Research Article; Received: 2025-07-10; Revised: 2025-09-17; Accepted: 2025-09-20.

แนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Guidelines for Developing Elderly Employment Policies in Local Government Organizations

ไพรินทร์ ขัดธิพงษ์*[1], ภุชงค์ เสนานุช[2]**

Pairin Khadtipong[1], Puchong Senanuch[2]

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Social Administration, Thammasat University

First Author, E-mail: pairin.kh@up.ac.th*

Corresponding Author, E-mail: puchongs@tu.ac.th**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และ 2) เสนอแนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) ผู้บริหารที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ 4 จังหวัด จังหวัดละ 2 คน ได้แก่ ลำปาง นครสวรรค์ ขอนแก่นและสงขลา เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุอันดับต้นของภูมิภาค 2) นักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ จำนวน 4 คน และ 3) ผู้สูงอายุที่ได้รับการจ้างงานใน 4 จังหวัด จำนวน 4 คน รวมทั้งหมด 16 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่เน้นกลยุทธ์ในการปรับตัวและท้าทายในเชิงปฏิบัติ ซึ่งขับเคลื่อนจากความตระหนักของผู้บริหารในคุณค่าและประสบการณ์ของผู้สูงอายุ โดยยึดหลักความคุ้มค่ามากกว่าการสงเคราะห์ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้อยู่ภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ คือ เพดานอัตรากำลัง 40% ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้รูปแบบการจ้างเหมาบริการเป็นทางออกหลัก ทำให้สัญญาจ้างขาดความ

มั่นคงและต่อเนื่อง นอกจากนี้ การประเมินผลยังมีจุดอ่อนสำคัญ คือ ขาดวงจรการเรียนรู้เพื่อนำไปปรับปรุงนโยบายอย่างเป็นระบบ แม้ว่าในทางปฏิบัติ นโยบายนี้จะประสบความสำเร็จอย่างสูงในการสร้างคุณค่าทางใจและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุก็ตาม ข้อเสนอแนะจากการวิจัยชี้ว่า การพัฒนานโยบายให้ยั่งยืนจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์ โดยมีประเด็นเร่งด่วนที่สุด คือ การปฏิรูปกฎระเบียบและงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อทลายกำแพงเพดานอัตรากำลัง 40% พร้อมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้สร้างสรรค์อาชีพในชุมชนที่มีรูปแบบการจ้างงานหลากหลายและยืดหยุ่น (จ้างเป็นครั้งคราว จ้างไม่เต็มเวลา) และสร้างระบบนิเวศที่เกื้อกูลผ่านการพัฒนาทักษะและขยายความร่วมมือสู่ภาคเอกชน องค์ความรู้หลักของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ แต่ความสำเร็จนี้ตั้งอยู่บนกระบวนการที่ไม่เป็นทางการและเป็นการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดเชิงปฏิบัติเพื่อรับมือกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะด้านกฎระเบียบและงบประมาณ

คำสำคัญ: การพัฒนานโยบาย; การจ้างงานผู้สูงอายุ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This qualitative research aims 1) to study the existing policy processes for the employment of the elderly in Local Government Organizations (LGOs) and 2) to propose comprehensive guidelines for the development of these employment policies. The key informants for this study comprise three distinct groups. The first group includes eight executives from LGOs that currently employ elderly individuals, with two representatives selected from each of the four provinces: Lampang, Nakhon Sawan, Khon Kaen, and Songkhla. These provinces are chosen due to their high elderly populations relative to their respective regions. The second group consists of four academics with expertise in elderly employment policy. The final group is composed of four elderly individuals who are currently employed within the selected provinces, bringing the total number of participants to sixteen. The primary research instrument utilized for data collection is a semi-structured

interview schedule. The data gathered from these interviews are subsequently analyzed using content analysis.

The findings reveal that the policy process is characterized by a flexible, informal approach best described as pragmatic survival. It is driven by executives' awareness of the value and experience of the elderly, prioritizing cost-effectiveness over social welfare. However, the process operates under significant structural constraints, most notably the 40% personnel expenditure ceiling. This limitation forces LGOs to predominantly use service outsourcing contracts as a workaround, resulting in a lack of job security and continuity. Furthermore, the evaluation process has a critical weakness: the absence of a feedback loop for systematic policy improvement. Despite these procedural flaws, the policy is perceived as highly successful in providing intrinsic value and enhancing the quality of life for the elderly. The research suggests that sustainable policy development requires both structural and paradigmatic shifts. The most urgent recommendation is the reform of central government regulations and budget allocation to unlock the 40% ceiling. Concurrently, LGOs should be encouraged to transition from being direct employers to becoming facilitators of community-based jobs, offering diverse and flexible employment models (e.g., part-time, gig work). This should be supported by an ecosystem that includes upskilling programs and expanded collaboration with the private sector. The main body of knowledge from this research is that elderly employment is a highly successful policy for improving the quality of life for senior citizens. However, this success is built upon an informal process and is a Pragmatic Survival effort to cope with structural limitations, especially in terms of regulation and budget.

Keywords: Policy Development; Elderly Employment;
Local Government Organization

บทนำ

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการจ้างงานผู้สูงอายุมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนโยบายและมาตรการที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้สูงอายุยังคงมีบทบาทและสร้างคุณค่าในสังคม โดยเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่องสังคมสูงอายุ ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ มีเป้าหมายหลัก คือ การให้ผู้สูงอายุเป็นพลวัตพลังหรือพลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ มาตรการนี้มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีงานทำและการสร้างรายได้ มีแนวทางสำคัญสองประการ คือ 1) ส่งเสริมการมีงานทำให้เหมาะสมกับศักยภาพและวัยของผู้สูงอายุ 2) การปรับเปลี่ยนกฎหมายและระเบียบให้เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ รวมถึงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมของแต่ละพื้นที่ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2562) นอกจากมาตรการระดับชาติแล้ว เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 กระทรวงแรงงานได้ริเริ่มความร่วมมือครั้งสำคัญภายใต้โครงการรวมพลังประชารัฐ ส่งเสริมการมีงานทำให้ผู้สูงอายุ โดยมีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ร่วมกับ 23 หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีเป้าหมายหลักของความร่วมมือ คือ การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในภาคเอกชน ในตำแหน่งงานที่เหมาะสมกับวัย ทักษะและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล

ขณะที่การจ้างงานผู้สูงอายุในภาครัฐมักจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ขาดแคลนและจำเป็นเท่านั้น โดยปกติแล้วข้าราชการจะเกษียณเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จข้าราชการ พ.ศ. 2494 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการบางประเภท เช่น ผู้พิพากษา อัยการ ตุลาการ ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ครูและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางและจำเป็นต้องจ้างงานต่อ (พรรัตน์ แสดงหาญ, 2561) เช่นเดียวกับการจ้างงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจ้างได้ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก คือ การจ้างในตำแหน่งพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (ตามหลักเกณฑ์ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นปี 2557) จำกัดอายุไม่เกิน 70 ปี โดยพิจารณาจากคุณวุฒิระดับปริญญาตรีและประสบการณ์ระดับสูงทั้งจากภาครัฐและเอกชน จำนวนการจ้างขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รูปแบบที่สอง คือ การจ้างตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ. 2567 ได้แก่ พนักงานผู้สูงอายุชำนาญงานเฉพาะทาง

สำหรับงานปฏิบัติการ และพนักงานผู้สูงอายุทรงคุณวุฒิเฉพาะทางสำหรับงานที่ปรึกษา เพื่อให้สามารถเลือกใช้บุคลากรได้ตรงกับความต้องการของงานมากขึ้น และรูปแบบที่สาม คือ การจ้างเหมาบริการเอกชน (ตามหลักเกณฑ์การจ้างเอกชนและการเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหนังสือกระทรวงมหาดไทยปี 2564) สามารถจ้างบุคคลธรรมดา รวมถึงผู้สูงอายุที่มีความสามารถเฉพาะทางมาดำเนินงานตามสัญญาจ้างโดยใช้ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

นอกจากนี้ นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2564) ได้ศึกษาหลักการจ้างงานผู้สูงอายุในภาครัฐและพบว่า มีการขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานและขยายอายุเกษียณเป็นการจ้างงานแบบต่อเนื่องในบางลักษณะงาน พิจารณาจากความจำเป็น ความขาดแคลน ความรู้ความสามารถและกฎหมายที่สนับสนุน ในขณะที่ภาคเอกชนการจ้างงานผู้สูงอายุยังไม่มีกฎหมายบังคับที่ชัดเจน แต่เป็นการขอความร่วมมือจากสถานประกอบการ โดยพิจารณาจากศักยภาพของผู้สูงอายุ รวมถึงความยืดหยุ่นในการจ้างงานและความสามารถในการควบคุมค่าใช้จ่าย จากการประเมินมาตรการที่ผ่านมาสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2557) ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุยังขาดแนวทางที่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังทำงานแบบต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการและทิศทางร่วมกันทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แม้ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างเต็มตัว แต่นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุกลับยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความชัดเจนและมาตรการบังคับใช้ที่ครอบคลุม ปัญหาดังกล่าวปรากฏชัดเจนในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมอาชีพ แต่การดำเนินงานที่ผ่านมากลับเป็นเพียงมาตรการสมัครใจที่ขึ้นอยู่กับศักยภาพและความพร้อมของแต่ละแห่ง อุปสรรคสำคัญ คือ การขาดแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานและข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้การจ้างงานขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึงทำให้ส่งผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพจำนวนมากต้องสูญเสียโอกาสในการทำงานและสร้างรายได้ นำไปสู่ความเสี่ยงในการเป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม ขณะที่ชุมชนท้องถิ่นเองก็พลาดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้และประสบการณ์อันมีค่าของผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนาผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จึงไม่ใช่แค่ตัวผู้สูงอายุที่ขาดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังรวมถึงครอบครัว ชุมชนและตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูญเสียทรัพยากรบุคคลที่สำคัญไป ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล ท้ายที่สุดผลการศึกษาจะถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่มหรือกำลังดำเนินนโยบาย และเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกิดจากข้อมูลเชิงประจักษ์ให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาเพื่อค้นหากระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม เพื่อนำมาสู่แนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน

1. พื้นที่ในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแทนจาก 4 ภูมิภาค 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา โดยมีเหตุผลในการคัดเลือกจังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุและการจ้างงานอยู่ในลำดับต้นของภูมิภาค และความเป็นไปได้ในการศึกษาและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) สำหรับการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ดังนี้

1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง นครสวรรค์ ขอนแก่นและสงขลา และมีการจ้างงานผู้สูงอายุต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 3 ปี

1.2) ผู้บริหารระดับหัวหน้าฝ่าย/ส่วนงาน ปลัดหรือรองนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไป

จากเกณฑ์ที่กำหนด ผู้วิจัยคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเจาะจง จังหวัดละ 2 แห่ง รวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8 แห่ง ซึ่งมี

ความพร้อมที่จะให้ข้อมูล ผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะลง ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการดำเนินนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยคัดเลือกแห่งละ 1 คน รวมเป็น 8 คน เพื่อเป็นตัวแทนในการสัมภาษณ์เชิงลึก

2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีบทบาทเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) กลุ่มตัวแทนนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ จำนวน 4 คน ได้แก่ ด้านแรงงาน ด้านผู้สูงอายุ ด้านนโยบาย และตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3) กลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับการจ้างงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน โดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจงผู้ให้ข้อสำคัญที่มีความยินดีในการให้ข้อมูลมากที่สุด จำนวน 4 แห่งจาก 4 จังหวัด

3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพ เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) จำนวน 3 ชุด สร้างขึ้นโดยอ้างอิงแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม โดยมีกรอบและประเด็นการสัมภาษณ์ประกอบด้วย 1) แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหาร สร้างขึ้นโดยใช้กรอบแนวคิดและกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ 2) แบบสัมภาษณ์กลุ่มผู้ที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องต่อการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยมีประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนวทางต่อนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ และ 3) แบบสัมภาษณ์ผู้สูงอายุที่ได้รับการจ้างงาน โดยมีประเด็นเกี่ยวกับมุมมองต่อผลการดำเนินงานนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ แบบสัมภาษณ์เหล่านี้ผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน ด้วยการให้คะแนนความคิดเห็นด้านความตรงตามเนื้อหา (Content Validity) ทั้งได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความ ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนาม โดยประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้บริหาร จำนวน 8 คน 2) กลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ จำนวน 4 คน และ 3) กลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับการจ้างงาน จำนวน 4 คน

