

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการสาธารณะ
  - 1.1 ความหมายและความเป็นมาของระบบบริหารจัดการสาธารณะ
  - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับอภิบริหารจัดการ
2. แนวคิดการจัดอสังหาริมทรัพย์ของผู้สูงอายุ
  - 2.1 การจัดอสังหาริมทรัพย์แบบผสมผสาน
  - 2.2 การจัดอสังหาริมทรัพย์ตามประเภทของภาวะพึ่งพิง
3. แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในสังคมไทย
  - 3.1 รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย
  - 3.2 สวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ
4. แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ
  - 4.1 องค์ประกอบของชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ
  - 4.2 การสร้างความเป็นปึกแผ่นสำหรับชุมชนผู้สูงอายุ
5. แนวคิดการประกอบการเพื่อสังคม
  - 5.1 ที่มาของการประกอบการเพื่อสังคม
  - 5.2 ความหมายของการประกอบการเพื่อสังคม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการสาธารณะ

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านแนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการสาธารณะ (Public Governance) ผู้วิจัยจะนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับดัชนีพันธออกเป็น 2 หัวข้อย่อยดังนี้

1. ความหมายและความเป็นมาของระบบบริหารจัดการสาธารณะ (Public Governance)
2. แนวคิดเกี่ยวกับอภิบริหารจัดการ (Metagovernance)

#### ความหมายและความเป็นมาของระบบบริหารจัดการสาธารณะ

คำว่าระบบบริหารจัดการ หากจะพิจารณาจากรากศัพท์ของคำว่า “Governance” นั้น “Govern” เป็นคำในภาษาอังกฤษที่มาจากภาษาละติน ได้แก่ “Gubernare” หมายถึง “การกำกับทิศทาง การสั่งการและการปกครอง” (Steer, Direct, Rule) โดยคำว่า “Gubernare” มีที่มาจากภาษากรีก คือ

“Kubernan” มีความหมายว่า “การกำกับทิศทาง” แต่เมื่อต้องการแปลงเป็นคำนาม จึงเติม “-ance” เข้าไป จึงกลายเป็น “Governance” (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2561 : 22) ดังนั้นคำ ๆ นี้จึงมีที่มาจากแหล่งเดียวกับคำว่า “Government” “Governor” และ “Governability” โดยคำว่า “Governance” ถูกใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณศตวรรษที่ 14 ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง “ที่นั่งของรัฐบาล” แต่ “Governance” ได้กลายเป็นคำโด่งดังเป็นที่รู้จักกันทั่วโลกเมื่อธนาคารโลก (World Bank) ได้นำมาใช้ (ในความหมายใหม่) ดังที่กล่าวในรายงานประจำปี ค.ศ. 1989 ซึ่งแสดงถึงนัยของการพัฒนาประเทศที่วางอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจจะเป็นไปไม่ได้ ถ้าประเทศนั้นปราศจากการปกครองโดยเคารพกฎหมาย (Rule of Law) และความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) เป็นหัวใจสำคัญ

ความหมายของระบบบริหารจัดการ หรือ “Governance” นั้นจะแตกต่างจากแนวคิด “Government” อย่างชัดเจน คือ Government หมายถึง “การปกครอง” อันแสดงถึงความสัมพันธ์ในแนวตั้งตามสายการบังคับบัญชา ที่เน้นความเป็นหนึ่งในการสั่งการและการสื่อสารทางเดียวตามระบบการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ประกอบไปด้วย ผู้ปกครอง (Governor) ที่มีบทบาทและอำนาจสำคัญในการตัดสินใจและผู้ปกครอง (The Governed) ที่ไม่มีความสำคัญใด ๆ แนวทางนี้จึงตรงข้ามกับ “ภาคีภิบาล” ที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ในการทำความเข้าใจระบบบริหารจัดการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจำเป็นต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึง พัฒนาการแนวคิดการจัดการสาธารณะในอดีต ดังนั้นผู้วิจัยจะนำเสนอพัฒนาการความเป็นมาของการจัดการสาธารณะออกเป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ

1. แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration หรือ TPA)
2. แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management หรือ NPM)
3. แนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Governance หรือ NPG)

1. แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม

แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิมนั้นเน้นการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา และการสื่อสารทางเดียวที่วางอยู่บนพื้นฐานการปกครอง (Government) โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. 2561 : 27)

1. งานบริการสาธารณะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ ประชาชนมีฐานะเป็นผู้รับบริการ (Clients) โดยระบบราชการผูกขาดการนำไปปฏิบัติ และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (Osborne. 2010 : 2)

2. ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (Centralized Authority) จัดลำดับชั้นและเสริมสร้างความเป็นหนึ่ง ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy and Unit of Command) การใช้กฎข้อบังคับที่เป็นทางการ

3. เป้าหมายขององค์การราชการ ก่อเน้นการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล (Effectiveness) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประหยัด (Economy)

4. การดำเนินงานที่เน้นการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rational Decision Making) โดยการวิเคราะห์ทางเลือกที่มีอยู่ เพื่อตัดสินใจเลือกทางที่ได้ประโยชน์สูงสุด (Rosenbloom and Kravchuk, 2005 : 20)

5. ระบบราชการมีการปกป้องไม่ให้เกิดการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหาร และ ในขณะเดียวกันก็ป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าไปยุ่งกับการเมือง การแยกการเมืองจากการบริหารจึงเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) (Osborne, 2010 : 2)

6. จัดกระบวนการให้บริการสาธารณะที่มีเหตุผล ภายใต้สมมติฐานที่ว่า หากปัจจัยนำเข้า และกระบวนการปรับเปลี่ยนถูกจัดระเบียบอย่างมีเหตุผล จะนำไปสู่ผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

7. ใช้ระบบการบริหารงบประมาณแบบมีเหตุผล (Rational Budgeting System) โดยโครงการใดมีประโยชน์มากก็จะได้รับงบประมาณมาก

8. ในการปฏิบัติงานราชการ หลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อมิให้มีการเล่นพรรค เล่นพวกและใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผลในการบริหาร

9. การบริหารราชการจะให้คุณค่าอย่างสูงต่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และประยุกต์ใช้ ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ “ผู้เชี่ยวชาญ”

10. ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคิดว่าหากเปิดให้ประชาชน มีส่วนร่วมจะทำให้เสียเวลาและงบประมาณ โดยได้รับประโยชน์ไม่คุ้มค่า (Pestoff and Brandsen, 2010 : 229)

แนวคิดจัดการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิมนี้อุปการการบริหารราชการมาตั้งแต่ ศตวรรษที่ 19 แต่ประสบปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ปัญหาทางสังคมที่สำคัญได้ และเริ่มเสื่อมความนิยมไป เนื่องจากสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ประชาชนมีความต้องการ บริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงขึ้นกว่าเดิม แต่ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและ ความต้องการของประชาชน

## 2. แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่

แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากระบบการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในด้านบริการสาธารณะให้มีคุณภาพมากขึ้นกว่าเดิม

ลักษณะสำคัญของแนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) มีดังต่อไปนี้

ประการแรก แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) มองว่า การบริหารจัดการภาครัฐและเอกชน ไม่ได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อการจัดการธุรกิจภาคเอกชนประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพอย่างสูง ในขณะที่การบริการภาครัฐกลับมีปัญหา ดังนั้นการบริการภาครัฐจึงควรนำความรู้และประสบการณ์จากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง (Osborne, 2010 : 3) เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้สูงขึ้น

ประการที่สอง แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) เน้นความสำเร็จในผลงาน (Focus on Achieving Results) มากกว่าการทำงานตามขั้นตอน ดังเช่นในอดีต (Rosenbloom and Kravchuk, 2005 : 20; Matheson and Kwon, 2005 : 43) โดยเน้นการกำหนดเป้าประสงค์ที่ชัดเจน ในขณะที่เปิดให้กระบวนการทำงานมีความยืดหยุ่น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ความสามารถของตนในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อม ๆ กับการสร้างเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ในรูปของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก” (Key Performance Indicators - KPI) รวมทั้งการใช้ชุดยอดตัวอย่าง (Benchmarking) เป็นเครื่องมือในการวัดเทียบเคียง และเป็นแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติงาน (Mathiasen, 1999 : 108) นอกจากนี้ยังมีการออกแบบโครงสร้างแบบยืดหยุ่นและแบนราบมากขึ้น เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานเป็นทีมและมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน (Rosenbloom and Kravchuk, 2005 : 174)

