

ประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต  
และการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ

EFFECTIVENESS OF PUBLIC MANAGEMENT IN LIFELONG LEARNING  
AND LIFE SKILLS ENHANCEMENT FOR THE ELDERLY

กัณณิการ์ ตริยางกูรศรี<sup>1\*</sup> และ อุทัย เลหาวิเชียร<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Kunnigar Triyangkulsri<sup>1\*</sup> and Uthai Laohavichien<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Department of Public Administration Ramkhamhaeng University, Bangkok, Thailand.

\*E-mail: ktriyangkulsri@hotmail.com

Received: 22-03-2023

Revised: 03-04-2023

Accepted: 22-05-2023

## บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานภาครัฐ ผลการวิจัยเพื่อประโยชน์ให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปพัฒนางานด้านเสริมสร้างทักษะชีวิตผู้สูงอายุ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล 2 กลุ่ม คือ 1) ผู้กำหนดนโยบายและแผนงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ 2) ผู้บริหารท้องถิ่นและกลุ่มผู้สูงอายุ โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในกรุงเทพฯ และปทุมธานี รวม 17 คน และอีก 3 กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้วิจัยนำข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์และสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม มาสังเคราะห์เพื่อตอบคำถามการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสัมภาษณ์ และผู้วิจัยในการสังเกตการณ์ ข้อมูลเอกสารใช้การวิเคราะห์แบบนิรนัย และข้อมูลภาคสนามใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยการตีความสร้างข้อสรุปจากการสัมภาษณ์

การศึกษพบว่าการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุยังขาดประสิทธิผลเนื่องจาก 1) ไม่มีนโยบายโดยตรง 2) ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน 3) ขาดการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน 4) ทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ และ 5) ขาดงบประมาณเฉพาะการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ ภาวะผู้นำ การสื่อสาร เครือข่าย และการประสานงาน ทีมงาน ทักษะคิดของผู้ปฏิบัติงาน ความชัดเจนของนโยบาย และงบประมาณ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติงาน ได้แก่ ภาคเอกชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ ผลักดันให้มีการจ้างงาน ส่งเสริมให้ท้องถิ่น

ดำเนินงานด้านการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ และส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพของผู้สูงอายุ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ รัฐควรกำหนดนโยบายตรงเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน มีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และปรับการบริหารงานโดยใช้พหุรูปแบบ ร่วมกับการบริหารเครือข่าย

**คำสำคัญ:** การบริหารงานภาครัฐ การเรียนรู้ตลอดชีวิต ทักษะชีวิต ผู้สูงอายุ

## ABSTRACT

This research aimed to study 1) the effectiveness of public management in lifelong learning and life skills enhancement for the elderly, 2) factors influencing public management, and 3) useful suggestions on enhancing the elderly's capacity. This was qualitative research by selecting two groups of informants including 3.1) the policy makers and planers concerning the elderly, and 3.2) the local executives and the elderly. These key informants consisted of 17 people and 3 groups of elderly living in Bangkok and in Pathum Thani province. The researcher synthesized the data, documents, interviews, and non-participatory observations in order to answer the research questions. The tools used in this research were an interview form and observation. The data were analyzed by deductive reasoning method whereas the inductive reasoning method was used for the field data. The content analysis was used to make a summary from the key informants' data.

The findings revealed that the government administration on lifelong learning for the elderly still lacked effectiveness due to 1) lack of direct policy, 2) lack of interagency coordination, 3) lack of progressive evaluation and clear indicators, 4) negative attitude towards the elderly, and 5) lack of budget dedicated to lifelong learning for the elderly. The factors affecting the government administration included leadership, communication, network and coordination, teamwork, attitude of the staff, policy clarity, and budget. The recommendation on practical approach were as follows: 1) engaging private sector in learning management, 2) encouraging the elderly employment, 3) encouraging the local community to provide learning for the elderly, and 4) enhancing occupational grouping of the elderly. Regarding the policy recommendations, the government should formulate the policy on lifelong learning with the emphasis on integration and coordination between agencies and continuously assessing performance and adjusting the public administration style using various types in accordance with network management.

**Keywords:** Public Administration, Lifelong Learning, Life skills, Elderly

## บทนำ

การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคศตวรรษที่ 21 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ทำให้โครงสร้างประชากรโลกมีอายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น โดยจากการคาดการณ์จำนวนประชากร พบว่าปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีผู้สูงอายุจำนวน 12.62 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 17.51 ของประชากรทั้งหมด และคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (TGRI, 2019)

การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่สังคมสูงอายุนั้น เป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่ง เพราะประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยในเวลารวดเร็ว โดยที่ภาครัฐไม่มีมาตรการในการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ

ปัจจุบันการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการตามนโยบาย รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการวิจัยในผู้สูงอายุ เป็นศูนย์กลางประสานงานด้านผู้สูงอายุ สร้างระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชนร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานหลัก รวมถึงมีหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานผู้สูงอายุ (DOP, 2022)

การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี คือ การพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning)

ซึ่งนอกจากจะต้องส่งเสริมการเรียนรู้ในผู้สูงอายุแล้ว รัฐควรต้องผลักดันให้เกิดการร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ แบบบูรณาการมีกระบวนการการทำงานร่วมกับภาคเอกชนเพื่อให้แผนงานบรรลุตามเป้าหมาย แต่จากรายงานผลการดำเนินการของกรมกิจการผู้สูงอายุ ปีงบประมาณ 2564 (DOP, 2021) ด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต พบว่า การพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จากรายงานพบว่าภาครัฐให้ความสำคัญด้านสวัสดิการและการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุมากกว่าส่งเสริมด้านทักษะชีวิต ซึ่งเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายผู้สูงอายุ ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะ 10 ปี จาก 170,000 ล้านบาท เป็น 462,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2564 เป็นงบด้านสวัสดิการกว่าร้อยละ 99.8 มีเพียงส่วนน้อยที่ใช้สำหรับการบูรณาการเพื่อรองรับสังคมสูงวัย (PBO, 2019) จึงเป็นที่น่าวิตกว่าอนาคตของผู้สูงวัยหรือผู้ที่กำลังจะสูงวัยอาจประสบปัญหาคุณภาพชีวิต

จากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไป ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เช่น การขาดแคลนแรงงาน การลดลงของการออมในระบบ การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุ ด้านสวัสดิการ สาธารณสุขการแพทย์ และด้านบริการสังคมมากขึ้น การลดลงของการลงทุนของประเทศ จากปัญหาดังกล่าว ถ้าประเทศไทยไม่มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมสูงวัย จะส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับ

การเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อสังเคราะห์หาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการแผนการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ รวมทั้งเพิ่มความตระหนักถึงความเร่งด่วนในการพัฒนาแผนงานด้านทักษะชีวิตให้ครบทุกมิติและทันต่อการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้สูงอายุ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการบริหารงานเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ
2. เพื่อระบุปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ

### ทบทวนแนวคิด

**แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ (Lifelong Learning and Life Skills)**

1. **การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning)** การเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นกระบวนการในการเรียนรู้ของคนตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยชรา โดยผ่านการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ตลอดชีวิตมุ่งพัฒนาศักยภาพของผู้คนอย่างเต็มที่ด้วยความรู้พื้นฐานที่เพียงพอและมีทักษะในการดำรงชีวิต ทั้งนี้การเรียนรู้ตลอดชีวิตจะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ต้องมีกลยุทธ์และกำหนดภารกิจในการดำเนินงานให้ชัดเจน (Luka & Sungsri, 2015)

นอกจากนี้ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ยังได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเสนอคุณลักษณะของการบริหารการเรียนรู้ตลอดชีวิตเชิงระบบไว้ 5 ประการ คือ 1) ระบบการเรียนรู้ต้องเป็นที่รู้จักและยอมรับ ไม่ใช่เพียงแค่ระบบการเรียนรู้ที่เป็นทางการหรือเพียงแค่ระบบการเรียนรู้เพื่อส่งต่อ 2) การเรียนรู้ตลอดชีวิตมีความจำเป็นต้องใช้ทักษะพื้นฐานของคนกลุ่มต่าง ๆ มารวมกัน และมีศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ 3) การเรียนรู้ตลอดชีวิตจะต้องเข้าถึงและครอบคลุมในคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม มีหลักสูตรหลากหลายและเหมาะสมกับความต้องการของคนกลุ่มนั้น ๆ 4) มีการประเมินทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตอยู่เสมอ และปรับใช้ให้เหมาะสม และ 5) การนำการเรียนรู้ตลอดชีวิตไปดำเนินการให้ประสบความสำเร็จต้องเกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ (Hasan, 2012)

2. **แนวคิดเกี่ยวกับทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ (life skills) ทักษะชีวิตที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21 ของผู้สูงอายุ มีแนวคิดสำคัญ คือแนวคิดของพหุผลพลัง (active aging) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization--WHO) ที่นำเสนอแนวคิดที่แสดงถึงคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและเป็นเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั่วโลก โดยประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ 1) การมีสุขภาพดี (health) 2) การมีส่วนร่วม (participation) และ 3) การมีความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ (security) (WHO, 2002) กรอบแนวคิดนี้ถูกนำมาประยุกต์เพื่อกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานเกี่ยวกับ**

ผู้สูงอายุในหลายประเทศทั่วโลก และพบว่าทักษะชีวิตที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ ได้แก่ ทักษะการดูแลสุขภาพของตนเอง ทักษะการมีส่วนร่วมในสังคม ทักษะการใช้เทคโนโลยีสืบค้นข้อมูลและเข้าถึงสื่อสารสนเทศ และทักษะทางอาชีพ

### แนวคิดการบริหารงานภาครัฐ

**1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management--NPM)** เกิดจากการรวมตัวของสองกระแสแนวคิดหลัก โดยแนวคิดแรกคือ แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งเกิดมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ทฤษฎีว่าจ้างตัวแทน (Principal-Agent Theory Act) ทฤษฎีต้นทุน ธุรกรรม (Transaction Theory) ซึ่งมองการเมืองเป็นเหมือนการตลาด (market model) ส่วนอีกกระแสแนวคิดหนึ่ง คือ การจัดการนิยม (managerialism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารภาครัฐโดยนำเอาเทคนิคต่าง ๆ ของเอกชนมาใช้ หรือเป็นการบริหารงานที่เลียนแบบเอกชน (Yamamoto, 2003) และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมแข่งขันหรือร่วมลงทุน เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

สาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีดังต่อไปนี้ (Boston Martin, Pallot, & Walsh, 1996)

1. การบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพ ไม่มีความแตกต่างระหว่างการบริหารงานของเอกชนและภาครัฐ มีการนำการบริหารของเอกชนมาปรับใช้ เช่น การวางกลยุทธ์ จ่ายค่า

ตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอก เฉพาะงาน การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

2. ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for result)

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย

4. สนับสนุนการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้คล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการให้มีขนาดเล็กลง หน่วยงานรัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นการกำกับดูแล และมีการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกัน

6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน และการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจน

8. สร้างวินัยและความประหยัดในการใช้งบประมาณ โดยลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิต

### 2. การบริหารปกครองแนวใหม่ (New Public Governance)

แนวคิด NPM ยังมีจุดอ่อนเพราะการบริหารงานภาครัฐไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการเพียงอย่างเดียว จึงเกิดแนวคิดการบริหารปกครองภาครัฐแนวใหม่ขึ้นมา มีแรงผลักดันจากความต้องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากกว่าจะเป็นเฉพาะ