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ และเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลเข้ากับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาอธิบายให้เข้าใจถึงความหมายและความสัมพันธ์ของผลการศึกษาที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้ข้อสรุป จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มายืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วยการให้ผู้มีความเชี่ยวชาญ คนในชุมชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและรับรองความชัดเจนและครบถ้วนของเนื้อหา

ผลการวิจัย

1. กระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำเสนอกระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุประกอบด้วย 3 ประเด็น ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ 2) การนำนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุไปปฏิบัติ และ 3) การประเมินผลนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร จำนวน 8 แห่ง จาก 4 จังหวัดพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่มีความคิดเห็นในทิศทางเดียวกัน โดยเห็นว่า กระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ มีลักษณะยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ โดยขับเคลื่อนจากความจำเป็นขององค์กรเป็นหลัก ไม่ใช่นโยบายเชิงสังคมสงเคราะห์ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ จากผลการศึกษาพบว่านโยบายไม่ได้ถูกกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ แต่เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากผู้บริหารที่ตระหนักถึงปัญหาด้านรายได้และความต้องการทำงานของผู้สูงอายุในพื้นที่ การตัดสินใจจ้างงานจะตั้งอยู่บนหลักความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อองค์กรเป็นสำคัญ ตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 (2567) ที่ว่า “มีการพูดคุยกับชาวบ้านว่า ผู้สูงอายุมีปัญหาเรื่องอะไรบ้าง โดยเฉพาะเรื่องรายได้และอาชีพ และนำข้อมูลมาพูดคุยกันว่า จะช่วยเหลืออย่างไร”

นอกจากนี้ อุปสรรคที่สำคัญที่สุด คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณและกฎระเบียบราชการ โดยเฉพาะเพดานอัตรากำลังบุคลากร 40% ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจ้างผู้สูงอายุเป็นพนักงานประจำได้ จึงต้องใช้รูปแบบการจ้างเหมาบริการเป็นทางออกหลัก ตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 (2568) ที่ว่า “ปัญหาหลัก คือ ระเบียบราชการที่กำหนดเพดานอัตรากำลังคนไว้ไม่ให้เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณ ทางออก คือ การจ้างในรูปแบบจ้างเหมาบริการ” ผู้บริหารยอมรับว่า ขาด

การศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับศักยภาพของผู้สูงอายุอย่างจริงจังและไม่มีเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้สูงอายุโดยตรง

2) การนำนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความคล่องตัวสูงจากการกระจายอำนาจให้หัวหน้ากองหรือฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง รูปแบบการจ้างงานหลักมี 2 แบบ คือ การต่ออายุเกษียณจากพนักงานเดิม และการจ้างงานใหม่จากบุคคลทั่วไปในชุมชน ตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 (2568) ที่ว่า “มีกองต่าง ๆ มาดูแลหลัก จะมีการออกแบบว่า จะจ้างอย่างไร งานประมาณไหน ดูแลกันอย่างไร” ข้อจำกัดเป็นเรื่องงบประมาณและเป็นจุดอ่อนสำคัญที่สุดของการดำเนินนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้เงินจากหมวดค่าใช้สอยในรูปแบบการจ้างเหมาบริการ ซึ่งเป็นสัญญาจ้างปีต่อปี ตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 (2567) ที่ว่า “วิธีการของเรา คือ การตั้งงบประมาณไว้ในหมวดค่าใช้สอย ประเภทรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการหรือที่เรียกง่าย ๆ ว่า การจ้างเหมาบริการ” จุดที่ต้องพัฒนา คือ การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการวางแผนเชิงกลยุทธ์ระยะยาว

3) การประเมินผลนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ผู้บริหารส่วนใหญ่มองว่ากระบวนการประเมินผลมีลักษณะไม่เป็นทางการและไม่เคร่งครัด ผู้ประเมินหลัก คือ หัวหน้างานโดยตรงได้รายงานผลเป็นประจำทุกเดือน แต่เป็นการกำกับดูแลเชิงปริมาณมากกว่าการวัดผลกระทบเชิงคุณภาพ ตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4 (2567) ที่ว่า “ปกติจะมีการรายงานผลการดำเนินงานทุกเดือนว่า เป็นอย่างไรบ้าง สามารถทำตามเป้าหมายได้ไหม” จุดอ่อนที่สำคัญ คือ การขาดวงจรการเรียนรู้ (Feedback) ในการนำบทเรียนและข้อเสนอแนะไปปรับปรุงโครงการในปีถัดไป รวมถึงการขาดเครื่องมือวัดผลทางสังคมและจิตใจ เช่น คุณภาพชีวิตและความสุขของผู้สูงอายุ การขาดข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data) ทำให้ไม่สามารถวัดผลกระทบที่แท้จริงได้ ที่สำคัญ คือ ผู้สูงอายุขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนและประเมินผลตั้งแต่ต้น ตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1 (2567) ที่ว่า “เรายังขาดเครื่องมือที่จะประเมินผลลัพธ์ทางสังคมและจิตใจ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายนี้ครับ”

กระบวนการนโยบาย	ลักษณะสำคัญ/วิธีการ	จุดเด่น/สิ่งที่ทำได้ดี
1. การกำหนดนโยบายการจ้างงาน	- มาจากแนวคิดของผู้บริหารเป็นหลัก - เน้นความคุ้มค่าและประโยชน์ขององค์กร	- ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน - ติดข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตรากำลัง

กระบวนการนโยบาย	ลักษณะสำคัญ/วิธีการ	จุดเด่น/สิ่งที่ทำได้ดี
	- ใช้รูปแบบจ้างเหมาบริการเป็นทางออก	- ขาดการศึกษาข้อมูลเชิงลึกและรับฟังความคิดเห็น
2. การนำนโยบายการจ้างงานไปปฏิบัติ	- มีความคล่องตัวจากการกระจายอำนาจให้ฝ่ายต่าง ๆ - จ้างคนจากชุมชนและต่ออายุเกษียณ - ใช้งบประมาณจากหมวดค่าใช้สอย	- งบประมาณไม่แน่นอน - แก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าวางแผนระยะยาว - สัญญาจ้างเป็นแบบปีต่อปี ทำให้ขาดความมั่นคง
3. การประเมินผลนโยบาย	- ไม่เป็นทางการ - หัวหน้างานเป็นผู้ประเมินผลรายเดือน – มีการประเมินผลเชิงคุณภาพบ้าง	- ขาดวงจรการเรียนรู้ที่เป็นระบบ - เน้นการวัดเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ - ขาดข้อมูลพื้นฐานและการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

