



Collaborative Governance of Local Governments to promote the quality of life of the Elderly in Samut Prakan Province

Chaimongkhon Supromin^{*}

(Received Date: May 13, 2022, Revised Date: August 26, 2022, Accepted Date: September 9, 2022)

Abstract

This qualitative research aims to 1) analyze the initial conditions and supporting factors of the Collaborative Governance (CG) to promote the quality of life of the elder people in Samut Prakan Province 2) study the characteristics of CG to promote the quality of life of the elder people in Samut Prakan Province and 3) analyze the problems and barriers of CG. The data collection includes documents, in-depth interviews and group discussions. The 15 key informants were conducted for the interview and 8 key informants for focus group discussion. The data were analyzed by the content analysis method. The results revealed that 1) The initial conditions and supporting factors of the CG of Local government to promote the quality of life of the elderly in Samut Prakan Province include 4 aspects: (1) the general context, namely, economic and social conditions, government policies, and laws; (2) the imbalance of resources and power; (3) the motivation to participate of stakeholders such as facilitating factor, expectations and good service of welfare and public service, and the accountability for community management; (4) the factor of leadership, participation both public/private sector, and state mechanisms to promote participation. 2) The characteristics of CG of Local Governments to promote the quality of life of the elderly were the long term and ad-hoc collaborative management among local government agencies, the people's sector, and the private sector. This management was characterized from policy formulation to implementation process as follows; (1) building trust among the stakeholders; (2) building mutual understanding and agreement; (3) working together, and (4) getting results together until its impact on the development of the elderly quality of life. 3) The problems and obstacles to the CG of the Local Governments in Samut Prakan Province were (1) problems in the administration of Local Government agencies with limitations in facilities, personnel, and budget; (2) the inconvenience of traveling for the elderly and the homebound elderly; (3) the problem of the epidemic of Coronavirus-2019 caused the activities of the elderly were temporarily suspended from 2020.

Keywords: Collaborative Governance, Local Government Organization, Elderly People, Quality of life

^{*} Lecturer, Department of Social Science, Faculty of Liberal Art, Rajamangala University of Technology Thanyaburi, Pathum Thani Province.



การบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ

ชัยมงคล สุทธิมนตรี*

(วันรับบทความ: 13 พฤษภาคม 2565/ วันแก้ไขบทความ: 26 สิงหาคม 2565/ วันตอบรับบทความ: 9 กันยายน 2565)

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยที่สนับสนุนต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ 2) เพื่อศึกษาถึงลักษณะการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ 3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดสนทนากลุ่ม กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ รวม 15 คน และในการจัดสนทนากลุ่ม รวม 8 คน โดยเลือกแบบเจาะจง วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า 1) เงื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ มี 4 อย่าง ได้แก่ (1) บริบททั่วไป ในด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม นโยบายภาครัฐและกฎหมาย (2) ความไม่สมดุลทางทรัพยากรและอำนาจ (3) แรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ปัจจัยอำนวยความสะดวก ความคาดหวังที่จะได้รับสวัสดิการและบริการสาธารณะที่ดี การบริหารงานที่มีความรับผิดชอบต่อชุมชน (4) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ภาคเอกชน และระบบกลไกของรัฐที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม 2) ลักษณะการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เป็นการบริหารจัดการแบบความร่วมมือทั้งแบบระยะยาวและแบบเฉพาะกิจ ระหว่าง อปท. กับภาคประชาชนและภาคเอกชน ที่มีลักษณะเป็นกระบวนการเริ่มจากการกำหนดนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน (2) การสร้างความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน (3) การดำเนินงานร่วมกัน และ (4) การได้รับผลลัพธ์ร่วมกัน จนเกิดเป็นผลลัพธ์ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ 3) ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท. ได้แก่ (1) ปัญหาในบริหารงานของ อปท. ที่มีข้อจำกัดในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านบุคลากร และงบประมาณ (2) ความไม่สะดวกในการเดินทางของผู้สูงอายุและกลุ่มผู้สูงอายุที่ติดบ้าน (3) ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้การดำเนินกิจกรรมของผู้สูงอายุ ต้องหยุดลงชั่วคราวตั้งแต่ปี 2563

คำสำคัญ: การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/คุณภาพชีวิต/ผู้สูงอายุ

* อาจารย์ประจำสาขาสังคมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี จ.ปทุมธานี

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่ชัดเจนที่สุดในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา คือ การลดลงของประชากรวัยเด็ก การลดลงของประชากรวัยแรงงาน และการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุจึงส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงเป็นประเด็นสาธารณะสำคัญที่รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญในเชิงนโยบายเป็นอย่างมาก ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ได้บัญญัติว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง “บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 คือ มีประชากรผู้สูงอายุ ร้อยละ 10.5 ของจำนวนประชากรทั้งหมด หรือคิดเป็นประมาณ 6.6 ล้านคน และได้กลายเป็นสังคมสูงวัยโดยสมบูรณ์ (complete aged society) ในปี พ.ศ. 2564 (ประชากรสูงอายุมีมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ) อันเป็นผลมาจากอัตราเกิดของประชากรไทย ลดลงและการพัฒนาทางด้านการแพทย์กับระบบสาธารณสุขของไทย (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2551; สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)

การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจึงส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนในหลายมิติ เช่น ในด้านการศึกษา จากที่ประชากรวัยเรียนลดลงทำให้จำนวนนักเรียน นักศึกษาและผู้สำเร็จการศึกษาเริ่มลดลงในบางระดับ เช่น อาชีวศึกษา แต่จัดการศึกษายังเป็นไปตามแบบแผนเดิม ๆ ที่ยังรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และงบประมาณการศึกษาของภาครัฐยังคงอยู่ในระดับสูงทั้งในเชิงปริมาณและสัดส่วนของงบประมาณและผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562) ในด้านเศรษฐกิจและแรงงานเมื่อจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง จึงจะส่งผลกระทบต่อภาคแรงงานในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งประเทศไทย ยังประสบกับปัญหาการกระจุกตัวของแรงงานที่อยู่ในเฉพาะเมืองเศรษฐกิจภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาหลักหนึ่งของผู้สูงอายุไทยในปัจจุบัน คือขาดเงินออมเพราะประเทศไทยยังมีระบบบำนาญที่ยังไม่ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม จึงต้องพึ่งพิงรายได้จากครอบครัว บุตรหลานและพึ่งพิงรายได้จากเบี้ยยังชีพจากภาครัฐ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) ด้านการคลังของรัฐ รายจ่ายด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณทั้งในด้านเบี้ยยังชีพรายเดือน และสวัสดิการด้านอื่น ๆ ตามการเพิ่มจำนวนผู้สูงอายุ

รัฐบาลไทยเล็งเห็นความสำคัญนี้ จึงได้ดำเนินนโยบายที่หลากหลายเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทย อาทิ การจัดตั้งกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกำหนดให้มีกรมกิจการผู้สูงอายุ ในปี พ.ศ. 2545 การตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่ง พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุและกำหนดให้รัฐต้องจัดสวัสดิการเพื่อให้การสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จัดบริการสาธารณะและสงเคราะห์ผู้สูงอายุอีกด้วย การดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะใช้แนวทางนโยบายของรัฐบาล แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ พระราชบัญญัติ และเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติของระบบราชการต่าง ๆ (สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์ และคณะ, 2559; ภาคิน กิตติคุณนิติพงศ์, 2562) ซึ่งแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564) ลักษณะที่ 1 อปท. ดำเนินนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยรับนโยบายจากรัฐบาลกลางไปปฏิบัติ



เช่น การรับลงทะเบียนผู้สูงอายุและจ่ายเบี้ยยังชีพรายเดือน การจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพ และลักษณะที่ 2 คือ การกำหนดนโยบายของตนเองโดยดำเนินนโยบาย ในลักษณะร่วมมือกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เช่น การร่วมปฏิบัติงานด้าน สาธารณสุขร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมกิจกรรม ชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น โดยภาพรวมการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้กับ อบท. เพื่อจัดทำ บริการสาธารณะให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น ขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุขโรค ทำให้ประชาชนได้รับการพัฒนา คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เข้าถึงบริการสาธารณะได้สะดวกมากขึ้น (วิรัชศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 2558, น.4) ขณะที่ อบท.มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการสังคมให้กับสูงอายุทำให้ผู้สูงอายุในหลายด้าน ได้แก่ ด้านส่งเสริมสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านการพัฒนารายได้ ด้านนันทนาการ ด้านเครือข่าย เกื้อหนุนทางสังคม (ชัยมงคล สุพรมอินทร์, 2562) นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้ผู้สูงอายุได้รับการพัฒนา คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุดีขึ้นทั้งทางสุขภาพร่างกายจิตใจและรายได้ (เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล, 2555)

อย่างไรก็ตามการศึกษาของนักวิชาการบางส่วนก็พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้น้อยกว่าความต้องการ สวัสดิการของผู้สูงอายุ (ชัยมงคล สุพรมอินทร์, 2562) หรือจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุได้ในระดับ ปานกลางเท่านั้น (พลกฤต แสงอาวุธ, 2558; จุฑามาศ ทรัพย์แสนดี, 2563) ทั้งนี้ เนื่องมาจาก ข้อจำกัดในเชิงการบริหารจัดการของ อบท.ที่มีอยู่หลายด้านโดยเฉพาะด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการกระจายอำนาจ กล่าวคือ อบท.ยังคงต้องพึ่งพิงรายได้หลักจากภาษี ที่รัฐบาลส่วนกลางจัดเก็บและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปี ขณะที่รายได้ของ อบท.จัดเก็บ คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 8.96 ของรายได้ อบท.ทั้งหมด การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในการดูแลและจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ การถ่ายโอนภารกิจลงไปให้กับ อบท.ที่มีขนาดเล็ก แต่มีขีดความสามารถที่จำกัดในการดำเนินการกิจได้อย่างเต็มที่ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 108, 164; เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล, 2555; วิรัชศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558; นิภาพรณ เจนสันติกุล, 2564) รวมทั้ง ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ ของ อบท. ยังมีความไม่ชัดเจนส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น (ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์ และคณะ, 2557) จากข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุข้างต้นนั้น การนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบความร่วมมือ (CG) มาใช้ในการบริหารจัดการ อบท. จึงเป็นแนวทางเลือกนโยบายหนึ่งที่ อบท.สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อกำหนด นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยความร่วมมือระหว่าง อบท. กับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ได้แก่ ภาครัฐส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน ภาคประชาชน สถาบันการศึกษา องค์กรศาสนา ในพื้นที่เพื่อระดมทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุร่วมกันเพื่อให้ ประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จากความเป็นมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาในประเด็นเรื่อง การบริหารจัดการ แบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในจังหวัดสมุทรปราการ เนื่องจากจังหวัด สมุทรปราการ เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีประชากรย้ายถิ่นเพื่อเข้ามาอาศัยอยู่จำนวนมาก ทำให้มีผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น