ผู้รับบริการ โดยการบริหารเน้นหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นการบูรณาการการจัดการ โดยใช้ตัวแบบ “ตลาด” ผสมผสานกับแนวคิด เครือข่าย หรือเรียกว่าการจัดการพหุรูปแบบ (Governance model) มีการระดมทุกภาคส่วน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เน้นความร่วมมือ ระหว่างบุคลากรกับสถาบัน ใช้โครงสร้างการจัดการ แบบแนวราบ สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย ตามที่ต้องการ มีประสิทธิผลมากกว่าการบริหาร แบบองค์การขนาดใหญ่ซึ่งใช้การบังคับบัญชา หรือ การสั่งงาน ที่มีกลิ่นเหลวและไม่ได้ได้รับความร่วมมือ (Laohavichien, 2023)

### 3. การบริหารปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance)

เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารปกครอง ภาครัฐแนวใหม่ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม และการบริหารจัดการเครือข่าย เป็นการส่งมอบ อำนาจจากภาครัฐสู่ประชาสังคม โดยเน้น

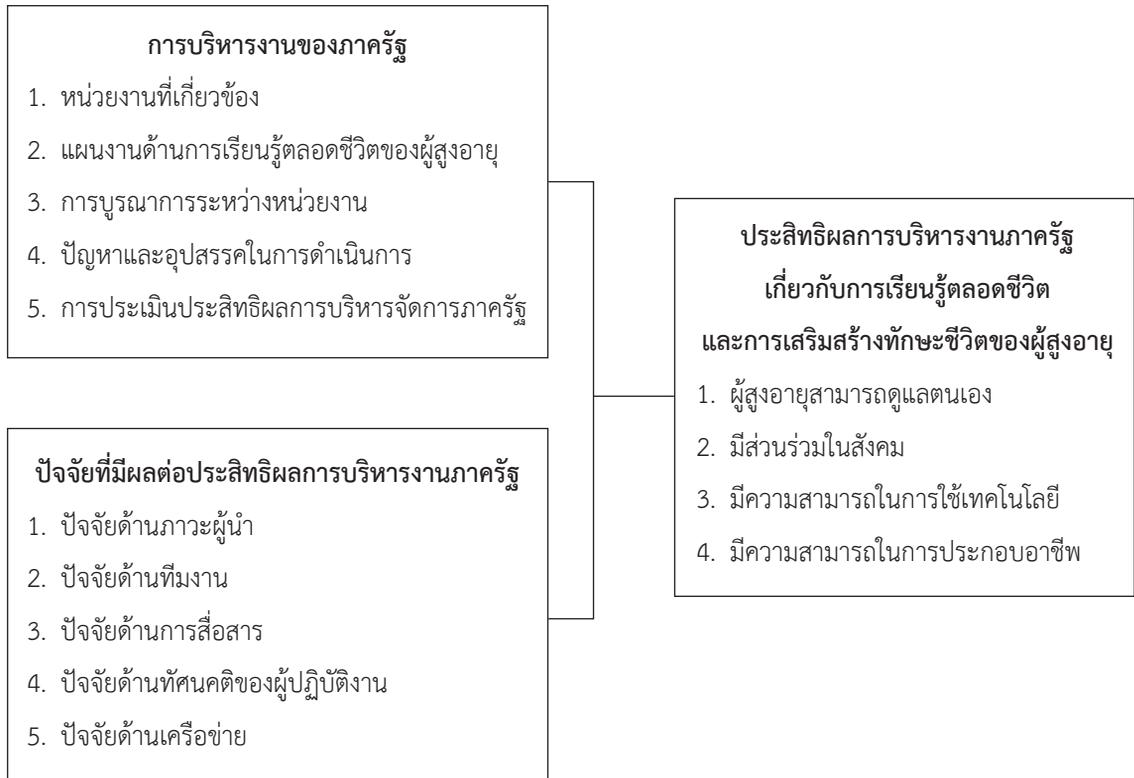
ความคล่องตัวของการทำงาน ความสัมพันธ์ และการร่วมมือเพื่อบรรลุเป้าหมายของเครือข่าย แนวคิดการบริหารปกครองเครือข่ายนี้ ถือเป็น แนวคิดที่นำมาซึ่งคำตอบในการแก้ปัญหาสังคม ที่มีความสลับซับซ้อนได้เป็นอย่างดีในศตวรรษที่ 21

### 4. แนวคิดประสิทธิผลการบริหารงาน ภาครัฐ

เป็นการบริหารงานภาครัฐให้ตรงตาม เป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนงาน มีมิติที่ผู้วิจัยให้ ความสำคัญ 2 ประเด็น ได้แก่ ความเหมาะสม ของตัวชี้วัด และแนวคิดการประเมินประสิทธิผล ของการบริหารงานภาครัฐ

การกำหนดตัวชี้วัดเป็นส่วนหนึ่ง ที่ช่วยให้การทำงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน และมุ่ง บริหารแผนให้ได้ตามตัวชี้วัด พบว่า ตัวชี้วัดที่มี ประสิทธิภาพต้องสามารถวัดผลได้และสะท้อนถึง วัตถุประสงค์ตามแผนงาน

## กรอบแนวคิดของการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

ส่วนแนวคิดการประเมินผลเริ่มตั้งแต่การประเมินเป้าหมายที่ต้องชัดเจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และสื่อสารให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ มีการติดตามเพื่อนำเอาข้อมูลจากการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขแผนงาน มีการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้กับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การประเมินเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม

ในด้านปัญหาของการประเมินผลภาครัฐส่วนใหญ่เกิดจากความน่าเชื่อถือ ความยากในการเก็บข้อมูล แรงกดดันจากฝ่ายการเมือง

มาตรฐานการประเมิน และเกิดแรงต่อต้านจากหน่วยงานที่ถูกประเมิน จากความท้าทายในการประเมินผลดังกล่าว ภาครัฐจึงควรวางแผนตั้งแต่แรกเพื่อพิจารณาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการประเมินผล

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการดำเนินการวิจัย ตามรายละเอียด ดังนี้

1. กระบวนการวิจัย ใช้การวิจัยเอกสาร ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม รวบรวมข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์

เชิงลึกอย่างเป็นทางการ และตั้งคำถามไว้ล่วงหน้า โดยอิงจากกรอบแนวคิดการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสัมภาษณ์การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ และตัวผู้วิจัยที่เป็นผู้เก็บข้อมูลและเข้าสังเกตการณ์โดยไม่มีส่วนร่วม