ตาราง 1 สรุปกระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุตามกระบวนการนโยบาย แนวทางการพัฒนานโยบายเป็นการนำเสนอข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหาร นักวิชาการและผู้สูงอายุ เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนานโยบายให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน สรุปแนวทางการพัฒนาตามกระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุได้ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ การกำหนดนโยบายให้มีประสิทธิภาพและนำไปปฏิบัติได้จริง ควรเริ่มต้นจากการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างและปรับเปลี่ยนทัศนคติไปพร้อมกัน โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจและออกแบบงานอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสำรวจความต้องการทำงานของผู้สูงอายุในพื้นที่อย่างเป็นระบบเพื่อออกแบบงานที่ยืดหยุ่น (เช่น งานแบบเป็นครั้งคราว) และสร้างคุณค่า-ศักดิ์ศรีให้กับผู้สูงอายุ ไม่ใช่แค่ตำแหน่งงานพื้นฐาน นโยบายที่มาจากฐานข้อมูลจริงจะตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายมากกว่าการคาดเดา และช่วยให้ผู้สูงอายุรู้สึกภาคภูมิใจในงานที่ทำ การปฏิรูปกฎระเบียบและงบประมาณ รัฐบาลต้องทลายกำแพงอุปสรรคด้านงบประมาณโดยการจัดสรรหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และไม่นับรวมในเพดาน 40% นอกจากนี้ ควรมี

การปฏิรูปกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนและป้องกันการเลือกปฏิบัติ และให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และบทบาทนโยบายควรมีการรณรงค์เพื่อปรับเปลี่ยนมุมมองให้สังคมและผู้บริหารเห็นถึงคุณค่าและศักยภาพของผู้สูงอายุ นอกจากนี้นโยบายระดับชาติควรเป็นวาระแห่งชาติเพื่อสร้างแรงผลักดัน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นเพียงกรอบกว้างที่ยืดหยุ่นเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปปรับใช้ได้ตามบริบทของตนเอง

กระบวนการนโยบาย	ประเด็นหลัก	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข	มุมมอง
การกำหนดนโยบาย	1) การออกแบบงาน	- สำรวจความต้องการและสร้างงานที่ยืดหยุ่น เช่น งานจ้างเป็นครั้งคราวที่เหมาะสมกับวัย	นักวิชาการ
	2) การปฏิรูปกฎหมาย	- ปลดล็อกงบประมาณและจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อจ้างงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะและจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานกลาง	ผู้บริหาร/นักวิชาการ
	3) การปรับเปลี่ยนบทบาท	- รณรงค์ให้เห็นถึงศักยภาพของผู้สูงอายุและผลักดันนโยบายชาติให้เป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นนำไปปรับใช้ได้	ผู้บริหาร/นักวิชาการ

ตาราง 2 สรุปแนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการกำหนดนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ

2) การนำนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต้องเน้นการสร้างเครื่องมือที่ชัดเจน การจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม และการขยายโอกาสให้ครอบคลุม ดังนั้นควรเน้นการสร้างและออกแบบอาชีพที่เหมาะสมในชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปลี่ยนบทบาทจากผู้จ้างงานในองค์กรมาเป็นผู้สร้างสรรค์อาชีพในชุมชน สร้างงานบริการชุมชนออกแบบตำแหน่งงานใหม่ที่จำเป็น เช่น ผู้ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน (Community Caregiver) ซึ่งเหมาะสมกับวัยและสร้างประโยชน์ให้พื้นที่ รวมถึงการพัฒนาทักษะ (Upskill) เช่น การจัดฝึกอบรมเพื่อยกระดับทักษะที่จำเป็นและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานให้ผู้สูงอายุ เช่น ทักษะดิจิทัล การค้าขายออนไลน์ การดูแลผู้สูงอายุ การแปรรูปสินค้า

ชุมชน การจัดสรรงบประมาณและสร้างความมั่นคง งบประมาณอุดหนุนโดยตรง ภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนภารกิจการจ้างงานผู้สูงอายุโดยตรง ความมั่นคงค่าตอบแทน พิจารณาปรับแก้ระเบียบให้สามารถทำสัญญาจ้างในระยะยาวขึ้น (เช่น 3-4 ปี) และกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สะท้อนคุณวุฒิ ประสบการณ์และองค์ความรู้ของผู้สูงอายุ พัฒนากลไกสวัสดิการ กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ลูกจ้างผู้สูงอายุในรูปแบบการจ้างเหมาบริการเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ และการสร้างเครือข่ายและขยายโอกาสประกอบด้วยความสำเร็จขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารและสร้างภาคีเครือข่าย ขยายความร่วมมือการจ้างงานไปยังภาคเอกชน (ผ่าน CSR) และหน่วยงานรัฐอื่น และส่งเสริมพลังการผลิต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างความรับรู้และส่งเสริมแนวคิดว่าผู้สูงอายุ คือ พลังการผลิตของสังคมไม่ใช่ภาระ และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมของผู้สูงวัยเพื่อให้พวกเขาสามารถเป็นผู้ประกอบการที่สร้างรายได้อย่างยั่งยืนและลดภาระของภาครัฐในระยะยาว

กระบวนการนโยบาย	ประเด็นหลัก	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข	มุมมอง
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	1) สร้างอาชีพใหม่และพัฒนาทักษะ	- สร้างงานใหม่ในชุมชน เช่น ผู้ดูแลผู้สูงอายุ และจัดฝึกอบรมเพื่อยกระดับทักษะ โดยเฉพาะด้านดิจิทัล	นักวิชาการ
	2) จัดสรรงบประมาณ	- ภาครัฐควรจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและปรับสัญญาจ้างให้มีความมั่นคงในระยะยาว (3-4 ปี)	ผู้บริหาร/ผู้สูงอายุ
	3) สร้างเครือข่าย	- ผู้นำท้องถิ่นควรมีวิสัยทัศน์เพื่อสร้างเครือข่ายกับภาคเอกชนและสนับสนุนการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมของผู้สูงอายุ	นักวิชาการ/ผู้บริหาร