ประการที่สาม แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) เสนอรูปแบบของผู้นำที่มีลักษณะ “ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Leadership) ซึ่งหมายถึง ผู้จัดการภาครัฐที่มีท่าที บุคลิกภาพแบบผู้ประกอบการเอกชน ซึ่งจะสามารถจัดความถี่ในการปฏิบัติงานขององค์กรให้หมดไปนำสู่ประสิทธิภาพ นวัตกรรม และการเปลี่ยนแปลงต่อองค์กรในเชิงบวก

ประการที่สี่ แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) เสนอให้มีการกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยงานระดับล่าง เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ ในฐานะเป็นศูนย์บริการ โครงสร้างขององค์กรมีลักษณะแบนราบคล้ายเอกชน รัฐบาลกลางต้องลดการกำกับลงเพื่อให้การทำงานคล่องตัว

ประการที่ห้า แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) เสนอให้มีการเปิดบริการสาธารณะ โดยให้ผู้ใช้เป็นผู้จ่ายในราคาตลาด เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเอง (เช่น บริการโรงพยาบาล โรงเรียน ศูนย์เลี้ยงเด็ก บ้านพักคนชรา) รวมทั้งการเสนอแนะให้แปรรูปบริการสาธารณะไปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contracting Out) มีการเสนอให้ลดขนาดขององค์กร การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และเน้นการบริหารต้นทุนเพื่อให้ศูนย์บริการภาครัฐสามารถพึ่งพิงตนเองได้ทางการเงินให้มากที่สุด

ประการที่หก แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) เสนอให้ลดการกำกับภายในหน่วยงานลง เพื่อให้พนักงานมีอิสระมากขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจแก่พนักงาน (Empowerment) มากขึ้น

ประการที่เจ็ด แนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) เสนอให้นำระบบตลาดมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเน้นการผลิตสินค้าและบริการภายใต้การแข่งขัน ทั้งภาครัฐด้วยกันและกับภาคเอกชน (Rosenbloom and Kravchuk. 2005 : 20 - 21)

ประการที่ 8 ในทัศนะของแนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) ถือว่า ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการด้วยตนเองเสมอไป อาจจะให้เอกชนไปจัดการโดยภาครัฐทำหน้าที่กำกับทิศทาง (Steering, Not Row) และกำกับดูแลทางอ้อมอยู่ห่าง ๆ (Rosenbloom and Krachuk. 2005 : 20)

ประการที่เก้า เปลี่ยนวิธีในการมอง “ผู้รับบริการ (Clients) มาเป็นลูกค้า (Customers) ที่ต้องการบริการที่ดีโดยพร้อมจ่ายในราคาตลาด โดยเน้นสร้างความพึงพอใจสูงสุด ซึ่งลูกค้าในที่นี้หมายถึง ลูกค้าภายนอกและภายในด้วย

ประการที่สิบ เสนอให้ภาครัฐนำเครื่องมือและวิธีการในการให้บริการของเอกชนมาใช้ในการบริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

ประการที่สิบเอ็ด เสนอให้ระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรในระยะยาวโดยเน้นความยืดหยุ่น การสร้างนวัตกรรมมุ่งแก้ไขปัญหา มีความเป็นผู้ประกอบการ และเน้นผลการปฏิบัติ

ประการสุดท้าย พาราดอร์มแบบแนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) เน้นการกระจายอำนาจ เพื่อให้หน่วยงานระดับล่างในพื้นที่ที่มีความอิสระ มีความยืดหยุ่น และสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณได้ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดีหากให้ภาคธุรกิจให้บริการสาธารณะแทนรัฐ กลไกต่าง ๆ ที่เข้าไปกำกับติดตามการดำเนินงานของภาคเอกชนทำได้ไม่มากนัก การจะใช้สามัญสำนึกของภาคเอกชนจึงอาจมีปัญหามาในทางปฏิบัติ และมีปัญหาสำหรับประชาชนที่ไม่มีอำนาจจ่ายซึ่งเอกชน