2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เลือกแบบเจาะจง (Purposive selection) ประกอบด้วย กลุ่ม 1 คือ กลุ่มที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนงาน ได้แก่ ผู้บริหารกรมกิจการผู้สูงอายุ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารสมาคมสภาผู้สูงอายุ จำนวน 7 ท่าน กลุ่ม 2 คือ กลุ่มที่บริหารจัดการในระดับท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุข เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมสวัสดิการเจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ชมรมผู้สูงอายุ กรรมการโรงเรียนผู้สูงอายุ จำนวน 10 ท่าน และผู้สูงอายุในโรงเรียนผู้สูงอายุโดยเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มจำนวน 3 กลุ่ม กำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติงานในช่วงปี พ.ศ. 2560-2565

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิจัยเอกสารเพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ และนำมาซึ่งข้อสรุปแบบนิรนัย การวิเคราะห์ภาคสนามผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม

การยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูล ใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้าจากการทบทวนวรรณกรรม ข้อมูลเอกสาร ข้อมูลการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ มาพิจารณาประกอบกัน และนำข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ มาสังเคราะห์หา

ข้อสรุปเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัย และพบว่า ส่วนใหญ่มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

## ผลการวิจัย

การศึกษาถึงประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย ได้ดังนี้

1. ประสิทธิผลของการบริหารงานเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและเสริมสร้างทักษะชีวิตผู้สูงอายุ พบว่า ขาดประสิทธิผลการบริหารงาน โดยแบ่งประเด็นการศึกษาเป็น 5 ประเด็น ได้แก่

1.1 นโยบายเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ จากการศึกษาพบว่า ไม่มีนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุโดยตรง แต่มีแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำแผน ถือเป็นแผนงานตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ของกรมกิจการผู้สูงอายุและเป็นแผนงานตามระเบียบวาระแห่งชาติ โดยมีกองยุทธศาสตร์และแผนงานเป็นผู้กำหนดแผนร่วมกับกองส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ และมีภาคีเครือข่ายสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ เข้ามาร่วมออกแบบและกำหนดแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การดำเนินงานไม่มีการกำหนดกรอบจากหน่วยงานหลัก แต่เป็นไปตามบริบทของการดำเนินงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะมีการกำหนดการดำเนินงานอย่างไร

1.2 รูปแบบการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ จากการศึกษาพบว่า กรมกิจการผู้สูงอายุที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบประสานงาน มีการเผยแพร่แผนงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงาน พม. จังหวัด กรุงเทพมหานคร และเครือข่ายองค์กรผู้สูงอายุ เช่น สมาคมผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ โรงเรียนผู้สูงอายุ อาสาสมัคร แต่กรมกิจการผู้สูงอายุไม่มีหน่วยงานย่อยในสายงานที่จะรับหน้าที่เชื่อมโยงการทำงานลงสู่กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น การดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ เกี่ยวเนื่องกับหลายกระทรวง และหลายหน่วยงาน มีลักษณะการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน เกิดปัญหาทางปฏิบัติทั้งการสื่อสารและผลักดันแผนบรรลุตามเป้าหมาย การดำเนินงานในระดับท้องถิ่นบางแห่งไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอ และไม่มี ความชัดเจนของแผน ทำให้ไม่ได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ

ด้านประชาสังคม พบว่า การรวมกลุ่มทำกิจกรรมและการเรียนรู้ของผู้สูงอายุสามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ โรงเรียนผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุ และศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) ไม่มีรูปแบบตายตัว โรงเรียนผู้สูงอายุจัดเป็นรูปแบบที่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ แต่ก็ไม่ครอบคลุมทุกชุมชน และพบ

ข้อจำกัดของผู้สูงอายุที่ยังต้องทำงาน ไม่มีเวลาเข้าเรียนในห้องเรียน ไม่มีแรงจูงใจและไม่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มนี้

1.3 การบูรณาการระหว่างหน่วยงานพบว่า ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะระบบการทำงานยังเป็นแบบราชการ บริหารจัดการตามกฎหมาย ระเบียบ และตามคำสั่งมากกว่าเน้นเป้าหมาย การบริหารงานเกี่ยวกับการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ ต้องอาศัยความร่วมมือ และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ถึงแม้มีการตั้งเป็นมาตรการวาระแห่งชาติ เพื่อการบูรณาการแล้วก็ตาม แต่แผนงานและการทำงานของแต่ละหน่วยงานยังไม่เกิดการเชื่อมต่อกันอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานร่วมกับกระทรวงการคลัง และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมมือส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุร่วมกับเอกชน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จากจำนวนผู้สูงอายุที่ถูกจ้างยังเป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับเป้าหมาย มีปัญหาทั้งการขาดทักษะของผู้สูงอายุ ความไม่ชัดเจนของนโยบาย และขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ

1.4 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ปัญหาด้านการดำเนินงานเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ สรุปได้ 5 ประเด็น กล่าวคือ 1) การกำหนดนโยบายพบว่า ไม่มีนโยบายชัดเจนด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ไม่ใช่หน่วยงานที่อยู่ในสายบังคับบัญชาโดยตรงของกรมกิจการผู้สูงอายุ แต่เป็นหน่วยงานที่มาจาก การบังคับบัญชาของหลายส่วน ฉะนั้น การผลักดันแผนงานจึงมีข้อจำกัด 2) ขาดการสื่อสารที่ชัดเจน และไม่มีกระบวนการ

ในการสื่อสารให้กับกลุ่มเป้าหมายและผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ไม่สามารถผลักดันแผนให้เป็นที่ไปตามเป้าหมาย

3) ไม่มีตัวชี้วัดในการดำเนินงานที่ชัดเจน และขาดการประเมินผลการบริหารงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

4) ทักษะคิดในเชิงลบต่อการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ และ