และเป็นพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสบการณ์โดดเด่นในด้านนโยบายและการจัดบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแบบความร่วมมือ (Collaborative Governance) โดยผู้วิจัยคาดหวังว่าผลจากการวิจัยจะเป็นประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการ เชิงการบริหารและในเชิงนโยบายที่นำไปใช้ในการพัฒนาการศึกษาในด้านการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งเป็นข้อเสนอแนะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและออกแบบนโยบายด้านผู้สูงอายุให้ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมในการดำรงชีพในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยที่สนับสนุนต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อศึกษาลักษณะการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้ดำเนินการวิจัยโดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎีหลัก 3 ทฤษฎี ได้แก่ (1) การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ (Collaborative Governance : CG ต่อไปจะใช้คำว่า CG) (2) การบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) และ (3) คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาบทวนแนวคิด ทฤษฎีเหล่านี้จาก หนังสือ ตำรา บทความวิจัย บทความวิชาการ เพื่อนำมาใช้ในการออกแบบกรอบแนวคิดและเครื่องมือในการวิจัย สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารจัดการแบบความร่วมมือ (Collaborative Governance)

แนวคิดการบริหารจัดการแบบความร่วมมือ (Collaborative Governance: CG) เป็นหนึ่งในตัวแบบทฤษฎี New Public Governance (NPG) ที่ได้นำมาใช้ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ โดยใช้กลไกการประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ (non-state actors) เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของสังคมที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ (พัชราภา ตันตราจิน, 2563; Hafei, M., et al., 2021; Lima, 2021)

Ansell และ Gash (2008, p.544) ให้คำนิยามคำว่า Collaborative Governance หมายถึง “การบริหารจัดการภาครัฐโดยที่หน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งหรือมากกว่านั้นดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อดำเนินการร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจที่เป็นทางการแบบมีฉันทามติร่วมกัน และผ่านการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือเพื่อบริหารจัดการโครงการภาครัฐหรือทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ”



ส่วน Emerson, Nabatchi, Balogh (2012, p.2) นิยามความหมาย Collaborative Governance ว่าหมายถึง “กระบวนการและโครงสร้างการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะ เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างสร้างสรรค์แบบข้ามพรมแดน ในระดับภาคประชาชน หน่วยงานของรัฐ และหรือภาคเอกชน พลเมือง ทั้งนี้เพื่อดำเนินนโยบายของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน” จากคำนิยามของสองกลุ่มนักวิชาการข้างต้น ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัย นิยามคำว่า “การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ” ใน 3 ลักษณะ คือ 1) เป็นกระบวนการบริหารจัดการหรือการตัดสินใจเชิงนโยบายของภาครัฐในลักษณะร่วมมือกันหลายฝ่ายระหว่างภาครัฐ กับภาคส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state-actors) เข้าร่วมด้วย โดยมี อปท.เป็นผู้ริเริ่ม เวทีความร่วมมือ (forum) 2) การบริหารจัดการภาครัฐแบบความร่วมมือเป็นกระบวนการ ที่เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้การดำเนินนโยบายนั้น อาจจะเป็นนโยบายที่ อปท.กำหนดขึ้นเอง หรือเป็นนโยบายที่ต้องดำเนินการจากที่ส่วนกลาง กำหนดให้ อปท.ต้องดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ 3) เป็นกระบวนการตัดสินใจโดยการปรึกษาหารือร่วมกันหลายฝ่ายเพื่อดำเนินนโยบายรัฐหรือจัดการทรัพยากรสาธารณะเพื่อประโยชน์ ร่วมกัน

สำหรับประเทศไทย การศึกษาโดยใช้ทฤษฎี Collaborative Governance มีนักวิชาการ และนักวิจัยได้นิยามเป็นภาษาไทยไว้อย่างหลากหลาย แต่ยังไม่ได้ข้อสรุปเดียวกัน เช่น (1) วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557) ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบ ร่วมมือกันหลายภาคส่วน” (2) วสันต์ ศรีสมพงศ์ (2559) ใช้คำว่า “การบริหารจัดการแบบ ร่วมมือ” (3) ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ (2560) ใช้คำว่า “การจัดการปกครองแบบประสานความ ร่วมมือ” (4) พชรภา ตันตราจิน (2563) ใช้คำว่า “การจัดการปกครองแบบร่วมคิด ร่วมทำ” (5) คอรี การ์จี และณัฐฐา วิจินัยภาค (2563) ใช้คำว่า “การจัดการปกครองแบบ ร่วมมือกัน” สำหรับการวิจัยนี้ ผู้เขียนใช้คำภาษาไทยแทน “Collaborative Governance” เป็นคำว่า “การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ” โดยอ้างอิงคำว่า Governance ของ Rhodes (1997) ที่ได้นิยามคำว่า Governance เป็น 6 ลักษณะซึ่งมีความหมายในเชิง “การบริหารจัดการแบบ ร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วน” ที่ไม่ได้เน้นมิติด้านการปกครอง แต่เน้นไปที่การลดขนาดรัฐให้เล็กลง การบริหารงานแบบเครือข่าย และการร่วมมือกันในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อประโยชน์ สาธารณะ

ในทางวิชาการมีการศึกษาแนวคิดการบริหารจัดการแบบความร่วมมือในหลายมิติ และมีหลายตัวแบบ ยกตัวอย่างงานที่ได้รับการอ้างอิงอยู่บ่อยครั้งสามเรื่อง (ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560, น.288) ได้แก่ งานศึกษาที่ 1 ของ Agranoff and McGuire (2003) เป็นหนังสือชื่อ “Collaborative public management: new strategies for local governments” งานฉบับนี้ นำเสนอวิธีการใหม่ในบริหารงานภาครัฐระดับท้องถิ่นที่เสนอถึงแนวคิดหลัก คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ (ทั้งองค์กรที่แสวงหากำไรและ ไม่แสวงหากำไร) เพื่อร่วมการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการกิจกรรมร่วมกันในลักษณะการเป็น ภาควิชาส่วน (partnership) ที่มีพันธสัญญาร่วมกัน (commitment) และการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันแบบทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยมีความหมายมากกว่าแค่ความร่วมมือ

(cooperation) ทัวไปที่เน้นการร่วมมือกันโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายจะได้รับเท่านั้น Agranoff and McGuire อธิบายถึงเหตุผลจำเป็นในการเพิ่มการบริหารจัดการแบบความร่วมมือในรัฐบาลท้องถิ่นเนื่องมาจากปัญหาความล่าช้า การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการขาดความยืดหยุ่นของกฎ ระเบียบในระบบราชการที่จะแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ภายใต้สภาพการณ์ในปัจจุบันที่สังคมนั้นต้องประสบกับปัญหาที่สลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนยากที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงลำพังจะแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องอาศัยกลไกการบริหารงานภาครัฐแบบความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนี ผู้เขียนได้เสนอความร่วมมือรูปแบบนี้จะต้องมีการเตรียมการตั้งแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะ ไปจนถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ และการสร้างกลไกที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ อาทิ การช่วยเหลือด้านงบประมาณ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเอื้อต่อความร่วมมือระหว่างองค์กร (Nalbandian, 2005; ประเทือง ม่วงอ่อน, 2558)

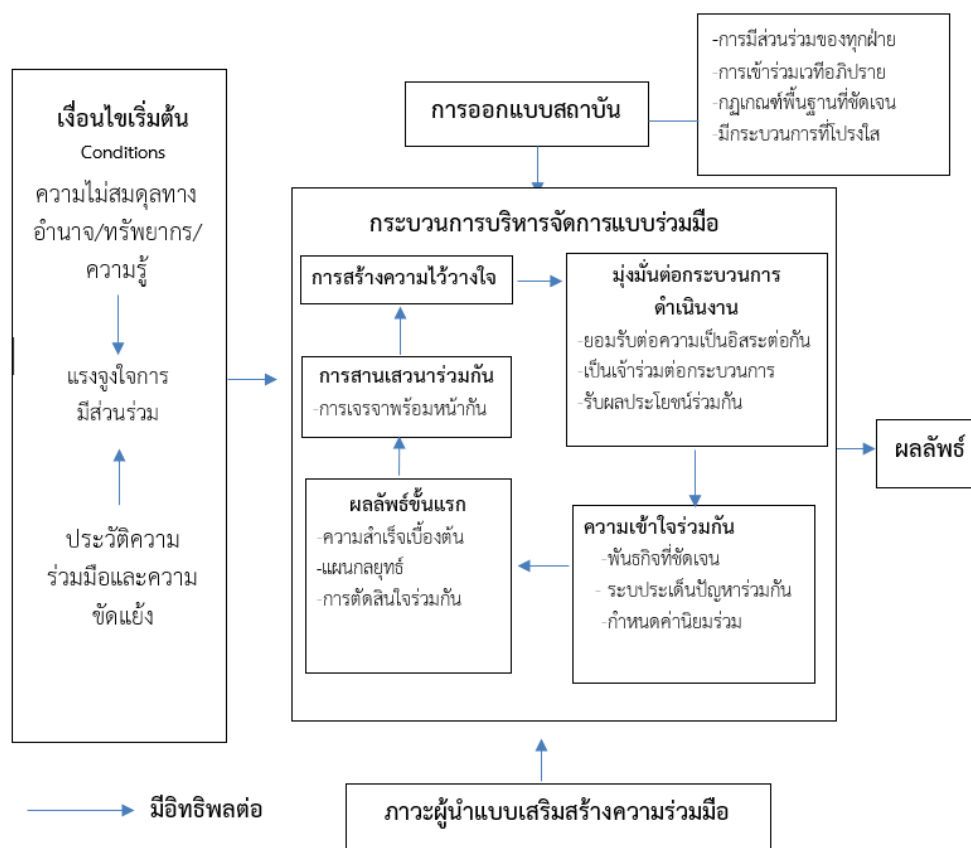
งานศึกษาที่ 2 ของ Ansell และ Gash (2008) เป็นงานปริทัศน์วรรณกรรม (a Meta-analytical study) โดยวิเคราะห์กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง Collaborative Governance จำนวน 137 กรณี แล้วสรุปออกมาเป็นตัวแบบการบริหารจัดการแบบความร่วมมือที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะกระบวนการ (วสันต์ ศรีสมพงศ์, 2559; ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, 2560; พัทธราภา ตันตราจิน, 2563) ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