อาจไม่ได้ดูแลประชาชนกลุ่มนี้ ซึ่งมีนักวิชาการบางท่านมองว่าความสำนึกรับผิดชอบของการบริหารจัดการตามกรอบแนวคิดแนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) ถูกกำกับโดย “กลไกการตลาด” (Market Mechanism) กล่าวคือสินค้าหรือบริการใดมีราคาแพงมากเกินไป ประชาชนจะไม่ซื้อจนทำให้ผู้ประกอบการต้องลดราคาลง จนกระทั่งราคาอยู่ในดุลยภาพในที่สุด อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่วางกลไกตลาดอาจไม่เพียงพอ โดยกลไกตลาดจะตอบสนองประชาชนที่มีอำนาจจ่ายแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาต่อคนยากจนหรือคนที่ไม่มีความสามารถจ่าย และเอกชนก็อาจจะผูกขาดตลาด ทำให้สินค้ามีราคาแพง

กล่าวโดยสรุปแนวคิดแนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) มองว่า รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ให้บริการด้วยตนเอง แต่สามารถให้ภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการแทน โดยให้ผู้ใช้บริการเปรียบเหมือน “ลูกค้า” ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องพยายามพัฒนาคุณภาพของการบริการเพื่อสามารถตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้าได้ การแสวงหาความต้องการของลูกค้าเป็นหน้าที่ของศูนย์บริการ รวมทั้งลูกค้าต้องร้องทุกข์เพื่อเป็นการสะท้อนมายังศูนย์บริการเพื่อเป็นการปรับปรุงพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ พื้นที่ลูกค้าไม่ได้ต้องการรอยจากภาครัฐฝ่ายเดียวอีกต่อไป หากแต่ต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี และมองว่าภาครัฐไม่อาจตอบสนองความต้องการได้ จึงลุกขึ้นมาเข้าร่วมในฐานะเป็นภาคี (Partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐเพื่อร่วมดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ แต่ในแนวคิดการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (NPM) ไม่มีพื้นที่สำหรับภาคประชาสังคม ที่ผันตัวจากการเป็น “ลูกค้า” มาเป็น “ภาคี” เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับภาครัฐในรูปแบบของเครือข่าย “Networks” (Pestoff and Brandsen, 2010 : 229-230) อันนำไปสู่ความคิด “การจัดการภาคีสาธารณะใหม่” (New Public Governance)

### 3. แนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่

แนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Governance หรือ NPG) เป็นแนวคิดทางการบริหารรัฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารจัดการสาธารณะที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งร่วมมือกันในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานรัฐในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชน เข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การจัดการดูแลที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ การสร้างและดำเนินการศูนย์เลี้ยงเด็ก การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในรูปแบบของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561 : 117)

องค์ประกอบสำคัญของแนวคิดแนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (NPG) มีดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง แนวการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ทำให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะมากขึ้น

ประการที่สอง งานสาธารณะตามทัศนะของแนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (NPG) เป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมได้โดยภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคีต่าง ๆ เข้าร่วมในรูปอาสาสมัคร ไม่ว่าจะเป็นรับบริการแต่งตั้งเป็นกรรมการอย่างเป็นทางการ การรับเหมาเช่าช่วงงานบริการจากภาครัฐ โดยภาครัฐเป็นผู้กำกับทิศทาง และไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ากำกับทิศทาง

ประการที่สาม โดยรูปแบบการดำเนินงานของการจัดการภาคีสาธารณะก็คือการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย อันประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย เช่น หน่วยงานรัฐจากหลาย ๆ หน่วยงาน องค์กรธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ นักพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยสามารถจัดตั้งในลักษณะชั่วคราว (เช่น ภาคีต่าง ๆ ที่เดินทางไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยพิบัติสึนามิ) หรือจัดตั้งในรูปแบบถาวร (เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน) การจัดการภาคีสาธารณะจะมีโครงสร้างองค์กรแบบแบนราบ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่าง ๆ มิได้จัดลำดับชั้นและไม่มีสายการบังคับบัญชา รวมทั้งการทำงานที่ไม่เป็นทางการ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561 : 121)

