตั้งทีมสหวิชาชีพในระดับตำบล และการพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น เช่น ศูนย์เรียนรู้การดูแลผู้สูงอายุแบบพื้นบ้าน

3. ผลการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจังหวัดเพชรบุรีในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

จังหวัดเพชรบุรีมีสภาพของพื้นที่มีความหลากหลายทั้งในเมืองและชนบท ทำให้การจัดบริการต้องปรับให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละชุมชน การดูแลผู้สูงอายุจึงควรเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ประสานนโยบายและสนับสนุนงบประมาณ ขณะที่องค์กรภาคประชาสังคม เป็นผู้ดำเนินการและให้บริการที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรมีคณะกรรมการบูรณาการงานผู้สูงอายุระดับจังหวัดหรืออำเภอที่รวมทั้งรัฐและประชาสังคมเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างความร่วมมือและติดตามผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ การจัดบริการควรรวมด้านสุขภาพ สวัสดิการ และกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตเข้าด้วยกัน โดยใช้พื้นที่ในชุมชน เช่น วัด ศูนย์เด็กเล็ก หรือศูนย์

ชุมชนเดิม เพื่อเป็นศูนย์บริการผู้สูงอายุแบบครบวงจร รวมถึงเชื่อมโยงระบบข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

อภิปรายผล

ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษามาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

1. สภาพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเพชรบุรี

ด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของตัวนโยบาย ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความเข้าใจ ความร่วมมือ การมีส่วนร่วม และการพัฒนาศักยภาพของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติความสำเร็จของนโยบายจะมีความชัดเจน หากหน่วยงานทุกระดับมีความเข้าใจในการปฏิบัติ มีเครือข่ายความร่วมมือ และมีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งมีความสอดคล้องในทิศทางเดียวกันตามทัศนะของ Pressman and Wildavsky (1984) ดังเช่นการศึกษาของ ภาคิน กิติคุณนิติพงศ์ (2562) พบว่า การกำหนดนโยบายและแผนงานระดับท้องถิ่น ได้ใช้แนวทางของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติเป็นหลัก และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาศัยแนวทางปฏิบัติงานในระบบราชการที่ปฏิบัติตามระเบียบที่มีหรือเทียบเคียงตามขั้นตอนทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่

ด้านการสนับสนุนทรัพยากร มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งผลให้การนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จดังเช่นผลการศึกษาของ กิตติยา ศรีเลิศฟ้า (2558) พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติคือ ความชัดเจนของนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ปัจจัยทางการเมือง การจัดสรรทรัพยากร การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ และการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ผลการศึกษาวิจัยของเศรษฐวัฒน์ โชควรกุล (2555) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไปปฏิบัติ เรียงตามความสำคัญ คือ ภาวะผู้นำ ทรัพยากร นโยบาย การบริหารจัดการ ความต้องการของผู้สูงอายุและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ ภาพรวมควรเน้นความร่วมมือ การพัฒนาศักยภาพ และการสนับสนุนเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในพื้นที่ จากผลการวิจัยดังกล่าว หากพิจารณาเทียบเคียงจากผลการวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

ดังเช่นการวิจัยของ บุหลัน ทองกลีบ (2550) พบว่าขั้นตอนการนำนโยบายเข้ามาดำเนินการโดยข้าราชการ และประเมินผลโดยข้าราชการ โดยเจ้าของที่แท้จริงคือ ผู้สูงอายุ ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของกระบวนการนำเข้าหรืออาจมีแต่ค่อนข้างน้อยไม่มีผลกระทบ

ด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ครอบคลุมโครงสร้างองค์การ เครื่องมือทางการบริหารที่ต้องมีกฎระเบียบที่ทันสมัยมารองรับ การมีวัฒนธรรมการทำงานที่ส่งเสริมความร่วมมือกัน ซึ่งผลการวิจัยนี้พบว่ามีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของ บุหลัน ทองกลีบ (2550) กล่าวคือ ภาครัฐจำเป็นต้องทบทวนบทบาท โดยปรับเปลี่ยนจากบทบาทเชิงรับมาเป็นเชิงรุกด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ก่อนทุกครั้งที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ

ด้านสภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ผลการวิจัยนี้บ่งบอกถึงศักย-ภาพของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องต่อการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีความพร้อมต่อการดำเนินการในการปฏิบัติภารกิจ ดังเช่นจากผลการศึกษาของ รุ่งระพี เถยศิริ (2551) พบว่า การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของ อบต. ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงทุกด้าน ส่วนใหญ่มีเพียงการจ่ายเบี้ยยังชีพ การมอบสิ่งของเล็กน้อยในโอกาสวันสำคัญ และการจัดกิจกรรมนันทนาการ ในส่วนของการจัดบริการสุขภาพ การส่งเสริมอาชีพ และการจัดเครื่องอำนวยความสะดวก ยังมีการดำเนินอยู่น้อยมาก