(1) เงื่อนไขเริ่มต้น (starting conditions) ประกอบด้วย ความไม่สมดุลทางอำนาจและทรัพยากร (power-resource asymmetries) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วม (incentives for and constraints on participation) และประวัติของความร่วมมือหรือความขัดแย้ง

(2) การออกแบบสถาบัน ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย (participatory inclusiveness) เวทีการอภิปรายร่วม (forum exclusiveness) และมีกฎเกณฑ์พื้นฐานที่ชัดเจน (clear ground rules) และกระบวนการที่โปร่งใส (process transparency)

(3) กระบวนการร่วมคิดร่วมทำ (collaborative process) ประกอบด้วย กระบวนการย่อย ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจกัน (trust building) การสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (commitment to process) ความเข้าใจร่วมกัน (share understanding) ผลลัพธ์ระหว่างการทำงานร่วมกัน (intermediate outcomes) และการเจรจาแบบพร้อมหน้ากัน (face-to-face dialogue)

(4) ภาวะผู้นำเสริมสร้างความร่วมมือ (facilitative leadership) และองค์ประกอบสุดท้าย คือ ผลลัพธ์ (outcomes) ของการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขึ้นมา



ภาพที่ 1 ตัวแบบการบริหารจัดการแบบความร่วมมือโดย Ansell และ Gash (2008)
ที่มา: ปรับจาก Ansell and Gash (2008, p.550)

งานศึกษาที่ 3 ของ Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh (2011) เสนอว่าการบริหารจัดการแบบความร่วมมือในลักษณะระบอบ (regime) หรือเป็นรูปแบบที่เป็นพลวัตรที่มีนัยรวมเอาระบบ (model/system) เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วย (1) บริบททั่วไป (system context) ประกอบด้วย เงื่อนไขทางทรัพยากร กรอบกฎหมายเชิงนโยบาย การเชื่อมโยงทางเครือข่าย ระดับความขัดแย้งหรือความไว้วางใจ (2) แรงผลักดัน (drivers) เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการแบบความร่วมมือประกอบด้วย ภาวะผู้นำ แรงจูงใจที่เกิดจากปัญหา ความต้องการทรัพยากร ผลประโยชน์ โอกาส ภาวะวิกฤติและอุปสรรค การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (3) ระบบการบริหารจัดการแบบความร่วมมือเป็นระบบการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย พลวัตรความร่วมมือ (collaborative dynamics) และการดำเนินการร่วมมือ (actions) (4) ผลลัพธ์ (outcomes) และผลกระทบ (impacts) (พัชรภา ตันตราจิ, 2563, น.141-142 ; วสันต์ ศรีสมพงศ์, 2559, น.36-37; Jeon, J. & Kim, H., 2021)

2. การบริหารงานท้องถิ่น (Local Governance)

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของประเทศต่าง ๆ โดยมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการเกิดปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อนมากขึ้น การบริหารงานท้องถิ่นจึงได้เปลี่ยนจาก “การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)” ที่เน้นการทำงานภายใต้ระบบราชการที่ยึดติดกับกฎหมาย ระเบียบอย่างเคร่งครัด ไปสู่แนวคิด “การบริหารงานท้องถิ่นแบบใหม่ หรือเรียกว่า “Local Governance” ที่เป็นการบริหารงานท้องถิ่นโดยอาศัยกลไกความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นเข้าร่วมบริหารจัดการท้องถิ่นด้วย เช่น ภาคประชาชน ชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรการกุศล เป็นต้น (อุดม ทุมโฆสิต, 2552, น. 206-208; Robert, 2000) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นหลายด้าน ตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดบริการให้ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี การวิจัยนี้ คำว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่สังคมเมืองเป็นส่วนใหญ่ ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

3. คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

คุณภาพชีวิต หมายถึง การรับรู้ของบุคคลต่อสภาพการดำรงชีวิตของตนเองซึ่งวัดจากความพึงพอใจในเรื่องความเป็นอยู่ ความสุข สุขภาพกายและสุขภาพจิต การมีสิ่งของใช้ตามความจำเป็น การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และการใช้ชีวิตอยู่ในสังคม แบ่งได้เป็น 2 มิติ (องค์การอนามัยโลก: WHOQOL, 1998 ; ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต และคณะ, 2557; ดุษฎี อายุวัฒน์, 2548) คือ (1) ตัวชี้วัดทางสังคมเชิงภาวะวิสัย (Objective well-being) คือ ตัวชี้วัดด้านวัตถุรายได้ของชาติ หรือครัวเรือน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น อัตราการอ่านออกเขียนได้ อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดประเภทของที่อยู่อาศัย และค่าครองชีพ และ (2) ตัวชี้วัดทางสังคมเชิงอัตวิสัย (Subjective well-being) คือตัวชี้วัดทางด้านจิตใจ ความรู้สึก ทัศนคติ และความเข้าใจในระดับบุคคล การวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ของกระทรวงมหาดไทย (2550) สรุปได้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านเศรษฐกิจและการมีรายได้ ด้านความมั่นคงทางสังคม และเครือข่ายเกื้อหนุน ด้านสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัย ซึ่งครอบคลุมการวัดคุณภาพชีวิตทั้ง 2 มิติ

ส่วนคำว่า “ผู้สูงอายุ” ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย โดยแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ผู้สูงอายุวัยต้น (60-69 ปี) ผู้สูงอายุวัยกลาง (70-79 ปี) และวัยปลาย (80 ปีขึ้นไป) เนื่องจากพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการเป็นเมืองอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ที่มีโรงงานและหมู่บ้านจัดสรรค่อนข้างมาก จึงเป็นเมืองที่มีคนที่มีอายุอยู่เดิมและคนย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่จำนวนมาก ดังนั้น ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จึงเป็นผู้สูงอายุในเขตชุมชนเมืองที่อาศัยอยู่ในบ้านของตนเองและอาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรด้วย



กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษา ทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ (ตารางที่ 1) ประกอบด้วย วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557) วสันต์ ศรีสมพงศ์ (2559) ฉัตรทิพย์ ชัยกรรจ์ (2561) ฉัตรทิพย์ ชัยกรรจ์ (2561) คอรี การ์จี, ญัฐฐา วินิจนัยภาค (2563)

Bichler & Losch (2019) Everingham, Warburton, Cuthill, & Bartlett (2011) Ullah & Kim (2020) และ Liu, Zh., Lin, S., Shen, Y., & Lu., T. (2021) พบว่า มีการนำ ตัวแบบ CG ไปใช้ในการศึกษาวิจัยอยู่ในหลากหลายนโยบาย ขึ้นอยู่กับบริบท ความสนใจและ สาขาที่เกี่ยวข้องกับผู้วิจัย เช่น การบริหารจัดการแบบร่วมมือด้านแก้ไขความยากจน ด้านจัดการ การท่องเที่ยว ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านผู้สูงอายุ ด้านการพัฒนา อุตสาหกรรม และในปัจจุบัน คือด้านการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา (Covid-19) ตัวแบบ CG ที่นิยมนำมาใช้ในการศึกษาวิจัย คือ ตัวแบบของ Ansell and Gash (2008) และตัวแบบของ Emerson, Nabatshi & Balogh (2011) ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ อย่างไรก็ตามในบริบทของไทยนั้น การนำตัวแบบ CG ไปใช้ในการบริหารจัดการแบบร่วมมือ ในด้านนโยบายผู้สูงอายุนั้น ยังมีการศึกษาที่น้อยมาก โดยเฉพาะในการบริหารงานภาครัฐ ระดับท้องถิ่น ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยจึงใช้ทฤษฎีของ Ansell & Gash (2008) เป็นทฤษฎีหลัก ในการศึกษา และเสริมเพิ่มเติมด้วยทฤษฎีของ Emerson, Nabatshi & Balogh (2011) เพื่อให้เห็น มุมมองจุดเด่นจากทั้งสองตัวแบบที่เสริมเพิ่มเติมกัน และสอดคล้องกับบริบทของการบริหารงาน ภาครัฐ ระดับท้องถิ่นของไทย (ภาพที่ 2)