5) งบประมาณที่กระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ทำให้การบูรณาการเป็นการ “ฝากงาน” มากกว่าการ ‘ขับเคลื่อน’ เพราะงบประมาณไม่เพียงพอ และในบางหน่วยงานไม่มีด้านเกี่ยวกับผู้สูงอายุ จึงไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ ซึ่งหากพิจารณาจะเห็นได้ว่าหากมีนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุและมีการสื่อสารนโยบายที่ชัดเจนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานนั้น ๆ จะมีศักยภาพที่จะดำเนินงานได้ หากได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ

1.5 การประเมินประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ จากการวิจัยสรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุยังขาดประสิทธิผลในการดำเนินงาน โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดด้านทักษะชีวิต โดยมีรายละเอียดในแต่ละด้านดังนี้ ทักษะการดูแลสุขภาพ อยู่ในระดับปานกลาง ผู้สูงอายุมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานทางภาวะสุขภาพ เนื่องจากเป็นเรื่องใกล้ตัว และได้รับการสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน เช่น สสส. สปสช. อสม. องค์การภาคประชาสังคม แต่ยังมีปัญหาในการส่งเสริมสุขภาพและส่วนใหญ่มีความกังวลเกี่ยวกับรายได้ ไม่อยากเป็นภาระลูกหลาน ทักษะด้านการมีส่วนร่วมในสังคมอยู่ในระดับปานกลาง โดยกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นไปทางด้านสนันทนาการ ทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อสืบค้นและเพื่อสื่อสาร พบว่า ยังอยู่ในระดับต่ำ

และส่วนใหญ่ใช้เฉพาะการสื่อสาร ขาดทักษะการสืบค้นข้อมูลเพื่อหาความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพ ยังอยู่ในระดับต่ำมาก ขาดการพัฒนาทักษะอาชีพที่เหมาะสม ไม่มีแหล่งรับซื้อสินค้าและแหล่งเงินทุน เพื่อให้ผู้สูงอายุหาอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ผลการวิจัยที่ได้สอดคล้องกับการประเมินประสิทธิผลการบริหารแผนผู้สูงอายุแห่งชาติโดยวิทยาลัยประชากรศาสตร์ร่วมกับกรมกิจการผู้สูงอายุ พบว่าการบูรณาการด้านเพิ่มศักยภาพผู้สูงอายุอยู่ในระดับต่ำ ทั้งมิติการเตรียมความพร้อมก่อนสูงวัยและกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น การมีรายได้และมีงานทำ การอยู่ร่วมกันในสังคม ระบบความคุ้มครองทางสังคมของผู้สูงอายุ การเข้าถึงระบบบริหารของรัฐ สภาพแวดล้อมและความปลอดภัยที่อยู่อาศัย เป็นต้น (DOP, 2017) จากผลการศึกษาดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุยังขาดประสิทธิผล โดยมีข้อมูลที่สอดคล้องกันทั้งการวิจัยทางเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐในด้านการการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำ ด้านการสื่อสาร ด้านเครือข่ายด้านทีมงาน ด้านทัศนคติในการดำเนินงาน ด้านวัตถุประสงค์ของแผน และงบประมาณ โดยสรุปดังนี้ 1) ผู้นำ: พบว่าผู้นำโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญอย่างมาก โดยคุณลักษณะของผู้นำ คือ มีความสามารถในการประสานเครือข่าย มีความต่อเนื่อง และกล้าตัดสินใจ 2) ทีมงาน ที่ประกอบไปด้วยภาครัฐและภาคประชาสังคม มีประสิทธิผลในการผลักดันการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจะประสบผลสำเร็จได้

เมื่อมีการสนับสนุนจากผู้นอังกการและมีทรัพยากรเพียงพอ 3) การสื่อสาร มีปัญหาจากส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่เข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ 4) ทศนคติของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้สูงอายุด้านการเรียนรู้เป็นไปในทางลบ จึงให้ความสำคัญเฉพาะสวัสดิการ 5) เครือข่ายทุกหน่วยงานให้ความสำคัญกับเครือข่าย แต่ไม่เกิดผลเพราะต่างคนต่างทำงานและโครงสร้างองค์การที่ตติระเบียบของรัฐไม่เอื้อต่อการประสานงาน 6) ความชัดเจนของแผนงาน และ 7) งบประมาณสนับสนุนเฉพาะด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ

### อภิปรายผลการวิจัย

1. ด้านประสิทธิผลการบริหารจัดการภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ จากการวิจัยสามารถอภิปรายได้ว่า การดำเนินงานของภาครัฐขาดประสิทธิผลเพราะ 1) ภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญในการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ แผนงานของหน่วยงานต่าง ๆ แยกจากกัน ทำให้งบประมาณและทรัพยากรที่รัฐจัดสรรไม่เกิดประโยชน์สูงสุด 2) องค์ความรู้ในการสอนผู้สูงอายุเป็นไปอย่างจำกัด ทำให้การสอนไม่น่าสนใจ การจัดการเรียนรู้ให้ผู้สูงอายุยังขาดรูปแบบที่เหมาะสม เช่น ผู้สูงอายุส่วนใหญ่อยู่ในฐานะยากจน และต้องทำงานหาเลี้ยงชีพ การจัดการเรียนรู้ในห้องเรียน หรือเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ก็จะไม่ได้รับความสนใจ การจัดการเรียนรู้ควรต้องคำนึงถึงความแตกต่างและความหลากหลายของผู้สูงอายุ รูปแบบการจัดการเรียนรู้ต้องอาศัยความเข้าใจเน้นการนำเอาประสบการณ์เดิมมาเชื่อมโยงกับประสบการณ์ใหม่และต้องเป็นกิจกรรมที่น่าสนใจ มีแรงจูงใจให้ผู้สูงอายุเห็นประโยชน์ของการเรียนรู้