ตาราง 3 สรุปแนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ
ตามกระบวนการนำนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

3) การประเมินผลนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ การประเมินผลนโยบายควรได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบมากขึ้นเพื่อให้เกิดวงจรการเรียนรู้และการปรับปรุง

นโยบายอย่างยั่งยืน การประเมินผลที่เน้นคุณภาพควรให้ความสำคัญกับการประเมินเชิงคุณภาพควบคู่ไปกับเชิงปริมาณ เช่น การจัดประชุมให้ผู้สูงอายุสะท้อนประสบการณ์และจัดทำกรณีศึกษาเพื่อประเมินผลลัพธ์ทางสังคมและจิตใจ มีฐานข้อมูลตั้งต้นด้วยการสำรวจข้อมูลพื้นฐานอย่างเป็นระบบก่อนเริ่มโครงการ เพื่อให้สามารถวัดผลกระทบที่แท้จริงและบอกได้ว่า นโยบายทำให้สถานการณ์ดีขึ้นเท่าไรเมื่อเทียบกับจุดเริ่มต้น การสร้างวงจรการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมควรมีกระบวนการที่ชัดเจนในการนำบทเรียนและข้อเสนอแนะจากผลประเมินมาปรับปรุงนโยบายสำหรับปีถัดไปอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่เพียงการทำรายงานตามระเบียบ และที่สำคัญ คือ ควรส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนและกำหนดเป้าหมาย และบริหารจัดการองค์ความรู้และติดตามผลระยะยาว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างกลไกเพื่อนำองค์ความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงอายุมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การจ้างในตำแหน่งที่ปรึกษา การจัดตั้งธนาคารความรู้เพื่อถ่ายทอดสู่คนรุ่นใหม่ นอกจากนี้ ควรติดตามผลกระทบระยะยาวของนโยบาย แม้ผู้สูงอายุจะหมดสัญญาจ้างไปแล้วเพื่อให้ทราบว่า นโยบายได้สร้างการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนหรือไม่

กระบวนการนโยบาย	ประเด็นหลัก	ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข	มุมมอง
การประเมินผลนโยบาย	1) การประเมินผลที่เน้นคุณภาพ	- เน้นการประเมินด้านสังคมและจิตใจควบคู่กับเชิงปริมาณ โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานเพื่อวัดผลกระทบที่แท้จริง	ผู้บริหาร
	2) การสร้างวงจรการเรียนรู้	- นำผลประเมินมาปรับปรุงโครงการในปีถัดไปอย่างเป็นระบบ และเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในการประเมินผล	ผู้บริหาร
	3) การบริหารจัดการองค์ความรู้	- สร้างธนาคารความรู้หรือตำแหน่งที่ปรึกษาเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์และติดตามผลกระทบของนโยบายในระยะยาว	ผู้บริหาร

ตาราง 4 สรุปแนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ
ตามกระบวนการประเมินผลนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ

อภิปรายผล

1) กระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ โดยมีแรงขับเคลื่อนหลักจากความจำเป็นขององค์กรเองและเป็นไปในรูปแบบการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดเชิงปฏิบัติ (Pragmatic Survival) เพื่อรับมือกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะด้านกฎระเบียบและงบประมาณ สามารถนำมาอภิปรายตามแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

1.1) การกำหนดนโยบายมีลักษณะยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามตัวแบบนโยบายสาธารณะที่เน้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ แต่เริ่มต้นจากความตระหนักของผู้บริหารที่เห็นปัญหาด้านรายได้ของผู้สูงอายุและความต้องการรักษาบุคลากรที่มีประสบการณ์ไว้ ลักษณะนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของนราวุฒิ นุชนาคา (2564) พบว่า การจ้างงานผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะมีรากฐานมาจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานของสุรีย์ เข็มทอง และคณะ (2561) ที่พบว่า นโยบายในภาคเอกชนก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บริหารเช่นกัน กระบวนการนี้ขัดแย้งกับตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) ของมยุรี อนุมานราชธน (2563) ที่เน้นการวิเคราะห์ปัญหาอย่างรอบด้าน แต่ผลการศึกษาชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อองค์กรเป็นสำคัญภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและกฎระเบียบ

1.2) การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเด่น คือ การปรับตัวอย่างยืดหยุ่น โดยผู้บริหารมอบอำนาจให้แต่ละกองหรือฝ่ายรับผิดชอบโดยตรง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการนี้เผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างอย่างรุนแรง โดยเฉพาะระเบียบเกี่ยวกับเพดานอัตรากำลัง 40% ทำให้องค์กรต้องใช้รูปแบบการจ้างเหมาบริการ ซึ่งเป็นงานรับจ้างรายชิ้นโดยใช้งบประมาณจากหมวดค่าใช้สอย การดำเนินงานนี้สอดคล้องกับตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ของมยุรี อนุมานราชธน (2563) ที่ให้ความสำคัญกับความพร้อมด้านบุคลากรและงบประมาณ และสอดคล้องกับงานของชลธิชา อัศวนิรันดร และคณะ (2563) ที่พบว่าภาคเอกชนก็ใช้รูปแบบการจ้างงานบางเวลาหรือสัญญาจ้างปีต่อปีเพื่อเลี่ยงข้อจำกัดในทำนองเดียวกัน นอกจากนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการจ้างคนเก่ามากประสบการณ์เพื่อความคุ้มค่าก็สอดคล้องกับงานวิจัยของกาณติมา พงษ์นัยรัตน์ (2564) ที่กล่าวว่า การจ้างงานผู้สูงอายุเป็นทางออกของภาคเอกชนเพื่อรองรับการขาดแคลนแรงงานและยังเป็นประโยชน์ในการถ่ายทอดองค์ความรู้