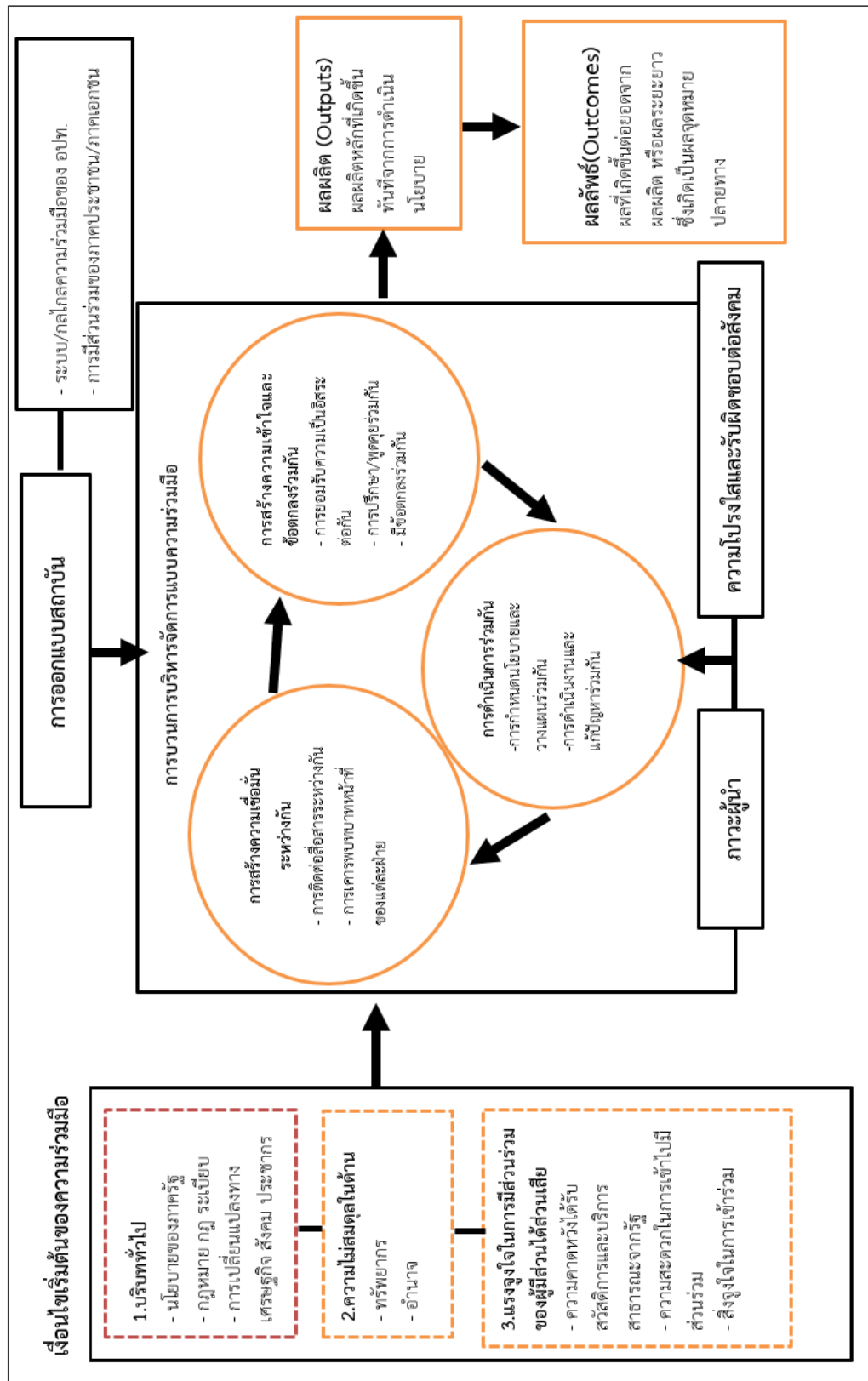
ตารางที่ 1 สรุปตัวแบบการบริหารจัดการแบบความร่วมมือที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัย

ผู้ดำเนินการวิจัย	วิธีวิจัย	ตัวแบบที่นำมาใช้	มิติดินโยบายที่ศึกษา
วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557)	คุณภาพ	Ansell & Gash (2008)	การแก้ปัญหาคความยากจน การพัฒนา สังคมและสุขภาวะ ใน 4 จังหวัดของไทย
วสันต์ ศรีสมพงศ์ (2559)	ผสมผสาน	Emerson, Nabatchi & Balogh(2011)	การบริหารจัดการคลองหมอนนา ตำบล รำแดง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดสงขลา
ฉัตรทิพย์ ชัยกรรจ์ (2561)	ผสมผสาน	-Agranoff & McGuire (2003) -Emerson, Nabatchi, Balogh (2011)	การจัดการสวัสดิการสังคมในท้องถิ่น พื้นที่จังหวัดน่าน
คอรี การ์จี, ญัฐฐา วินิจนัยภาค (2563)	คุณภาพ	Emerson & Nabatchi (2015)	โครงการอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความ ยั่งยืน ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้
Bichler & Losch (2019)	คุณภาพ	Ansell & Gash (2008) and Mandell & Keast (2007)	ในด้านธุรกิจการท่องเที่ยว พื้นที่ South Tyrol, ประเทศอิตาลี



ผู้ดำเนินการวิจัย	วิธีวิจัย	ตัวแบบที่นำมาใช้	มตินโยบายที่ศึกษา
Everingham, Warburton, Cuthill, & Bartlett (2011)	คุณภาพ	ไม่ระบุ	ในด้านการกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุ โดยเทศบาล ชุมชนและกลุ่มผู้สูงอายุ พื้นที่ Southeast Queensland ประเทศออสเตรเลีย
Ullah & Kim (2020)	Meta-synthesis	Ansell & Gash (2008)	การจัดการโครงการลำสัตว์เพื่อความบันเทิงโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในประเทศกำลังพัฒนา โดยการศึกษาเอกสาร
Liu, Zh., Lin, S., Shen, Y., & Lu., T. (2021)	เชิงปริมาณ	ไม่ระบุ	ด้านการควบคุม จัดการและบรรเทาปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา ใน 4 เมืองของจีน

ที่มา: สรุปรูปโดยผู้วิจัย



ที่มา: ประยุกต์จาก Ansell and Gash (2008) ; Emerson, Nabatchi, and Balogh (2011) ; Lima (2021) ; Ullah and Kim (2020)

ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เป็นหลักและเสริมด้วยวิธีการสนทนากลุ่มกับการศึกษาเอกสาร โดยมีเกณฑ์คัดเลือกหน่วยศึกษา ดังนี้

1. เลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นในลำดับต้นของจังหวัดสมุทรปราการ (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงจังหวัดสมุทรปราการ, 2564, น.12-13) คือ อำเภอเมืองและอำเภอบางพลี

2. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุในแบบความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้แก่ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีการดำเนินงานในหลากหลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ หรือศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ด้านส่งเสริมรายได้และสร้างเครือข่ายเกื้อหนุนผู้สูงอายุ อย่างน้อย 1 ปี และมีการจัดกิจกรรมทุกเดือน และมีผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มผู้สูงอายุมีความสมัครใจและยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย

จากเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จึงกำหนดหน่วยศึกษาเป็น 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลสำโรงเหนือ เทศบาลตำบลเทพารักษ์ องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา และองค์การบริหารส่วนตำบลบางไผ่ ทั้งนี้ ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลควบคู่กัน จนกระทั่งได้รับข้อมูลที่อิ่มตัว (saturation) (ชาย โพธิ์สีตา, 2554, น.169) เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้งสามข้ออย่างสมบูรณ์

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ใช้วิธีการแบบเจาะจง (Purposive sampling) ที่ยึดจุดมุ่งหมายการศึกษาเป็นสำคัญและวิธีการแบบบอกต่อ (Snowball sampling) (ชาย โพธิ์สีตา, 2554, น.118-122) โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 15 คน ประกอบด้วย (1) ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้รับผลนโยบายภาครัฐ ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาล/ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้แทนของหน่วยงาน รวม 7 คน (2) ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลจากการดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ ประธานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ประธานชมรมผู้สูงอายุ ประธานกองทุนสวัสดิการชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุข ผู้สูงอายุ ผู้ดูแลผู้สูงอายุ จำนวนรวม 8 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่ม 2 ครั้ง ครั้งละ 4 คน รวมทั้งสิ้น 8 คน โดยเลือกเทศบาล 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลเทพารักษ์ และองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา โดยผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่ม ประกอบด้วย ผู้แทนจาก อบท. และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายผู้สูงอายุ ได้แก่ ประธานโรงเรียนผู้สูงอายุ ประธานชมรมผู้สูงอายุ ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ผู้สูงอายุ หรือผู้ดูแลผู้สูงอายุ

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง แนวคำถามการสนทนากลุ่ม บันทึกภาคสนาม เครื่องมือบันทึกเสียง และการบันทึกภาพจากผู้วิจัยและภาพกิจกรรมโครงการจากกลุ่มผู้สูงอายุ



ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ดำเนินการวิจัยและเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง กรกฎาคม 2563 - ตุลาคม 2564

การวิเคราะห์ข้อมูลและตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดการข้อมูล (data management) การแสดงข้อมูล (data display) และอธิบายข้อมูล (data explanation) (Miles and Huberman, 1994) รวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือการวิจัยแบบสามเส้า คือ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) และการตรวจสอบด้วยการเก็บข้อมูลหลายแบบ (methodological triangulation) (ชาย โพธิ์สีดา, 2554)

ข้อจำกัดในการวิจัย

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 ในปี 2563 -2564 ทำให้ผู้สูงอายุบางพื้นที่ ตัวแทนภาคเอกชน และพระสงฆ์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการผู้สูงอายุไม่สามารถให้ข้อมูลสัมภาษณ์ได้ จึงต้องยกเว้นการเก็บข้อมูลในแห่งนั้นไป ขณะที่การจัดกิจกรรมโรงเรียนผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ และกิจกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุของ อบต.ต้องยุติลงชั่วคราวทำให้ไม่สามารถสังเกตการณ์กิจกรรมของผู้สูงอายุได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยจึงใช้วิธีการเก็บรวบรวมเพิ่มเติมโดยการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์แทนเพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติม

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

งานวิจัยฉบับนี้ได้รับอนุมัติจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี หมายเลขเอกสารอ้างอิง (REC NO.) 526635

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสรุปตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ มีรายละเอียด ดังนี้

1. ผลการวิจัยด้านเงื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ ประกอบด้วย เงื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยสนับสนุน สรุปได้ 4 ประเด็น ได้แก่

1.1 บริบททั่วไป ประกอบด้วย สภาพเศรษฐกิจ สังคม นโยบายของภาครัฐและกฎหมาย กล่าวคือ (1) ในมิติด้านเศรษฐกิจและสังคม จังหวัดสมุทรปราการเป็นเมืองอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ทำให้มีผู้คนย้ายถิ่นเข้ามาอยู่เพิ่มขึ้น ผู้สูงอายุจึงมีลักษณะเป็นผู้สูงอายุชุมชนเมืองที่อาศัยอยู่ทั้งแบบในบ้านเดี่ยวของตนเองและอาศัยอยู่ในบ้านจัดสรร ดังนั้น เมื่อบุตรหลานต้องไปทำงาน ผู้สูงอายุหลายคนจึงต้องอาศัยอยู่ตามลำพังและการทำกิจวัตรประจำวันอาจมีความเสี่ยงต่อการเกิดหกล้มในบ้าน หรือ มีความเหงา ซึมเศร้าได้ ด้วยเหตุนี้ การเข้าไปร่วมการดำเนินงานและกิจกรรมกับ อบต. เช่น โรงเรียนผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ หรือรูปแบบอื่น ๆ จึงช่วยให้ผู้สูงอายุได้มีเพื่อน ได้ทำกิจกรรมไม่เหงา ส่วนในด้านสังคมการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ ส่งผลให้ อบต. ต้องกำหนดแผนยุทธศาสตร์และโครงการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยส่งเสริมให้เข้าร่วมกิจกรรมร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเป็นสมาชิกโรงเรียนผู้สูงอายุ การส่งเสริมอาชีพ

สมาชิกกลุ่มสตรี ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพใจด้วย (2) นโยบายของภาครัฐและกฎหมาย ประกอบด้วย นโยบายของรัฐส่วนกลางกำหนดและนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นมาเอง ทั้งนี้โดยกำหนดออกมาในรูปแบบ กฎหมาย กฎ ระเบียบ แผนยุทธศาสตร์ และโครงการ เช่น รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2560 พรบ.ผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 พรบ.กำหนดแผนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการบริหารแบบความร่วมมือระหว่างอปท.กับองค์กรต่าง ๆ ในด้านนโยบายผู้สูงอายุ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ผู้หนึ่ง กล่าวถึงบริบทสภาพเศรษฐกิจ สังคมและนโยบายรัฐ ว่า

“...โรงเรียนผู้สูงอายุของเทศบาลเราจัดตั้งขึ้นเพราะ จำนวนผู้สูงอายุมีมากขึ้น รัฐก็ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ถือว่าเป็นวาระแห่งชาติ เราก็เห็นตรงนี้จากการที่มีผู้สูงอายุมาลงทะเบียนแต่ละปีเพิ่มมากขึ้นรวมทั้งเป็นนโยบายหลักของท่านนายกเทศบาลาที่ได้มองเห็นความสำคัญตรงนี้ว่าโรงเรียนทำให้เขาได้มารวมตัวกัน ทำกิจกรรมร่วมกัน...โดยเราจะเน้นการดูแลสุขภาพ ธรรมะ การใช้สมุนไพร การใช้เทคโนโลยี (ไลน์) แล้วก็กิจกรรมส่งเสริมอาชีพ...”