ไม่สามารถนำเอาการสอนวัยเด็กหรือวัยเรียนมาใช้กับผู้สูงอายุได้ (Luka & Sungsi, 2015) 3) ขาดความชัดเจนในนโยบายประกัน สังคมหลังอายุเกษียณ ไม่มีความชัดเจนในการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ และไม่มีกลไกสนับสนุนให้ผู้สูงอายุทำงานได้นานขึ้น (Poonsawat & Lamert, 2017) 4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (ตุลาคม พ.ศ. 2565-กันยายน พ.ศ. 2570) ไม่ได้กล่าวถึงการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้สูงอายุ แต่มุ่งพัฒนาประเทศไปสู่เพิ่มผลผลิตพัฒนาเทคโนโลยี สร้างโอกาสและความเสมอภาคเน้นด้านการเรียนรู้ของคนในวัยเด็กจนถึงกลางคน แต่ในขณะที่อีก 10 ปี ข้างหน้าผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนถึง 1 ใน 4 ของประชากร (United Nations, 2019) และมีแนวโน้มเป็นกลุ่มเปราะบาง เพราะขาดทักษะจำเป็นในการใช้ชีวิต และรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต 5) ความแตกต่างในรายได้ วัฒนธรรม และสภาพสังคมในภาคต่าง ๆ ของประเทศ ทำให้การใช้นโยบายหรือแผนงานเดียวสำหรับส่งเสริมศักยภาพในผู้สูงอายุไม่เป็นที่ยอมรับ ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพมหานครที่คนส่วนใหญ่ใช้ชีวิตหลังกำแพงคอนกรีต ไม่เห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มทำกิจกรรม ในขณะที่ภาคอีสานผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังยากจน และต้องทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพ การเสริมทักษะจึงควรเป็นไปเพื่อการทำมาหากินในงานที่ตัวเองทำอยู่ ซึ่งต่างจากบริบทของประเทศญี่ปุ่น (Dhirathiti & Pichitpatja, 2017; Yoruzu, 2017) และในสหภาพยุโรป ที่ใช้กระบวนการเสริมสร้างให้ไปพัฒนาท้องถิ่นตนเอง รวบรวมความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น โดยใช้องค์ความรู้จากรัฐบาลส่วนกลาง ที่มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเรียนการสอน มีการประสานงาน

แบ่งหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น และเป็นที่ยอมรับของผู้สูงอายุในท้องถิ่นนั้น ๆ (Jamsai, 2021) 6) ประเทศไทยเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงวัยในอัตราที่เร็วกว่าประเทศพัฒนาแล้ว จึงมีเวลาเตรียมตัวสั้น ในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมรับสังคมสูงวัย

การบริหารจัดการภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุควรมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเหมาะสมกับทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ สอดคล้องกับการวิจัยเรื่องการเรียนรู้ของผู้สูงอายุในประเทศสิงคโปร์ ที่พบว่า รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการเรียนรู้และสนับสนุนการเรียนรู้ของผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยการดำเนินงานพัฒนาศักยภาพตามกรอบพหุพลังเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตตามวัย และสามารถรับมือกับความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุได้ (Maureen, 2012)

ด้านนโยบายการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ อภิปรายได้ว่า การไม่มีนโยบายโดยตรงเพราะภาครัฐขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการเพิ่มทักษะที่จำเป็น การดำเนินงานเป็นเชิงรับ มุ่งเน้นให้สวัสดิการเบี้ยยังชีพในผู้สูงอายุมากกว่านโยบายการเสริมสร้างทักษะผู้สูงอายุ และฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญในการเพิ่มสวัสดิการเพราะเห็นผลเร็ว ซึ่งต่างจากกรอบและเป้าหมายการพัฒนาทักษะเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตที่พัฒนาโดย WHO (2002) นอกจากนี้ การดำเนินงานของภาครัฐที่ให้ความสำคัญไปที่การเรียนรู้ตลอดชีวิตของบุคคลช่วงวัยอื่น ๆ มากกว่าวัยผู้สูงอายุ เพราะน่าจะเห็นว่าสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มากกว่าสูงวัย (Ratana-Ubol, 2019)

ในประเด็นนี้สอดคล้องกับการวิจัยของ Sanguansak (2021) ที่ทำการศึกษานโยบายการบริหารที่มีต่อผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดกาญจนบุรี ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ที่ผลการวิจัยพบว่า ควรมีการจัดทำนโยบายให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังมีการเสนอว่า ในการบริหารงาน และการนำนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุไปปฏิบัตินั้น ภาครัฐควรให้ความสำคัญและให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมศักยภาพของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ และในกระบวนการทำงานภาครัฐควรมีการจัดสรรงบประมาณให้มีความเหมาะสมและทั่วถึงในการดำเนินงาน ลดขั้นตอนในการดำเนินงานด้านงานเอกสาร มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทุกภาคส่วน และมีการติดตามประเมินผลโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ มาประกอบกับการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ และมีนโยบายที่ชัดเจนด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ ก็น่าจะเพิ่มประสิทธิผลการบริหารงานด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุได้

ในการศึกษาการทำงานของผู้สูงอายุของสำนักงานวิจัยแห่งชาติ พบข้อมูลสอดคล้องกันว่า ควรมีการกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ชัดเจน ส่งเสริมการสร้างงานร่วมกับภาคเอกชน ขับเคลื่อนมาตรการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ลดภาษีนิติบุคคลให้แก่สถานประกอบการ ส่งเสริมการทำงานแบบ

ยืดหยุ่น และนำรูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในสถานภาพต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ ข้าราชการวัยเกษียณ และผู้เกษียณภาคเอกชน

ด้านการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ประเด็นปัญหาการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในงานด้านผู้สูงอายุนี้ สอดคล้องกับการวิจัยของ Yomsiri and Somphong (2020) ที่ศึกษาการบูรณาการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ที่พบว่าความร่วมมือและการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานระดับกระทรวง ในส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานผู้สูงอายุนั้น ขาดการบูรณาการและประสานงานข้อมูล ทำให้การทำงานมีความซ้ำซ้อน หน่วยงานต่าง ๆ มีภาระงานเพิ่มขึ้นและรัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดำเนินงานที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้การดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุ การบริหารจัดการภาครัฐควรเน้นด้านจัดการเครือข่ายเพื่อสร้างความสัมพันธ์และสร้างแนวร่วมเชิงนโยบายให้มีลักษณะการทำงานบูรณาการแบบร่วมด้วยช่วยกัน ซึ่งประเด็นที่จะต้องให้ความสำคัญในการจัดการเครือข่าย ได้แก่ ด้านการจัดระเบียบเครือข่าย (Regulation state) การสร้างความร่วมมือ (Collaboration network) การสร้างทีมงาน (Team working) การสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) และการเจรจาต่อรอง (Negotiation)