1.3) การประเมินผลนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการประเมินผล แต่ยังขาดความชัดเจนและความเป็นทางการ โดยเน้นการรายงานผลรายเดือนมากกว่าการวัดผลกระทบเชิงลึก ซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้ขาดวงจรการเรียนรู้ที่จะนำผลการประเมินไปปรับปรุงนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง จุดอ่อนนี้ขัดแย้งกับหลักการของดันน์ (Dunn, 1981) ที่เน้นการประเมินหลายมิติ ทั้งด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเป็นธรรม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นเพียงข้อมูลเชิงปริมาณทำให้มองข้ามผลลัพธ์เชิงคุณภาพ เช่น ความสุขและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการมีงานทำ และบทเรียนจากงานวิจัยของพิตและคณะ (Pit, et al., 2021) และประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นและสวีเดนชี้ให้เห็นความจำเป็นในการยกระดับการประเมินผลให้เป็นระบบเพื่อสามารถตรวจสอบปัญหาที่ซับซ้อน เช่น การขาดความรู้ด้านดิจิทัล การสร้างความตระหนักรู้ในการเลือกปฏิบัติทางอายุในตลาดแรงงาน การมีกลไกที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมจะช่วยให้การตัดสินใจในการปรับปรุงนโยบายมีข้อมูลที่ครบถ้วนและแม่นยำ นำไปสู่การสร้างระบบการจ้างงานผู้สูงอายุที่ยั่งยืนในอนาคต

2) แนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุตามกระบวนการนโยบาย ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า กระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ โดยมีแรงขับเคลื่อนหลักจากความจำเป็นขององค์กรและสามารถอภิปรายผลโดยเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

2.1) การกำหนดนโยบายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นไปตามตัวแบบเชิงระบบหรือตัวแบบหลักเหตุผลที่เน้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ แต่กลับเป็นการดำเนินงานที่เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและปรับตัวเพื่อความอยู่รอด แนวทางนี้สอดคล้องกับตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) (มยุรี อนุมานราชธน, 2563) ที่นโยบายมักมาจากผู้มีอำนาจ เช่น ผู้บริหารที่ใช้วิสัยทัศน์หรือความตระหนักส่วนตัวเป็นจุดเริ่มต้นในการขับเคลื่อนนโยบาย สอดคล้องกับงานของนราวุฒิ นุชนาคา (2564) ที่พบว่า การจ้างงานผู้สูงอายุในองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะเกิดจากแนวคิดของผู้บริหารที่เห็นว่า ผู้สูงอายุยังมีร่างกายแข็งแรงและสามารถทำงานได้ นอกจากนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้รูปแบบการจ้างเหมาบริการเพราะติดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบและงบประมาณ ก็แสดงให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายจากส่วนกลางอย่างเร่งด่วน

2.2) การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นการสร้างอาชีพใหม่และพัฒนาทักษะของผู้สูงอายุ สอดคล้องกับทฤษฎีระบบการว่าจ้างงาน (Theory of Employment System) ของมาร์เดน (Marsden, 1999) ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดสรรงานให้ตรงกับความสามารถของแรงงาน การสร้างอาชีพใหม่และพัฒนาทักษะ ส่วนข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้สร้างสรรค์อาชีพในชุมชนและจัดฝึกอบรมยกระดับทักษะ เช่น ทักษะดิจิทัล สอดคล้องกับงานวิจัยของพิต และคณะ (Pit, et al, 2021) ที่พบว่า ผู้สูงอายุยังขาดความรู้ด้านดิจิทัลและเป็นอุปสรรคในการจ้างงาน การสร้างอาชีพใหม่ เช่น ผู้ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน ยังสอดคล้องกับงานของชลธิชา อัศวนิรันดร และคณะ (2563) ที่พบว่า ผู้สูงอายุสามารถทำงานในตำแหน่งงานภาคบริการได้ดี นอกจากนี้ งานวิจัยของกาณติมา พงษ์นัยรัตน์ (2564) ยังสนับสนุนว่า ผู้สูงอายุมีจุดแข็งด้านประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเป็นประโยชน์ในการถ่ายทอดองค์ความรู้

2.3) การประเมินผลนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ข้อเสนอแนะให้พัฒนาการประเมินผลที่เน้นคุณภาพ มีฐานข้อมูลตั้งต้นและสร้างวงจรการเรียนรู้ที่แสดงให้เห็นความจำเป็นในการยกระดับกระบวนการประเมินผลจากเดิมที่เน้นการกำกับดูแลเชิงปริมาณไปสู่การวัดผลกระทบเชิงลึก การเสนอให้มีการวัดผลเชิงคุณภาพ เช่น ความสุขและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ สอดคล้องกับงานวิจัยของนราวุฒิ นุชนาคา (2564) ที่พบว่า การมีงานทำส่งผลให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่า มีสุขภาพกายและใจที่ดีขึ้น และบทเรียนจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) จากงานวิจัยของพิต และคณะ (Pit, et al., 2021) ที่พบว่า การที่ผู้สูงอายุขาดความรู้ด้านดิจิทัลเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปพิจารณาเพื่อพัฒนาการประเมินผลให้ครอบคลุมมิติที่สำคัญยิ่งขึ้น และศุภชัย ศรีสุชาติ และคณะ (2560) เสนอให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสถานประกอบการเพื่อพัฒนารูปแบบการจ้างงานแรงงานสูงวัย รวมถึงพัฒนาแนวทางในการประเมินผลการทำงานเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอยู่และควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้เกิดวงจรการเรียนรู้ที่นำไปสู่การปรับปรุงนโยบายอย่างยั่งยืน

องค์ความรู้จากการวิจัย

จากผลวิจัยที่กล่าวมา สามารถสรุปองค์ความรู้ที่สำคัญ คือ การจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ แต่ความสำเร็จนี้ตั้งอยู่บนกระบวนการที่ไม่เป็นทางการและเป็นการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดเชิงปฏิบัติและรับมือกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะด้านกฎระเบียบและงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) กระบวนการนโยบายเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่ใช่การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การสัมภาษณ์ผู้บริหารพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายไม่ได้เป็นไปตามตำรา แต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ยืดหยุ่น โดยมุ่งเน้นการทบทวนกฎระเบียบเพื่อหาทางจ้างงานให้ได้มากกว่าการวางแผนระยะยาว