สัมภาษณ์ข้าราชการ เทศบาลสำโรงเหนือ, วันที่ 28 ตุลาคม 2564

1.2 ความไม่สมดุลทางทรัพยากรและอำนาจ ความไม่สมดุลทางทรัพยากรและอำนาจเป็นประเด็นสำคัญหนึ่งของการบริหารจัดการแบบความร่วมมือ กล่าวคือ ในกระบวนการบริหารจัดการนั้น ถ้าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใดขาดศักยภาพ สถานะ หรือทรัพยากร เช่น ความรู้ ทักษะ เวลา การไม่มีอำนาจ เสรีภาพ ดังนั้น การเข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแบบความร่วมมือจึงมีแนวโน้มที่จะถูกครอบงำได้โดยฝ่ายที่มีสถานะและทรัพยากรมากกว่า และจะนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ ความไม่พอใจ จนทำให้การบริหารจัดการแบบร่วมมือนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น อปท.ในจังหวัดสมุทรปราการ จึงมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวก ให้ความรู้ และสร้างบรรยากาศทางการเมือง เพื่อเอื้ออำนวยให้ภาคประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีศักยภาพและความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐ โดยการออกแบบนโยบาย กลไก และกฎระเบียบต่าง ๆ ในกรณีนี้ อปท.ได้ดำเนินนโยบายเพื่อให้ผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกัน เช่น การให้ผู้สูงอายุเข้าเป็นคณะกรรมการดำเนินงานในโรงเรียนผู้สูงอายุ ส่งเสริมกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุโดยการจัดหาวิทยากรมาให้ และการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ในเทศบาลตำบลสำโรง องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา เป็นต้น ดังเช่น ผู้บริหาร อปท.ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ว่า



“...การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ ในช่วงเริ่มต้นเราก็จะเชิญผู้สูงอายุมาประชุมร่วมกันเพื่อให้เขาร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงาน...หลังจากนั้นเราก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียน เช่น มีประธานโรงเรียนผู้สูงอายุ และมีคณะกรรมการต่าง ๆ ...ส่วนการดำเนินงานโครงการด้านผู้สูงอายุเราก็จะให้ประธานชุมชนต่าง ๆ อสม. มาประชุมระดมความเห็นก่อนเสมอ อบต.เรานั้นก็จะสนับสนุนด้านวิชาการ สถานที่ เช่น การช่วยเขียนโครงการเสนอขอประมาณจาก กองทุน สปสช.”

สัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. บางปลา, วันที่ 20 ตุลาคม 2564

1.3 แรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแบบความร่วมมือนั้นของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเพิ่มขึ้นเมื่อเขามองเห็นว่าการเข้าไปร่วมในกระบวนการดังกล่าวมีปัจจัยเอื้ออำนวยความสะดวก ความคาดหวังที่จะได้รับสวัสดิการและบริการสาธารณะจากรัฐที่ดีขึ้น หรือมีสิ่งจูงใจในการเข้าร่วม รวมทั้งมีการบริหารงานที่โปร่งใส หรือมีความรับผิดชอบต่อชุมชนหรือสังคม จากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้สูงอายุและประชาชนในจังหวัดสมุทรปราการ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแบบร่วมมือนั้นกับ อบต. มาจากหลายปัจจัย ได้แก่ (1) ความคาดหวังที่จะได้รับสวัสดิการและบริการสาธารณะจากรัฐที่ดีขึ้น (2) สิ่งจูงใจในด้านการเงิน และ (3) หน่วยงานมีการบริหารงานที่โปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อชุมชนหรือสังคม ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงประโยชน์ต่อการเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ว่า

“เราก็จะเชิญผู้สูงอายุในชุมชนต่าง ๆ มาร่วมกัน เขาก็จะรู้สึกว่ามีเพื่อน ได้มาสนทนากัน ไม่ต้องดูแลลูกหลานละ แล้วก็การไปดูงานก็ได้หลายอย่าง ได้ทั้งความสุข ความรู้ ได้เพื่อนใหม่ บางคนก็ไปหาประสบการณ์ เช่น เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง เก็บเกี่ยวเอาความรู้ไปต่อยอด บางคนที่เราพบว่าซึมเศร้า 3 คน พอมาเข้าโรงเรียนผู้สูงอายุกับเราได้ทำกิจกรรม ปรากฏว่าเขาดีขึ้นนะ..”

สัมภาษณ์ผู้บริหาร เทศบาลตำบลสำโรง, วันที่ 28 ตุลาคม 2564

“...ที่ตำบลเรา มีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ โดยเก็บค่าสมาชิกเริ่มแรก 550 บาท และรายปีอีก ปีละ 500 บาท โดยเราก็จะมีสวัสดิการให้แก่สมาชิก เช่นว่า เวลาป่วยไปเยี่ยมถ้ำนอน โรงพยาบาลจะให้ 1,000 บาท กรณีตาย จ่ายรายละ 18,000 บาทต่อคน และค่าพวงรีดไม่เกิน 600 บาท...”

สัมภาษณ์ผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนตำบลบางโฉลง, วันที่ 10 ตุลาคม 2564

1.4 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำแบบเอื้ออำนวย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ภาคเอกชน และระบบกลไกของรัฐที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้ง 3 ปัจจัยนี้จะหนุนเสริมที่สำคัญที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐ จากการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม พบว่า ผู้บริหาร อบต. คือ นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเป็นผู้นำที่มีความสามารถบริหารจัดการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับความต้องการ

ของประชาชนและผู้สูงอายุ ในด้านการบริหารผู้นำของ อปท.ได้เล็งเห็นความสำคัญของการเป็นสังคมผู้สูงอายุในจังหวัดสมุทรปราการ จึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมให้กลุ่มผู้สูงอายุได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการออกนโยบายดำเนินโครงการต่าง ๆ ร่วมกับภาคประชาชนและภาคเอกชน เช่น การริเริ่มจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ การส่งเสริมกิจกรรมชมรมผู้สูงอายุ การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ การมอบกายอุปกรณ์ จึงกล่าวได้ว่า ผู้บริหาร อปท.เป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารแบบความร่วมมือในท้องถิ่น ดังคำให้สัมภาษณ์จากผู้บริหาร อปท.ว่า

“...ด้วยนายกเทศบาลสำโรงเหนือได้เล็งเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นและเห็นว่ากลุ่มติดสังคมควรได้มีกิจกรรมทำร่วมกันและเรียนรู้การดูแลสุขภาพจึงได้จัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุขึ้นตอนนี้เรามีแล้ว 3 รุ่น รุ่นละร้อยละ 30 ทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขระดับหนึ่ง...”

สัมภาษณ์ อสม. เทศบาลตำบลสำโรงเหนือ, วันที่ 28 ตุลาคม 2564

นอกจากนั้น ในบริบทของไทย ยังพบว่า ปัจจัยเรื่อง “จิตอาสาหรือจิตสาธารณะและความร่วมมือร่วมใจกันของกลุ่มผู้สูงอายุ” ยังเป็นปัจจัยที่หนุนเสริมความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือในการดำเนินนโยบายส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการอีกด้วย ดังที่สมาชิก ชมรมผู้สูงอายุให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มว่า

“...ปัจจัยที่ทำให้ทำงานผู้สูงอายุเราประสบความสำเร็จ ก็คือ การร่วมมือร่วมใจกัน การเสียสละเพราะการทำงานในชมรมผู้สูงอายุก็ไม่มีค่าตอบแทนอะไร เราก็ต้องเสียสละกันมาเข้าเวรทำงานให้กับชมรม และส่วนใหญ่ก็เป็น อสม. มาก่อน อีกอย่างเราก็ว่างด้วยแหละ...”