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการจัดการเครือข่าย ที่จะนำมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมในแต่ละกระบวนการของการบริหารจัดการ (Sridum, 2010)

การศึกษาปัจจัยสำคัญด้านเครือข่ายสอดคล้องกับงานวิจัยกรณีศึกษาจังหวัดพิจิตรที่ใช้รูปแบบเครือข่ายในการสานพลังภาคส่วนต่าง ๆ ด้านผู้สูงอายุ (Baoproom, 2018) และการศึกษาการพัฒนาเครือข่ายภาครัฐและชุมชนที่ส่งผลทางบวกต่อการส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม (Tapapiwan, 2014)

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเรียนตามความสมัครใจ สร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่ผ่านการอบรมใช้ทักษะให้เป็นประโยชน์ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งประสานงานกับเอกชนในการจ้างงานผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับงาน ในส่วนสถานศึกษา ภาครัฐควรส่งเสริมและจูงใจให้สถานศึกษาเข้าร่วมและพัฒนา การเรียนการสอนที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ
2. ภาครัฐควรเป็นพี่เลี้ยงให้กลุ่มผู้สูงอายุที่รวมกลุ่มสร้างอาชีพ เข้าถึงแหล่งเงินทุน หาดตลาดสินค้า เพิ่มมาตรฐานสินค้า และเป็นศูนย์กลางให้คำปรึกษาที่ง่ายต่อการเข้าถึง รวมทั้งประสานกับภาคเอกชนในการรับซื้อสินค้าที่ผลิตโดยผู้สูงอายุ
3. ภาครัฐโดยกรมกิจการผู้สูงอายุ ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางเฉพาะที่ให้คำปรึกษาเรื่องการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุในท้องถิ่นและชุมชนให้ประสบผลสำเร็จ

## ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. ควรมีการกำหนดนโยบายโดยตรง ที่เกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต แยกออกจาก แผนงานอื่นให้มีความชัดเจนทั้งในเรื่องนโยบาย หน่วยงานที่รับผิดชอบ และเป้าหมายในการดำเนินงาน

2. การบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างทักษะชีวิต ของผู้สูงอายุ ควรมีการบูรณาการความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ครอบคลุมตามมิติของพฤติกรรมของผู้สูงอายุ และควรใช้รูปแบบในการบริหารงานภาครัฐภายใต้ การบริหารปกครองรูปแบบใหม่ (New Public Governance) โดยเน้นการบริหารแบบพหุรูปแบบ ร่วมกับการบริหารเครือข่าย เน้นพลังชุมชนเข้ามา มีบทบาทในการขับเคลื่อน และมีแผนการบูรณาการ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน อย่างเป็นรูปธรรม มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง อาทิ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ควรมีการทำงานร่วมกันอย่าง จริงจัง เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการเรียนรู้ ของผู้สูงอายุและการเสริมสร้างทักษะชีวิตของ ผู้สูงอายุนั้น มีเป้าหมายเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งยังช่วยกันส่งเสริมการดำเนินงาน ลดระยะเวลา ในการดำเนินงานและลดความซ้ำซ้อน ใช้ทรัพยากร ให้คุ้มค่าเพื่อประสิทธิผลการดำเนินงาน โดยกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เน้นในเรื่องของการส่งเสริมสวัสดิการสังคมของ ผู้สูงอายุ กระทรวงศึกษาธิการควรเน้นเรื่องการเรียนรู้

ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุและการเสริมสร้างทักษะ ชีวิตของผู้สูงอายุ กระทรวงสาธารณสุขควรเน้นเรื่อง การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและการดูแล สุขภาวะของผู้สูงอายุ และในขณะเดียวกันกระทรวง มหาดไทยควรมีการจัดอัตรากำลังคนให้เพียงพอ และเหมาะสมในทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ในระดับกระทรวงหรือในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถสื่อสารนโยบาย การดำเนินงาน ด้านผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึง และเป็นผู้ประสานงาน รวมถึงติดตามประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละ ท้องถิ่นให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ภาคเอกชนควรมีบทบาทในการช่วยรองรับ ผลกระทบที่เกิดจากแรงงานผู้สูงอายุ การพัฒนา การส่งเสริมอาชีพในผู้สูงอายุนั้นถือเป็นส่วนหนึ่ง ของการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพราะเน้นบริบทของ ผู้สูงอายุในการพัฒนาทักษะให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ที่เหมาะสมและเป็นแรงงานสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง ของประเทศ

สำหรับหน่วยงานย่อยในระดับท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อน งานด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุที่ต้อง อาศัยความร่วมมือและศักยภาพของชุมชน ในการขับเคลื่อน องค์กรท้องถิ่นสามารถเป็น ผู้ประสานงานหลักระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาสังคม ชุมชน ชมรม สมาคม สมาพันธ์ผู้สูงอายุ ในการดำเนินงานเรื่องนี้เพื่อให้เกิด ผลสัมฤทธิ์

สำหรับความร่วมมือของสถาบันครอบครัว ควรมีการรณรงค์ให้สถาบันครอบครัวเห็นถึงศักยภาพ ของผู้สูงอายุและเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ปลูกฝังให้คนในครอบครัวเคารพในศักยภาพ

ความคิด ประสบการณ์ที่มีคุณค่าและให้ความสำคัญต่อผู้สูงอายุในการดำเนินงานต่าง ๆ

ในการจัดทำโครงการที่เกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นควรเป็นรูปแบบที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาทักษะชีวิต ครอบคลุมในทุกมิติที่ตรงกับความต้องการในชุมชนนั้น ๆ ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีบทบาทในการช่วยจัดการด้านงบประมาณและการประสานงาน มีการกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานท้องถิ่น บริหารงบประมาณและติดตามประเมินผลได้โดยตรง เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินงาน

ด้านการจัดทำตัวชี้วัด ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชี้ชัดถึงทักษะชีวิตของผู้สูงอายุในศตวรรษที่ 21 ในเชิงคุณภาพที่แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงาน และการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุที่เกิดขึ้นได้จริง

### เอกสารอ้างอิง

- Baoproom, A. (2018). **An Elderly Care Model among Caregiving Volunteers in Phichit Province**. Proceedings of 56th Kasetsart University Annual Conference: Education, Economics and Business Administration, Humanities and Social Sciences, Bangkok. [In Thai]
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). **Public Management: The New Zealand Model**. Auckland: Oxford University Press.
- Dhirathiti, S. N., & Pichitpatja, P. (2017). Characteristics and Differences of Lifelong Learning Policy Implementation for the Elderly in Thailand. **Educational Research and Policy Practice**, 17(1), 53-68.
- DOP. (2017). **Follow Up and Evaluation Report for Older Adults Phase 2 Plan**. Bangkok: Chulalongkorn University Press. [In Thai]
- DOP. (2021). **Annual Report for Budget Year 2021**. Retrieved from [https://www.dop.go.th/download/implementation/th1652184436-1421\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/implementation/th1652184436-1421_0.pdf). [2022, 30 Dec]

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยครั้งนี้ ยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิผลของการบริหารจัดการภาครัฐเกี่ยวกับการเรียนรู้และการเสริมสร้างทักษะชีวิตของผู้สูงอายุที่ชัดเจน เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการกำหนดนโยบายโดยตรงด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุ จึงเป็นประเด็นในการศึกษาต่อยอดถึงแนวทางในการจัดทำนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุในบริบทประเทศไทย

2. การวิจัยครั้งนี้ เป็น การศึกษาการบริหารงานภาครัฐ ในบริบทของประเทศไทย จึงเป็นประเด็นให้ศึกษาต่อยอดถึงการเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้สูงอายุในต่างประเทศ เพื่อหาบทเรียนในต่างประเทศที่สามารถพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

- DOP. (2022). **Action Plan for Older Adults Phase 3 (2003-2037)**. Retrieved from [https://www.dop.go.th/download/laws/th1653553501-843\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/laws/th1653553501-843_0.pdf). [2023, 21 Jan]
- Hasan, A. (2012). Lifelong Learning in OECD and Developing Countries: An Interpretation and Assessment. In **Second International Handbook of Lifelong Learning** (pp. 471-497). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Jamsai, T. (2021). Policy on Elderly Welfare in Thailand. **Journal of MCU Social Development**, 6(3), 1-16. [In Thai]
- Laohavichien, U. (2023). **Public Management Innovation and Organizational Management in Time of Crisis**. Bangkok: Ramkhamhang University Press. [In Thai]
- Luka, I., & Sungsi, S. (2015). Lifelong Learning Strategies and Practice in Latvia and Thailand. **Policy Futures in Education**, 13(4), 529-545.
- Maureen, T. (2012). Elder Learning in Hong Kong. In G. B. Lewis & T. Maureen (Eds.), **Active Ageing, Active Learning** (pp. 163-174). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- PBO. (2019). **Guideline in Managing Budget for Older Adults' Social Welfare**. Dublin, Island: Research Report Parliamentary Budget Office.
- Poonsawat, A., & Lamlert, W. (2017). Ageing Society with Retirement Criteria in Thailand. **KKU Research Journal of Humanities and Social Sciences**, 5(3), 83-93. [In Thai]
- Rattana-Ubon, A. (2019). **Promotion of Learning for Adults and the Elderly in Thai Society**. Bangkok: Chulalongkorn University Press. [In Thai]
- Sanguansak, P. (2021). Administrative Policy towards the Elderly of Local Administrative Organizations in Kanchanaburi Province under the national strategic framework. **Journal of Buddhist Social Sciences and Anthropology**, 7(2), 515-529. [In Thai]
- Sridum, I. (2010). **Factors Affecting the Implementation of the Peace Building Process in the Four Southernmost Provinces of Thailand Policy: A Case Study of Pattani Province**. Retrieved from [https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve\\_Doi=10.14457/MU.the.2010.345](https://doi.nrct.go.th/ListDoi/listDetail?Resolve_Doi=10.14457/MU.the.2010.345). [2022, 30 Dec]
- Tapapiwan, P., & Laosuwan, T. (2014). **Public-Community Sector Network Development for Health Enhancement of Elderly in Muang Maha Sakakham**. Bangkok: National Research Council of Thailand.
- TGRI. (2019). **Situation of the Thai Elderly 2018**. Nakhon Pathum: Printery. [In Thai]
- United Nations. (2019). **Global Report on Ageism: Department of Economics and Social Affairs, Social Inclusion and the United Nations Population Fund**. Retrieved

from <https://www.un.org/development/desa/dspd/wpcontent/uploads/sites/22/2021/03/9789240016866-eng.pdf>. [2022, 20 Oct]

WHO. (2002). **Active Ageing: A Policy Framework**. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/handle/10665/67215> [2022, 20 Oct]

Yamamoto, H. (2003). “**New Public Management-Japan’s Practice**” **IMPS Policy Paper 293E**. Bangkok: Institute for International Policy Studies (IMPS). [In Thai]

Yomsiri, P., & Somphong, S. (2020). Integrating the Quality of Life Development for the Elderly According to the 12th National Economic and Social Development Plan (2017-2021). **Journal of Buddhist Social Sciences and Anthropology**, 5(9), 219-229. [In Thai]

Yorozu, R. (2017). **Lifelong Learning in Transformation: Promising Practices in Southeast Asia**. Retrieved from <https://uil.unesco.org/lifelong-learning/policies-database/lifelong-learning-transformation-promising-practices-southeast>. [2022, 20 Oct.]

.....