ด้านทัศนคติและการจัดการของผู้ปฏิบัติ บุคลากรภาครัฐมีทัศนคติที่ดีและตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ ส่วนภาคประชาสังคมก็มีความเข้าใจบทบาทของตนเองแต่ยังต้องการการสนับสนุนจากรัฐ เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายในส่วนของปัจจัยด้านทัศนคติดังเช่นผลการวิจัยของ สัณห์ททัย สงวนศักดิ์ (2550) พบว่าทัศนคติของบุคลากรผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายในทุกๆ กระบวนการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งผลให้นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ

2. การร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจังหวัดเพชรบุรีในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

ข้อค้นพบจากการวิจัยดังกล่าวพบว่ามีความสอดคล้องกับทัศนะของ Pestoff et al. (2012) ซึ่งได้อธิบายถึงความต้องการของผู้รับบริการโดยมีสาระสำคัญ คือ “...ผู้รับบริการต้องการการบริการที่ดีขึ้น ตรงความต้องการมากขึ้นมีความเข้าใจในการแก้ปัญหาที่

ละเอียดอ่อน ทั้งยังช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐและการเติบโตของประชาธิปไตย ทำให้การกำหนดนโยบายหรือการจัดบริการของภาครัฐต้องให้ความสำคัญและรับฟังข้อเสนอจากผู้รับบริการมากขึ้น...” ดังนั้นบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมกับการทำงานร่วมกับภาครัฐจึงเป็นแรงผลักดันสำคัญอย่างยิ่งต่อขับเคลื่อนให้นโยบายผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติแล้วประสบผลสำเร็จ

การส่งเสริมบทบาทของชมรมผู้สูงอายุกับการทำงานร่วมกับภาครัฐ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุทำให้ประชาชนพึ่งพาภาครัฐมากขึ้น การกระจายอำนาจ การเติบโตของแนวคิดประชาธิปไตย ความเสมอภาคได้พัฒนาบทบาทพลเมือง ภาคประชาสังคมมีบทบาทต่อการให้บริการสาธารณะมากขึ้น (Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2012) ซึ่งทัศนะของ Pestoff, Brandsen & Verschuere (2012) ให้ความสำคัญกับการบริหารงานภาครัฐต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงต้องแสวงหาทางเลือกใหม่ๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ

3. แนวทางการพัฒนาการร่วมจัดบริการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมจังหวัดเพชรบุรีในการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

ภารกิจการร่วมจัดบริการ (Co-Production) โดยใช้พื้นที่เป็นฐานในการบูรณาการการทำงานร่วมกับภาครัฐควรเป็นแนวคิดที่นำมาปรับและประยุกต์ใช้ เพราะการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน การเป็นหุ้นส่วนกัน ระหว่างรัฐบาลกับภาคชุมชน เช่น การร่วมจัดการ จะเป็นสิ่งใหม่ในการเข้ามาร่วมแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามการพัฒนา Co-Production ให้สามารถอธิบายได้ทั่วไปนั้นจำเป็นต้องศึกษาบทบาทของผู้รับบริการของรัฐในการร่วมกันผลิตสินค้าและบริการ (Pestoff, Osborne and Brandsen, 2006)

การจัดบริการควรรวมด้านสุขภาพ สวัสดิการ และกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตเข้าด้วยกัน โดยใช้พื้นที่ในชุมชน เป็นศูนย์บริการผู้สูงอายุแบบครบวงจร รวมถึงเชื่อมโยงระบบข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของภาคประชาสังคม เป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของภาคส่วนที่สามที่ได้ดำเนินการร่วมจัดบริการระดับส่วนรวม (Collective Co-Production) เป็นการร่วมกระทำกิจกรรมโดยกลุ่มองค์กรภายใต้ความต้องการหรือเงื่อนไขเดียวกัน มีการแบ่งปันทรัพยากรและจัดหาเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรม ทั้งนี้ได้มุ่งหวังผลประโยชน์รายปัจเจกบุคคล อาจจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องก็

ได้ แต่มุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมเป็นหลัก (Pestoff, Brandsen and Verschuere, 2012)

องค์ความรู้ใหม่

การนำนโยบายด้านผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดในพื้นที่เพชรบุรีสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการบูรณาการนโยบายระดับชาติสู่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องยึดความเข้าใจเชิงลึกในบริบทของท้องถิ่น และมีความพร้อมทางทรัพยากรและเทคโนโลยีที่พร้อมต่อการเข้าถึงได้ (2) บทบาทของภาครัฐและประชาสังคมควรส่งเสริมและเกื้อหนุนกันในรูปแบบการจัดบริการที่อาศัยความร่วมมือแบบเครือข่าย (3) การใช้พื้นที่ในชุมชนให้เป็นศูนย์บริการดูแลผู้สูงอายุแบบองค์รวม สร้างระบบฐานข้อมูลให้เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมและพัฒนาจากการประเมินผล

สรุป/ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้สรุปได้ว่า นโยบายผู้สูงอายุในจังหวัดเพชรบุรีควรให้ความสำคัญกับความเข้าใจในนโยบายระดับชาติ เน้นความร่วมมือ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการปรับปรุงโครงสร้างและงบประมาณเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างครอบคลุม ซึ่งการนำนโยบายผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดเพชรบุรีจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน การเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาท และการพัฒนาบุคลากรและทรัพยากรอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการและคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึงและยั่งยืน ส่วนข้อเสนอแนะในการวิจัย ประกอบด้วย (1) ข้อเสนอเชิงวิชาการ ภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมควรร่วมกันปฏิบัติภารกิจในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สร้างเครือข่ายการทำงานวิชาการเพื่อร่วมวางแผน ระดมทุน ดำเนินการ กำหนดตัวชี้วัดและประเมินผล ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริง (2) ข้อเสนอเชิงบริหาร ควรให้องค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบ บ้าน วัด ราชการ (บวร) ร่วมกันเป็นเจ้าภาพหลัก (1) ระดับตำบล อำเภอควรมีโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นแหล่งเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้ชมรมผู้สูงอายุและ อปท. เป็นเจ้าภาพ (2) ระดับจังหวัดควรมีคณะกรรมการผู้สูงอายุระดับจังหวัดเป็นแกนนำผู้ประสานสมาชิกและชมรมผู้สูงอายุในทุกอำเภอให้เป็นเครือข่าย (3) ข้อเสนอเชิงนโยบาย ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องทุก

ภาคด้วยการจัดทำร่างนโยบายชุมชน หรือการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็น เพื่อเสนอเป็นร่างนโยบายระดับชาติ และ (4) ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมในกลุ่มวัยแรงงานที่เป็นกลุ่มดูแลผู้สูงอายุหรือเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มนโยบายและวิชาการ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพชรบุรี. (2567). *รายงานสถานการณ์ทางสังคม จังหวัดเพชรบุรี ประจำปี 2567*. เพชรบุรี. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพชรบุรี.

กิติยา ศรีเลศฟ้า. (2558). กรุงเทพมหานคร มหานครแห่งความสุขของผู้สูงวัย. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายผู้สูงอายุไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กนกวรรณ เหลืองมงคลเลิศ. (2567). *สภาพปัจจุบันของประชากรผู้สูงอายุไทย.* เรียกใช้เมื่อ 16 พฤษภาคม 2568 จาก https://thaipublica.org/2024/02/thailand-becomes-aged-society/

กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2564). *สภาพปัจจุบันของประชากรผู้สูงอายุไทย.* เรียกใช้เมื่อ 30 พฤษภาคม 2568 จาก https://www.dop.go.th/th/know/1/926 ปัญหาการขับเคลื่อนนโยบายผู้สูงอายุ

บุหลัน ทองกลีบ. (2550). *บทบาทภาครัฐในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร.* กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580).* กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

_____.แผนปฏิบัติการระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570) กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ. (2546). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก หน้า 1-14 (31 ธันวาคม 2546).

ภาคิน กิติคุณนิติพงศ์. (2562). การบริหารนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ. *วารสารวิชาการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, 4(2), 94-107.

รุ่งระพี เถยศิริ. (2551). *การเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ.* ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2567). *การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดียามชราภาพโดยเน้นผู้สูงวัยเป็นศูนย์กลางคุณค่าและการให้บทบาทที่ชัดเจนต่อภาครัฐระดับท้องถิ่น.* เรียกใช้เมื่อ 17 มีนาคม 2568 จาก https://readthecloud.co/design-korakot-aromdee/

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2557). *นโยบายสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เศรษฐวัฒน์ โชควรกุล. (2555). *นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.* ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยลงกรณ์.

สัณห์หทัย สงวนศักดิ์. (2550). *ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการส่งเสริมบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*: 346-860.

Pestoff, V., Sephen P. O. and Taco B. (2006). Patterns of Co-production in Public Services: Some concluding thoughts. *Public Management Review*: 591-595.

Pestoff, V., Brandsen, T., & Verschuere B. (2012). *New Public Governance, The Third Sector, and Co-Production*. New York Routledge Taylor & Francis Group.

Pressman, J. L., & Wildavsky A. (1984). *Implementation*. (3rd ed.). Berkeley, California: University of California Press.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.