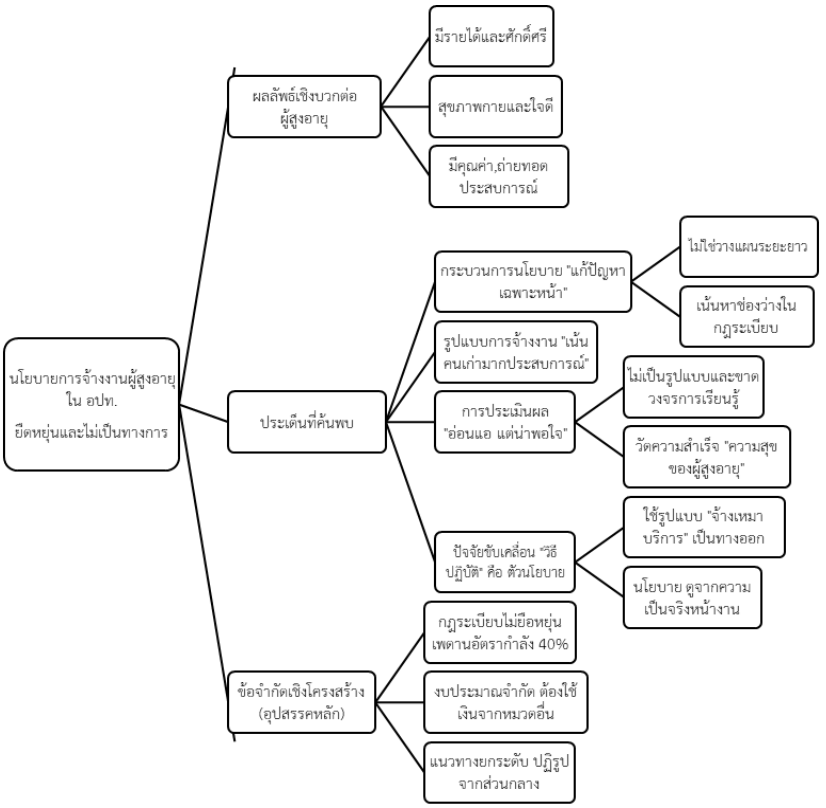
2) รูปแบบการจ้างงานเน้นคนเก่ามากประสบการณ์เป็นหัวใจหลัก ผู้บริหารระบุว่า รูปแบบที่นิยมที่สุด คือ การต่อสัญญาจ้างผู้ที่เกษียณอายุไปแล้ว เนื่องจากมีประสบการณ์ ความสามารถและคุ้มค่าสำหรับองค์กร

3) ความขัดแย้งระหว่างกระบวนการประเมินผลที่อ่อนแอกับผลลัพธ์ที่น่าพอใจ การสัมภาษณ์เผยให้เห็นจุดอ่อนของกระบวนการประเมินผลว่า ไม่เป็นรูปธรรม ไม่เคร่งครัดและขาดวงจรการเรียนรู้เพื่อนำผลไปปรับปรุงนโยบาย ความขัดแย้งที่ค้นพบ แม้กระบวนการจะอ่อนแอ แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการวัดความสำเร็จของนโยบายในสายตาผู้ปฏิบัติถูกวัดด้วยความสุขและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุมากกว่าความถูกต้องตามกระบวนการ

4) ปัจจัยขับเคลื่อนที่แท้จริง คือ วิธีการปฏิบัติได้กลายเป็นนโยบายการดำเนินงานจริงที่วนเวียนอยู่กับวิธีการปฏิบัติเพื่อรับมือข้อจำกัด เช่น การใช้รูปแบบจ้างเหมาบริการ การเน้นคนใน การใช้งบประมาณจากหมวดอื่น ปัจจัยหลักที่กำหนดทิศทางและขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายทั้งหมด นโยบายนี้จึงไม่ได้ถูกกำหนดจากแผนกลยุทธ์ แต่ถูกกำหนดจากความเป็นจริงหน้างานภายใต้สภาวะบีบคั้น

องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนให้เห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้พลวัตของการปรับตัวเชิงสถาบัน โดยไม่ได้รอนโยบายจากส่วนกลาง แต่ใช้ช่องว่างทางกฎระเบียบ เช่น การจ้างเหมาบริการเป็นกลยุทธ์การอยู่รอดเพื่อแก้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร ทำให้การปฏิบัติของนโยบายนี้ถูกกำหนดจากความเป็นจริงหน้างาน (Bottom-up) ไม่ใช่แผนจากส่วนกลาง นอกจากนี้ ความสำเร็จที่แท้จริงไม่ได้วัดด้วยตัวชี้วัดทางการ แต่เป็นคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ เป็นการนิยามความสำเร็จของนโยบายสาธารณะในมิติใหม่ที่เน้นผลลัพธ์ที่จับต้องได้

โดยสรุปองค์ความรู้นี้ทำให้เห็นว่า นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จในระดับบุคคล สร้างผลลัพธ์เชิงบวกต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างชัดเจน แต่ความสำเร็จนี้ตั้งอยู่บนกระบวนการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เปราะบางและขาดความยั่งยืนในเชิงโครงสร้าง การยกระดับนโยบายจึงต้องแก้ไขอุปสรรคเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการปฏิรูปกฎระเบียบและงบประมาณจากส่วนกลางเป็นสำคัญ



ภาพ 1 การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดเชิงปฏิบัติของนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

แนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุประกอบด้วย 1) กระบวนการนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุมีลักษณะยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ โดยขับเคลื่อนจากความจำเป็นขององค์กรเป็นหลัก ไม่ใช่นโยบายเชิงสังคมสงเคราะห์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้การกำหนดนโยบาย ไม่ได้มีนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน แต่เกิดจากความตระหนักของผู้บริหารที่เห็นถึงปัญหาด้านรายได้ของผู้สูงอายุและความต้องการรักษาบุคลากรที่มีประสบการณ์ไว้ การตัดสินใจจ้างงานจะพิจารณาความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อองค์กรเป็นสำคัญ ข้อจำกัดที่ใหญ่ที่สุด คือ งบประมาณและระเบียบราชการ โดยเฉพาะเพดานอัตรากำลัง 40% ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้รูปแบบการจ้างเหมาบริการเป็นทางออกหลัก จุดอ่อน คือ ขาดการศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับศักยภาพของผู้สูงอายุในพื้นที่ และขาดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้สูงอายุโดยตรง และการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปยังระดับกอง/ฝ่ายให้เป็น