สนทนากลุ่ม สมาชิก ชมรมผู้สูงอายุ. เทศบาลตำบลเทพารักษ์, 14 ตุลาคม 2564

2. ผลการวิจัยด้านลักษณะการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่า เป็นการบริหารจัดการแบบความร่วมมือโดยมี อปท.เป็นองค์กรหลักในการริเริ่มและประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาค ภาคประชาชน ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และวัดในพระพุทธศาสนา ที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะกระบวนการ เริ่มจากการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเป็นความร่วมมือทั้งแบบระยะยาวและระยะสั้น รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรร่วมกัน เช่น งบประมาณ บุคลากรและสถานที่ เป็นต้น ผ่านกระบวนการสำคัญ 3 ขั้นตอน จนเกิดเป็นผลลัพธ์ในเชิงนโยบายและส่งต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ดังนี้

(1) การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน (Trust) ประกอบด้วย การสื่อสารระหว่างกัน และการเคารพบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย การสื่อสารรวมทั้งการสื่อสารผ่านระบบออนไลน์ในยุคใหม่ด้วยระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อปท.กับผู้สูงอายุและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ การติดต่อสื่อสารระหว่างกันจะช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้จะต้องอาศัยเวลา การแบ่งปันข้อมูล



และความตั้งใจดีของแต่ละฝ่าย จากสัมภาษณ์ พบว่า ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ของ อบท. ภาคประชาชนและผู้สูงอายุ มีการติดต่อสื่อสารอย่างต่อเนื่องทั้งโดยการประชุมร่วมกัน และผ่านระบบออนไลน์ด้วย เพื่อปรึกษาหารือในการดำเนินงานและโครงการ รวมทั้งแจ้งข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ของ อบท.ให้ผู้สูงอายุได้ทราบ จึงสามารถสร้างความไว้วางใจกับประชาชน และผู้สูงอายุได้

(2) การสร้างความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน ประกอบด้วย การยอมรับความเป็นอิสระต่อกัน การปรึกษา/พูดคุยร่วมกัน และมีข้อตกลงร่วมกัน จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม พบว่า ในการประชุมระหว่าง อบท. ผู้สูงอายุ และภาคประชาชน จะตั้งอยู่บนฐานการให้เป็นอิสระต่อกันในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ โดยส่วนใหญ่จะเกิดจาก อบท.เป็นผู้ริเริ่มเวที การพูดคุยและสรุปข้อตกลงการดำเนินการร่วมกัน ทั้งนี้ เนื่องจาก อบท.เป็นหน่วยงานรัฐ ที่มีกฎหมายรับรองและมีทรัพยากรด้านการบริหาร เช่น สถานที่ อาคารสำหรับดำเนินโครงการ โรงเรียนผู้สูงอายุ กลุ่มออมทรัพย์ชุมชน และศูนย์พักคอย (Community Isolation Center) เป็นต้น

(3) การดำเนินงานร่วมกัน เป็นการวางแผนและกำหนดนโยบายเพื่อดำเนินงาน แก้ปัญหาร่วมกัน คือเมื่อ อบท.และผู้มีส่วนได้เสียมีข้อตกลงร่วมกันแล้ว อบท.จะเชิญให้กลุ่มผู้สูงอายุ เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารและดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ด้านผู้สูงอายุร่วมกัน เช่น กรณีการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุ เทศบาลตำบลสำโรงเหนือ จะเป็นการริเริ่มโดยเทศบาลร่วมกับ กลุ่มผู้สูงอายุ ส่วนเทศบาลตำบลเทพารักษ์ จะริเริ่มโดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลร่วมกับ ผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามในกระบวนการดำเนินงานนั้นจะมีลักษณะคล้ายกัน คือ (1) มีการร่วมกัน ดำเนินงานจากหลายฝ่ายในลักษณะแบบระยะยาว ที่มีลักษณะยืดหยุ่น โดยมี อบท.เป็นหน่วยงาน หลักในการประสานงาน ร่วมกับภาครัฐส่วนภูมิภาค เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล พัฒนาสังคมและความมั่นคงจังหวัด ภาคเอกชน คือ บริษัทในพื้นที่ กลุ่มผู้สูงอายุ วัด สถานับการศึกษา (2) อบท. มีนโยบายให้กลุ่มผู้สูงอายุเข้ามาร่วมกันบริหารงานโดยมีการแต่งตั้งให้ ผู้สูงอายุเป็นคณะกรรมการดำเนินการ อาทิ มีประธานโรงเรียนและคณะกรรมการบริหารงาน (3) มีระเบียบการเข้าเรียนในโรงเรียนจนกระทั่งสำเร็จหลักสูตรและรับใบประกาศนียบัตร ในด้านการจัดการเรียนการสอนจะเชิญผู้สอนมาจากหลากหลายหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาลประจำอำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาจารย์มหาวิทยาลัย ปราชญ์ชาวบ้าน พระสงฆ์จากวัด เป็นต้น (4) สถานที่จัดกิจกรรมบางแห่งใช้อาคารของเทศบาล/อบต. บางแห่งใช้พื้นที่ของวัด และ รพ.สต. ส่วนงบประมาณจะมาจาก 3 ส่วน คือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) จากเทศบาล/ อบต. และงบประมาณจากการบริจาคภาคเอกชนและประชาชน

ด้านนโยบายส่งเสริมอาชีพและกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นความร่วมมือระหว่าง อบท. และภาคประชาชนโดย อบท.จะสนับสนุนด้านงานวิชาการ ให้คำปรึกษา จัดอบรมและอำนวยความสะดวกสถานที่จัดประชุมหรือโครงการ เพื่อส่งเสริมให้กลุ่มผู้สูงอายุและชุมชนมีรายได้เสริม ส่วนผู้ดำเนินงานหลักคือ ภาคประชาชนและกลุ่มสมาชิกผู้สูงอายุ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล บางปลา ผู้นำชุมชนเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนให้พึ่งตนเองได้ และไม่ติดหนี้้นอกระบบ จึงได้ริเริ่มจัดตั้งกลุ่มส่งเสริมอาชีพและกลุ่มสวัสดิการชุมชนขึ้น โดยกลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนสวนแก้วแสน เริ่มจัดตั้งปี พ.ศ. 2551 เป็นการรวมกลุ่มของ

ประชาชนในชุมชนเพื่อให้การช่วยเหลือจัดเป็นสวัสดิการให้กับสมาชิกเมื่อเกิด “เจ็บ ป่วย เยี่ยมไข้ และเสียชีวิต” ส่วนกลุ่มออมทรัพย์สวนแก้วแสนจัดตั้งขึ้น ปี 2549 โดยเล็งเห็นปัญหามาจากการเป็นหนี้ในระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในชุมชนหรือหมู่บ้าน จึงแสวงหาแนวทางจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนขึ้นเพื่อให้สมาชิกได้กู้ยืมไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตได้โดยฝากเงินได้ตั้งแต่ 100 บาท ถึง 500 บาท โดยเงินฝาก 100 บาท สามารถกู้ได้ 7,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 1 บาท (ต่อเดือน) เป็นต้น รวมทั้งมีเงินปันผลให้ด้วย

ส่วนโครงการที่มีลักษณะเป็นความร่วมมือแบบชั่วคราว(เฉพาะกิจ) ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์พักคอยและการช่วยเหลือในสถานการณ์โรคไวรัสโคโรนา 2019 เป็นการดำเนินนโยบายที่ อปท. ได้ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ จัดตั้งศูนย์พักคอยขึ้นในชุมชนโดยการระดมทรัพยากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น ราชการส่วนภูมิภาค คือ หน่วยงานระดับอำเภอ ประสานงานเจ้าหน้าที่รัฐ ภาคเอกชน บริษัทและวัด ช่วยระดมสิ่งของ อาหาร น้ำดื่มและยารักษาโรค เพื่อให้บริการแก่ประชาชนและผู้สูงอายุที่เข้ามาใช้บริการในการกักตัวเพื่อสำรวจอาการติดเชื้อไวรัสโคโรนา ในเบื้องต้นรวมทั้งจัดส่งยา อาหาร และสิ่งของอื่น ๆ ที่จำเป็นให้ผู้ป่วยที่บ้าน (home isolation) และการมอบกายอุปกรณ์ให้กับผู้สูงอายุ เป็นต้น

ตารางที่ 2 สรุปลักษณะการบริหารจัดการแบบความร่วมมือแบบระยะยาวและแบบเฉพาะกิจ

ที่	CG แบบระยะยาว	ที่	CG แบบระยะสั้น (เฉพาะกิจ)
1	โรงเรียนผู้สูงอายุ	1	การมอบกายอุปกรณ์ให้ผู้สูงอายุ
2	ชมรมผู้สูงอายุ	2	การจัดตั้งศูนย์พักคอยและการช่วยเหลือในสถานการณ์โรคไวรัสโคโรนา 2019
3	กลุ่มส่งเสริมอาชีพ	3	การแจกถุงยังชีพช่วยเหลือผู้สูงอายุ
4	กลุ่มสวัสดิการชุมชน		
5	การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ		

ปัจจัยขับเคลื่อนกระบวนการดำเนินงานแบบความร่วมมือ ได้แก่ 1) มีผู้บริหาร อปท. ที่มีวิสัยทัศน์ เห็นความสำคัญของวาระผู้สูงอายุและมุ่งมั่นดำเนินนโยบายจนเกิดเป็นรูปธรรม 2) อปท.กำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินนโยบาย 3) ปัจจัยด้านผู้นำภาคประชาชนที่เข้มแข็ง มีความรู้ มีความเสียสละมีจิตอาสา 4) เครือข่ายกลุ่มผู้สูงอายุและภาคประชาชนเข้าร่วมการดำเนินงานแบบเชิงรุก (Active citizen) โดยเล็งเห็นถึงการเข้าร่วมดำเนินงานจะเกิดประโยชน์ต่อตนเองที่ได้รับประโยชน์หรือได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น รวมทั้งจะส่งผลดีต่อชุมชนของตน 5) การสนับสนุนจากภาคเอกชนด้านงบประมาณ สถาบันการศึกษา โดยการสนับสนุนด้านวิชาการและองค์การด้านศาสนา ในด้านสนับสนุนสถานที่และวิชาการด้านศีลธรรม



(4) การได้รับผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) เป็นผลเกิดขึ้นหลังจากการดำเนินงานโครงการร่วมกันระหว่าง อบท. ภาคประชาชน ผู้สูงอายุ ภาคเอกชน ที่เป็นรูปธรรมแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ การได้รับผลผลิต และผลลัพธ์ ส่วนแรก เป็นผลที่ออกมาในรูปแบบนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ โรงเรียนผู้สูงอายุ/ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ กลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชน การเยี่ยมบ้าน การจัดรถรับส่งผู้สูงอายุไปโรงพยาบาล การจัดตั้งศูนย์พักคอยและการช่วยเหลือในสถานการณ์โรคไวรัสโคโรนา 2019 จากการร่วมนำดำเนินนโยบายรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ อย่างน้อย 4 ด้าน คือ 1) คุณภาพชีวิตด้านสุขภาพกาย สุขภาพใจ ทำให้ผู้สูงอายุได้เรียนรู้การดูแลสุขภาพตนเอง 2) คุณภาพชีวิตด้านรายได้ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มส่งเสริมอาชีพและกองทุนสวัสดิการชุมชนทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้เสริมและเป็นเครื่องมือบรรเทาทุกข์ยามจำเป็น 3) การมีเครือข่ายเกื้อหนุนด้านสังคม คือ ทำให้ผู้สูงอายุได้รวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันในด้านต่าง ๆ ซึ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้สูงอายุในชุมชน 4) การพัฒนาด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย จากนโยบายการช่วยเหลือจากภาครัฐ ส่วนที่สอง คือ ผลที่เกิดขึ้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงการบริหารไปจากเดิมเน้นการทำงานโดยใช้ “กลไกระบบราชการ(Bureaucratic Governance)” เพียงฝ่ายเดียว ไปสู่ “ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบความร่วมมือ (CG)” ระหว่าง ภาครัฐ อบท. ภาคประชาชน และภาคเอกชนอย่างชัดเจน โดยอาศัยการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อดำเนินโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้กับผู้สูงอายุได้ดียิ่งขึ้น และสุดท้าย คือ ได้สร้างแนวปฏิบัติที่ดีเชิงนโยบายด้านการบริหารแบบร่วมมือระหว่างภาครัฐ กับภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการกับปัญหาในชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่าง ๆ มาร่วมกันซึ่งสามารถนำไปทดลองใช้กับการดำเนินนโยบายท้องถิ่นในด้านอื่น