ผู้รับผิดชอบโดยตรง ทำให้มีความคล่องตัวสูง การดำเนินงานจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณที่มีในแต่ละปี ส่งผลให้การจ้างงานเป็นสัญญารายปี ทำให้ขาดความมั่นคง และ การประเมินผลนโยบาย เป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการและไม่เคร่งครัด โดยมอบหมายให้หัวหน้างานโดยตรงเป็นผู้ประเมิน จุดอ่อนสำคัญ คือ ขาดการนำผลการประเมินมาปรับปรุงนโยบายในปีถัดไปอย่างจริงจัง (ขาด Feedback Loop) และขาดการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในกระบวนการประเมิน

2) แนวทางการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ มุมมองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองว่า การกำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง รัฐบาลควรจัดสรรหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และไม่นับรวมในเพดานอัตรากำลัง 40% นอกจากนี้ ควรมีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสนับสนุนและป้องกันการเลือกปฏิบัติ การปรับเปลี่ยนทัศนคติและบทบาท ควรมีการรณรงค์ให้สังคมและผู้บริหารเห็นถึงคุณค่าและศักยภาพของผู้สูงอายุ โดยนโยบายระดับชาติควรเป็นกรอบกว้างที่ยืดหยุ่นเพื่อให้ท้องถิ่นนำไปปรับใช้ได้ตามบริบทของตนเอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ การสร้างอาชีพและพัฒนาทักษะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปลี่ยนบทบาทจากผู้จ้างงานในองค์กรเป็นผู้สร้างสรรค์อาชีพในชุมชน และจัดฝึกอบรมเพื่อยกระดับทักษะที่จำเป็น เช่น ทักษะดิจิทัล การจัดสรรงบประมาณและความมั่นคง ควรมีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และพิจารณาปรับแก้ระเบียบให้สามารถทำสัญญาจ้างในระยะยาวขึ้น (เช่น 3-4 ปี) พร้อมกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และการประเมินผลนโยบายควรเน้นคุณภาพและให้ความสำคัญกับการประเมินเชิงคุณภาพควบคู่ไปกับเชิงปริมาณ เช่น การจัดทำกรณีศึกษาและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้สูงอายุโดยตรง การสร้างวงจรการเรียนรู้ ควรมีกระบวนการที่ชัดเจนในการนำบทเรียนและข้อเสนอแนะจากผลประเมินมาปรับปรุงนโยบายในปีถัดไปอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนและประเมินผล

กิตติกรรมประกาศ

บทความเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเรื่องการพัฒนานโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยขอขอบคุณโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) ผู้สนับสนุนทุนการศึกษาและทุนดำเนินการวิจัย ตลอดจนขอขอบคุณคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้โอกาสผู้วิจัยเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก สาขาวิชานโยบายสังคม รวมถึงขอขอบคุณ

มหาวิทยาลัยพะเยาต้นสังกัดของผู้วิจัยที่ให้ความอนุเคราะห์อนุมัติลาศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก

เอกสารอ้างอิง

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2562). *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ (ฉบับปรับปรุง).* กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

กาณติมา พงษ์นัยรัตน์. (2564). *แนวทางในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุของภาคเอกชนเพื่อรองรับโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก.* รายงานการวิจัย. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ชลธิชา อัศวนิรันดร และคณะ. (2563). *โครงการรูปแบบการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนของไทย: ความยืดหยุ่น ผลิตภาพ และการคุ้มครอง.* รายงานการวิจัย. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

นราวุฒิ นุชนาคา. (2564). *แรงงานผู้สูงอายุกับการกระตุ้นเศรษฐกิจในชุมชนในพื้นที่ตำบลราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ.* สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2568, จาก https://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2563_1614224268_6214830063.pdf

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2564). การจ้างงานผู้สูงอายุ: หลักการและการนำไปปฏิบัติในงานภาครัฐและงานภาคเอกชน. *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์*. 38 (1), 201-221.

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1. (2567). ตัวแทนผู้บริหาร. *สัมภาษณ์*. 4 มีนาคม.

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2. (2568). ตัวแทนผู้บริหาร. *สัมภาษณ์*. 5 มีนาคม.

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3. (2567). ตัวแทนผู้บริหาร. *สัมภาษณ์*. 21 มีนาคม.

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4. (2567). ตัวแทนผู้บริหาร. *สัมภาษณ์*. 12 มีนาคม.

พรรัตน์ แสดงหาญ. (2561). *แนวโน้มการจ้างงานผู้สูงอายุไทย.* ชลบุรี: เก็ทกู๊ดครีเอชั่น.

มยุรี อนุมานราชธน. (2563). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด วิธีการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับประเทศ.* กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท.

ศุภชัย ศรีสุชาติ และคณะ. (2560). *โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเครือข่ายเพื่อพัฒนารูปแบบการขยายอายุการจ้างงานในสถานประกอบการ.* รายงานการวิจัย. โครงการสร้างและจัดการความรู้เพื่อพัฒนาระบบรองรับสังคมสูงวัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2557). *ผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านแรงงานสูงอายุ ประจำปีงบประมาณ 2556 และแผนปฏิบัติการด้านแรงงานผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ 2557.* กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน.

สุรีย์ เข็มทอง และคณะ. (2561). *นโยบายการจ้างงานบุคลากรผู้สูงอายุในธุรกิจโรงแรมเครือข่ายไทย.* รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

โสรญา พิกุลหอม. (ม.ป.ป.). *มาตรการส่งเสริมการจ้างงานในนักเรียน นักศึกษาและผู้สูงอายุตามแนวทางประชารัฐ.* สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2568, จาก https://old.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=58598&filename=The_House_of_Representatives

Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.

Marsden, D. (1999). *A Theory of Employment Systems: Micro-foundations of Societal Diversity*. Oxford: Oxford University Press.

Pit, S., et al. (2021). COVID-19 and the Ageing Workforce: Global Perspectives on Needs and Solutions across 15 Countries. *International Journal for Equity in Health.* 20 (1), 221. DOI:10.1186/s12939-021-01552-w