3. ผลการวิจัยด้านปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อบท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ สรุปได้เป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ปัญหาภายในองค์กร คือระบบการบริหารงานของ อบท. ได้แก่ การบริหารจัดการแบบความร่วมมืออยู่ในช่วงเริ่มต้น คือ เป็นระบบการบริหารที่เพิ่งเริ่มนำมาใช้ใน อบท. ข้อจำกัดในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านผู้สูงอายุ และงบประมาณโดยเฉพาะ อบต. (2) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุบางส่วนยังติดบ้านเพราะเป็นหวัดบ้าน หรือมีภาระต้องเลี้ยงหลาน เป็นต้น กับปัญหาการเดินทางที่ไม่สะดวก ไม่มีผู้ไปส่งไปรับ (3) ปัญหาจากการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้การดำเนินกิจกรรมการรวมกลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ โรงเรียนผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ ต้องหยุดลงชั่วคราวตั้งแต่ปี พ.ศ.2563 ตามมาตรการของภาครัฐเพื่อความปลอดภัยต่อสุขภาพของผู้สูงอายุ

การอภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัย จึงอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ข้อ สรุปได้ดังนี้

1. เจื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยที่สนับสนุนต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ สรุปได้ 4 ประการ ได้แก่ หนึ่ง เจื่อนไขเริ่มต้นและปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ มี 4 ประเด็น ได้แก่ (1) บริบททั่วไป ในด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม นโยบายภาครัฐและกฎหมาย (2) ความไม่สมดุลทางทรัพยากรและอำนาจ (3) แรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ปัจจัยอำนวยความสะดวก ความคาดหวังที่จะได้รับสวัสดิการและบริการสาธารณะที่ดี การบริหารงานที่มีความรับผิดชอบต่อชุมชน (4) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ภาคเอกชน และระบบกลไกของรัฐที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ผลการวิจัยนี้ ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมในพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจที่จังหวัดสมุทรปราการเป็นเมืองอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ของประชากร จนกลายเป็นสังคมเมืองนั้น ทำให้ อปท.ต้องดำเนินนโยบายโดยร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นเป็นกฎหมายและแผนผู้สูงอายุระดับชาติ การดำเนินนโยบายผู้สูงอายุนี้ ผู้บริหาร อปท.ทั้ง 4 แห่งที่เป็นหน่วยศึกษา จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ออกมาเป็นนโยบายรูปแบบต่าง ๆ เช่น โรงเรียนผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มส่งเสริมอาชีพ การเยี่ยมบ้าน ศูนย์พักคอย เป็นต้น ผลการวิจัยนี้ สอดคล้องกับ ทฤษฎีการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ Ansell และ Gash (2008) ที่อธิบายถึงเจื่อนไขเริ่มต้น ประกอบด้วย ความไม่สมดุลทางอำนาจ และทรัพยากร สิ่งจูงใจ และ Kirk Emerson, Tina Nabatchi และ Stephen Balogh (2011) ซึ่งอธิบายว่า การบริหารจัดการแบบความร่วมมือเกิดจากเจื่อนไขทางทรัพยากร กรอบกฎหมาย เชนนโยบาย การเชื่อมโยงทางเครือข่าย แรงผลักดันจากภาวะผู้นำ แรงจูงใจที่เกิดจากความต้องการทรัพยากร ผลประโยชน์

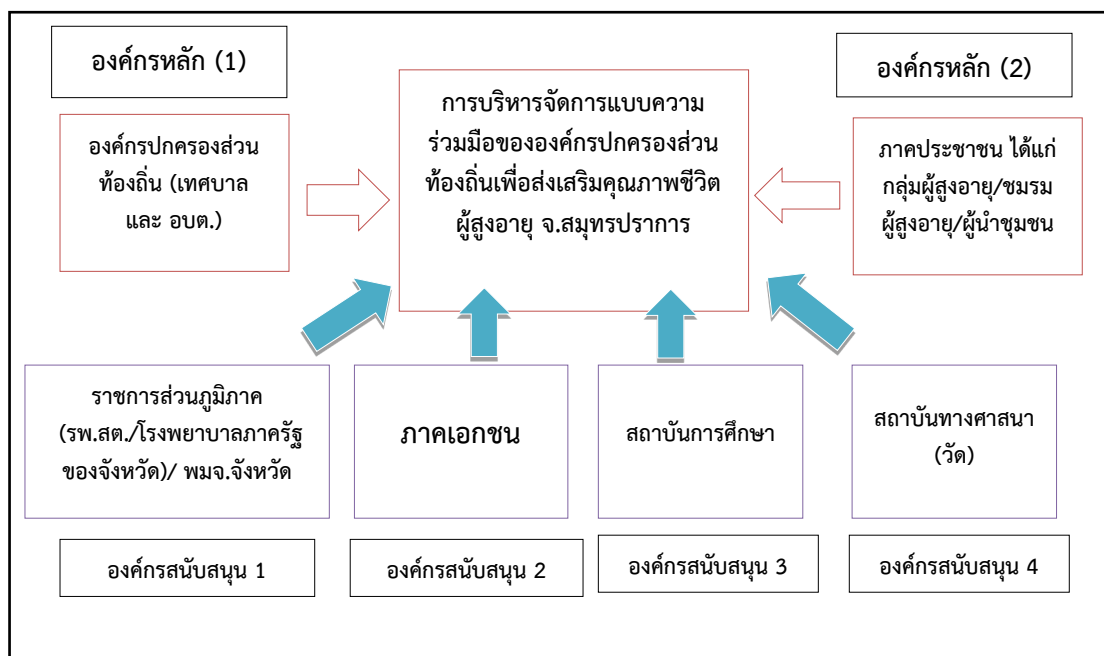
2. ลักษณะการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท.เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เป็นการบริหารจัดการแบบความร่วมมือระหว่าง อปท.กับภาคประชาชน ภาคเอกชน สถาบันทางการศึกษาและวัด ที่มีลักษณะกระบวนการเริ่มจากการกำหนดนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีทั้งความร่วมมือในระยะยาวและระยะสั้น (เฉพาะกิจ) ประกอบด้วย (1) การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน (2) การสร้างความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน (3) การดำเนินงานร่วมกัน และ (4) การได้รับผลลัพธ์ร่วมกัน จนเกิดเป็นผลลัพธ์ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ผลการวิจัยนี้ แสดงให้เห็นว่าลักษณะการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อปท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เป็นการบริหารจัดการแบบความร่วมมือระหว่าง อปท.กับภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกันในจังหวัดสมุทรปราการ ที่มีความสอดคล้องกับตัวแบบการบริหารจัดการแบบร่วมมือ ของ Ansell และ Gash (2008) โดยกระบวนการบริหารจัดการแบบ CG นี้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในบริบทของท้องถิ่นไทย ซึ่งต้องอาศัยปัจจัยสำคัญร่วมกันผลักดันให้เกิดกระบวนการบริหาร ได้แก่ 1) ผู้บริหาร อปท.ต้องที่มีวิสัยทัศน์ เห็นความสำคัญของวาระผู้สูงอายุและมุ่งมั่นดำเนินนโยบายจนเกิดเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง 2) อปท.ต้องกำหนดนโยบาย



ผู้สูงอายุให้ชัดเจนในแผนยุทธศาสตร์ และสนับสนุนทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากร สถานที่ดำเนินงาน ทั้งนี้ต้องใช้ทั้งทรัพยากรภายในและระดมจากภายนอก 3) ด้านผู้นำภาคประชาชนที่เข้มแข็ง มีความรู้ มีความเสียสละ มีจิตอาสา ซึ่ง อบท.มีหน้าที่จะต้องค้นหาผู้นำชุมชนที่มีลักษณะนี้ที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อเป็นผู้นำและประสานความร่วมมือระหว่าง อบท. และกลุ่มผู้สูงอายุในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ร่วมกัน 4) เครือข่ายกลุ่มผู้สูงอายุและภาคประชาชนเข้าร่วมการดำเนินงานแบบ Active โดยที่เล็งเห็นว่าการเข้าร่วมดำเนินงานจะเกิดประโยชน์ต่อตนให้ได้รับประโยชน์หรือได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น รวมทั้งจะส่งผลดีต่อชุมชน 5) การสนับสนุนจากภาคเอกชน ด้านงบประมาณ สถาบันการศึกษาด้านวิชาการ และองค์กรด้านศาสนา ในด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษาของวสันต์ ศรีสมพงศ์(2559); คอรี การ์จีและณัฐฐา วินิจนัยภาค (2563); ฉัตรทิพย์ ชัยกรรจ์ (2561) ที่พบว่า แรงขับเคลื่อนกระบวนการบริหารแบบ CG เกิดจากความไว้วางใจและเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน ปัจจัยด้านผู้นำขององค์กรภาครัฐและข้าราชการระดับปฏิบัติการ เครือข่ายการดำเนินงาน สิ่งจูงใจที่จะทำให้เกิดผล หลักการทำงานร่วมกัน รวมทั้งการศึกษาของ Bichler & Losch (2019) และLiu, Zh., Lin, S., Shen, Y., & Lu., T. (2021) ที่พบว่า ความสำเร็จของการบริหารแบบ CG เกิดจากปัจจัยสองฝ่าย คือ ฝ่ายภาคประชาชนที่ต้องมีทุนทางสังคมโดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของภาคพลเมืองกับฝ่ายภาครัฐในฐานะ “ผู้สนับสนุนและกำกับติดตาม” โดยการออกแบบนโยบายและวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจนกับการสนับสนุนด้านทรัพยากรต่าง ๆ นอกจากนั้นในสังคมไทยยังพบว่าปัจจัยด้าน “ภาคประชาชนที่มีจิตอาสาและจิตสาธารณะและความร่วมมือร่วมใจ” เป็นทุนทางสังคมที่จะช่วยให้การบริหารจัดการแบบ CG ประสบความสำเร็จอีกด้วย

3. ปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบความร่วมมือของ อบท. เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ ปัญหาแรก คือ ข้อจำกัดในเชิงการบริหารงานขององค์กร (อบท.) ได้แก่ ข้อจำกัดในด้านระยะเวลาการดำเนินงานนโยบาย เพราะอบท.ที่ศึกษา 4 แห่ง เพิ่งได้ริเริ่มดำเนินการบริหารงานแบบ CG ในด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ โรงเรียนผู้สูงอายุ การตั้งกลุ่มสวัสดิการชุมชน และกลุ่มอาชีพเสริมซึ่งส่วนใหญ่เริ่มดำเนินการหลังปี 2560 และโครงการเหล่านี้ต้องหยุดชะงักลงชั่วคราวด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-2019) ตั้งแต่ปี 2563 ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของ Ansell and Gash (2008) ได้อธิบายไว้ว่า การบริหารจัดการแบบ CG จะต้องอาศัยเวลา ความเชื่อมั่นระหว่างกันและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคที่สองคือ สิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านผู้สูงอายุ งบประมาณ ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษาของเศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล (2555) และวสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ (2557) ที่พบปัญหาของการบริหารงานของ อบท. คือปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องผู้สูงอายุของบุคลากรของ อบท. ปัญหาต่อมา คือปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุบางส่วน ที่เป็นกลุ่มติดบ้านหรือมีภาระต้องเลี้ยงหลาน ปัญหาการเดินทางที่ไม่สะดวก ไม่มีผู้ไปส่งไปรับ และสุดท้ายคือ ปัญหาจากการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้การดำเนินกิจกรรมการรวมกลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ โรงเรียนผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุต้องหยุดลงชั่วคราว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ตามมาตรการของภาครัฐเพื่อความปลอดภัยต่อผู้สูงอายุ

หน่วยงานและองค์กรหลักที่เข้าร่วมการบริหารจัดการแบบความร่วมมือเพื่อดำเนินนโยบายส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ สรุปได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ (1) หน่วยงานและองค์กรที่มีบทบาทสำคัญหลัก คือส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กับภาคประชาชน ได้แก่ ชมรมผู้สูงอายุ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และผู้นำชุมชน (2) หน่วยงานกับองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนร่วมกันดำเนินนโยบาย ประกอบด้วย ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ โรงพยาบาลของรัฐ และพัฒนาสังคมและความมั่นคงของจังหวัด (พมจ.) ภาคเอกชน เช่น บริษัท ห้างร้านในพื้นที่ที่สนับสนุนงบประมาณและ สถาบันการศึกษาที่ได้สนับสนุนด้านวิชาการ กับวัดในพระพุทธศาสนาที่สนับสนุนด้านสถานที่จัดกิจกรรมและให้ความรู้ในการพัฒนาด้านจิตใจ และศีลธรรมแก่ผู้สูงอายุ สรุปได้ในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 องค์กรหลักและองค์กรเสริมในการบริหารจัดการแบบความร่วมมือเพื่อดำเนินนโยบายส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ในจังหวัดสมุทรปราการ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ

1. การบริหารจัดการแบบความร่วมมือเกิดจากแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ปังจ้ยอำนวยความสะดวก ความคาดหวังที่จะได้รับสวัสดิการและบริการสาธารณะที่ดี และระบบกลไกของรัฐที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ดังนั้น รัฐบาลและ อปท.ควรออกแบบนโยบายและบัญญัติกฎหมาย ระบบกลไก และสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน มีความสะดวกและกระตุ้นให้เข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการร่วมกับ อปท.



2. ภาครัฐและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความเชื่อมั่น สร้างความเข้าใจ และข้อตกลงร่วมกัน ร่วมกับภาคประชาชนเพื่อให้สามารถเข้ามาร่วมดำเนินงานได้ง่ายซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบความร่วมมือและได้ผลลัพธ์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย

3. อบท.ควรค้นหาผู้นำชุมชนที่มีความรู้ ความสามารถและมีจิตอาสาเพื่อเป็นแกนนำในการกระตุ้นให้ภาคประชาชน/ผู้สูงอายุเข้ามาร่วมการบริหารงานร่วมกับ อบท.ซึ่งจะนำไปสู่การรวมกลุ่มที่เข้มแข็งและส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายผู้สูงอายุให้สำเร็จได้มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

ควรศึกษาวิจัยแนวทางการบริหารจัดการแบบความร่วมมือในมิติการดำเนินนโยบายภาครัฐในด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการจัดสวัสดิการสังคม การจัดการศึกษา การพัฒนานวัตกรรมบริการให้บริการภาครัฐ เป็นต้น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ที่ได้สนับสนุนทุนการวิจัย รวมทั้งผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนผู้สูงอายุในจังหวัดสมุทรปราการ ที่ได้กรุณาสับสนุนและให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง

บรรณานุกรม

- ชาย โพธิ์สิตา. (2554). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: อมรินทร์ปริ้นติ้ง.
- ชัยมงคล สุพรมอินทร์. (2562). ความต้องการและการได้รับการตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลไทย. *วารสารสวนสุนันทาวิชาการและการวิจัย*, 13(2), 19-29.
- คอรี่ การ์จิ, และณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2563). การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 10(2), 1-17.
- จุฑามาศ ทรัพย์แสนดี. (2563). การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี. *Lawarath Social E- Journal*, 2(1), 65-76.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2560). การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance): แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ. *Verdian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 10(3), 286-298.

- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. (2561). แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือในการจัดสวัสดิการด้านการเงินของจังหวัดน่าน. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 16(2), 81-103.
- พลกฤต แสงอาวุธ. (2558). รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุราษฎร์ธานี. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร*, 6(2), 266-282.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). *โครงการศึกษาด้านโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีนัยต่อการดำเนินนโยบาย*. (2565, 30 เมษายน). สืบค้นจาก <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/AgePeriodCohort.pdf>.
- พัชรภา ตันตราจิน. (2563). บทความปริทัศน์ การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance): ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 8(1), 131-154.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2564). การบริหารงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทสำรวจวรรณกรรม. *วารสารสหศาสตร์*, 21(2), 254-266.
- ณัฐภัทร ฤทธิโยธี, และคณะ. (2557). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ “การศึกษาวิเคราะห์และยกร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้งบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2551). *รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ. ศ. 2550*. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย.
- ประเทือง ม่วงอ่อน. (2558). บทปริทัศน์หนังสือ Collaborative public management: new strategies for local governments. by Robert Agra off and Michael McGuire. *วารสารบริหารท้องถิ่น*, 8(2), 103-107.
- ภาคิน เจริญนนทสิทธิ์. (2562). การบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, และคณะ. (2557). *การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการศึกษาโครงการวิจัยเพื่อพัฒนากลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย*.
- วสันต์ ศรีสมพงศ์. (2559). *การบริหารจัดการแบบร่วมมือในโครงการคลองหมอนนา ตำบลรำแดง อำเภอลี้หินนคร จังหวัดสงขลา*. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- วีรศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ. (2558). *สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 15ปี การกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). *รายงานการศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการพัฒนาประเทศจากผลการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.



- สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์, วิรัตน์ ธรรมาภรณ์, ทวีศักดิ์ พุฒสุขชี, และบุญญพัฒน์ ไชยเมธ. (2559). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุไทย. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*, 9(1), 121-127.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). *สภาวะการศึกษาไทย 2561/2562: การปฏิรูปการศึกษาในยุคดิจิทัล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล. (2555). นโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*, 1(1), 146-165.
- ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต, เฉลิมพล แจ่มจันทร์, กาญจนา ตั้งชลทิพย์, และจรัมพร ไหล่ายอง. (2556). *คุณภาพชีวิต การทำงาน และความสุข*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศรีเมือง พลึงฤทธิ์. (2547). *การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยตนเอง ครอบครัว และชุมชน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต). สาขาวิชาประชากรศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ขั้ววาลย์. (2555). *การเมืองในการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดม ทมโฆสิต. (2553). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: แชน โพร์ พรินติ้ง.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bichler, F. B., & Losch M. (2019). Collaborative Governance in Tourism: Empirical insights into a community-oriented destination. *Sustainability*, 11 (23), 1-13.
- Everingham, J. A., Warburton, J., Cuthill, M. & Bartlett, H. (2011), Collaborative Governance of Ageing: Challenges for Local Government in Partnering with the Seniors' Sector. *Local Government Studies*, 38 (2), 1-21.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Hafel, M., Jamil, J., Uamsugi, M., & Anfas. (2021). Collaborative Governance between Stakeholders in Local Resource Management in North Maluku. *Journal of Hunan University*, 48 (4), 82-87.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2013). *Managing to Collaborate: the Theory and Practice of Collaborative Advantage*: Routledge.



- Jeon, J. & Kim, H. (2021). Leading Collaborative Governance in the Cultural Sector: The Participatory Cases of Korean Arts Organizations. *International Journal of Arts Management*, 24 (1), 63-74.
- Liu, Zh., Lin, S., Shen, Y., & Lu., T. (2021). Collaborative neighborhood governance and its effectiveness in community mitigation to COVID-19 pandemic: From the perspective of community workers in six Chinese cities. *Cities*, 116, 103274. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103274>
- Lima, V. (2021). *Collaborative Governance for Sustainable Development*. Leal Filho et al. (eds.), Peace, Justice and Strong Institutions, Encyclopedia of the UN Sustainable Development.
- Mandell, M. & Keast, R. (2007). Evaluating network arrangements: Toward revised performance measures. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 574–597.
- Nalbandian., John. (2005). Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government. *The Journal of Politics*, 67 (1), 283–284.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Open University Press, Buckingham.
- Robert. H. W. (2000). Understanding local governance: an international perspective. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51-63.
- Ullah., I. & Kim., D. Y. (2020). A model of Collaborative Governance for community-based trophy-hunting programs in Developing Countries. *Perspective in ecology and conservation*, 18, 145-160.
- WHOQOL Group. (1998). Development of the World Health Organization WHOQOL-BREF Quality of life assessment. *Psychological Medicine*, (28), 551-558.