จึงกล่าวได้ว่า แนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (NPG) เป็นการจัดการสาธารณะยุคใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 ภายใต้งานใจที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ ฝ่าย ต่างมีอาจอาจอยู่หนึ่งเฉยในฐานะของผู้รับบริการได้อีกต่อไป แต่พวกเขาได้ลุกขึ้นมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการกำกับติดตามและการประเมินผลนโยบายกันอย่างกระตือรือร้น ส่งผลให้พื้นที่สาธารณะได้เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารการจัดการภาคีอันแตกต่างหลากหลาย จึงจำเป็นต้องประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ การชักจูงให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของส่วนรวม และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ

อย่างไรก็ดีการจัดการงานสาธารณะตามแนวคิดแนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (NPG) ได้ก่อให้เกิดปัญหาความสับสนกับผิดชอบขึ้น เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานย่อยและชุมชนท้องถิ่นทำให้เกิดความมีอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่ส่งผลให้ความสับสนกับผิดชอบตามสายบังคับบัญชาของหน่วยงานระดับล่างที่มีต่อระดับบนลดลงอย่างมาก อีกทั้งการจัดการสาธารณะที่มีภาคีหลากหลาย ไม่สามารถจัดให้ใครเป็น

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้ จนทำให้ส่วนกลางต้องนำวิธีการที่เรียกว่า อกิบริหารจัดการ (Metagovernance) มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อม ๆ กับการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องควบคุมจากส่วนกลางในระดับที่สูงขึ้น (Peter, 2010 : 37) เนื่องจากในระบบแนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (NPG) นั้นแม้ภาครัฐได้ผ่อนถ่ายอำนาจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมอย่างมากแต่ในที่สุดแล้ว ภาครัฐหวนกลับมาเพื่อกำกับควบคุมองค์กรท้องถิ่น และภาคประชาสังคมอย่างสูงด้วย หรือที่เขาเรียกว่ากระบวนการดังกล่าวนี้ว่า “การจัดการระบบบริหารจัดการสาธารณะ” (The Governance of Governance)

### แนวคิดเกี่ยวกับอกิบริหารจัดการ

แนวคิดเกี่ยวกับอกิบริหารจัดการ (Metagovernance) หรือที่สมศักดิ์ สามัคคีธรรม เรียกว่า การจัดการระบบบริหารจัดการ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2558 : 75) นั้น ถือเป็นแนวคิดใหม่ที่เริ่มมีการพัฒนาคำความรู้ในระบบบริหารจัดการสาธารณะ แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการศึกษาของปีเตอร์ (Peter, 2010 : 40) พบว่าการบริหารจัดการสาธารณะในรูปเครือข่าย ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญ 4 เรื่องได้แก่

1. ปัญหาการตัดสินใจ (Decision-Making) เนื่องจากหลาย ๆ ภาคที่จัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ทำให้ไม่มีกฎการตัดสินใจที่ชัดเจนจึงมักใช้การเจรจาเพื่อให้บรรลุถึง “ฉันทานุมัติ” (Consensus) แต่หลายครั้งการเจรจาล้มเหลวจนต้องอาจตัดสินใจเลือกความคิดร่วมที่สามัญที่สุด (Lowest Common Denominator)

2. ปัญหาการมีส่วนร่วม (Participation) เนื่องจากภาคีต่าง ๆ มิได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ทางสังคมอย่างครอบคลุมทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ถูกกีดกันออกจากการเข้าร่วมในสถาบันตัวแทนย่อมเป็นผู้ที่มีอาจมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะได้

3. ปัญหาการขาดการประสานงาน (Coordination) เนื่องจากแต่ละภาคีมีอิสระค่อนข้างสูง และมักคำนึงถึงเป้าหมายของตนเป็นหลัก โดยขาดการมองเป้าประสงค์ของระบบสังคมใหญ่ในภาพรวมทั้งระบบ ทำให้เป้าหมายระยะยาวของสังคมโดยส่วนรวมมักถูกมองข้ามได้ง่าย

4. ปัญหาการรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งเป็นกลไกสำหรับบังคับควบคุมองค์กรสาธารณะและโปรแกรมต่าง ๆ แต่ก็ยังวิธีที่ใช้เป็นแนวทางในการทำงานให้ดีขึ้น โครงสร้างและองค์ประกอบเกี่ยวกับขั้นตอนที่บรรจุในแผนปฏิรูปที่ผ่านมาไม่เพียงแต่ทำให้ความสามารถในการควบคุมของภาครัฐอ่อนแอลง แต่ยังคงจำกัดองค์ประกอบในการแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดของความรับผิดชอบ ตระกาะเหมือนกันระหว่างทำลายหรือร่วมมือของการเชื่อมโยงระหว่างผู้นำทางการเมืองและการส่งต่อโครงการ เหมือนกับบอกเป็นนัยว่าการเรียนรู้หรือการควบคุมยังคงเสียหาย



ในการแก้ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ปีเตอร์ได้นำเสนอแนวคิดอีกชุดหนึ่งเข้ามาช่วยกำกับทิศทางระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับอภិการบริหารจัดการโดยปีเตอร์ได้เสนอความคิดหลักที่สำคัญดังนี้ (Peter, 2010 : 40)

1. การรักษาความสมดุลระหว่างการควบคุมกับการให้อิสระแก่หน่วยงานย่อยภาคประชาสังคม และเครือข่ายต่าง ๆ โดยวิธีการควบคุมทางอ้อม ซึ่งทำการควบคุมต่อสภาพแวดล้อมของการกระทำมากกว่าที่ควบคุมโดยตรง

2. ใช้วิธีการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของอภิการบริหารจัดการ (Metagovernance) โดยระบุเป้าประสงค์ของงานสาธารณะพร้อมเครื่องมือวัดที่เหมาะสม เพื่อช่วยกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานกระบวนการให้บริการ และเสริมสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีต่าง ๆ

3. ให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่เน้นการปรับปรุงการจัดการของระบบการจัดการภาคีส่วนทั้งหมด โดยการมุ่งความสนใจไปที่การประสานงานในระดับนโยบายระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ พร้อม ๆ กัน เชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายหลักของระบบการเมืองและสังคมส่วนทั้งหมด

4. แม้ว่าการจัดการแบบแนวคิดระบบบริหารจัดการสาธารณะใหม่ (NPG) จะทำให้ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐมีอิสระในการตัดสินใจสูงขึ้น แต่ยังคงต้องมีการควบคุมจากหน่วยงานที่สูงกว่า โดยการควบคุมผ่านเครื่องมือง่าย ๆ หรือกระทำผ่านตัวชี้วัด (KPI) มากกว่าที่จะใช้เครื่องมือในการควบคุมโดยตรง

5. การควบคุมหน่วยงานระดับล่างจะถูกเปลี่ยนจากรูปแบบของการบังคับบัญชาที่เข้มงวดโดยใช้เครื่องมือที่เป็นทางการมาเป็นเครื่องมือแบบอ่อน (Soft Instruments) กล่าวคือมีการสร้างความไว้วางใจและการสร้างค่านิยมร่วม อันเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและราคาถูกโดยสามารถนำมาใช้ในการกำกับทิศทางดำเนินงานของเครือข่าย รวมทั้งเป็นพลังขับเคลื่อนให้การดำเนินโครงการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในคู่มือฉบับนี้จะใช้ความหมายอภิการบริหารจัดการว่า หมายถึงฐานคิดหรือแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังที่กำกับการบริหารจัดการบ้านพักผู้สูงอายุ โดยคาดหวังว่า การวิจัยจะนำไปสู่การพัฒนาสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับอภิการบริหารจัดการต่อไป

## แนวคิดการจัดอสังหาริมทรัพย์ของผู้สูงอายุ

การจัดอสังหาริมทรัพย์ของผู้สูงอายุ (Property Management for Elderly) มีแนวคิดที่สามารถ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ตามประเภทของกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ดังนี้

1. การจัดอสังหาริมทรัพย์แบบผสมผสาน
2. การจัดอสังหาริมทรัพย์ตามประเภทของภาวะพึ่งพิง

### การจัดอสังหาริมทรัพย์แบบผสมผสาน

การจัดอสังหาริมทรัพย์แบบผสมผสานจะพบได้ในประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากมีความพยายามที่จะพัฒนาการจัดอสังหาริมทรัพย์ของผู้สูงอายุ ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเพิ่มจำนวนขึ้นของผู้สูงอายุ การพัฒนาการอยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ในสังคมเหล่านี้จึงมีลักษณะของการผสมผสานให้มีการสนับสนุนทั้งแบบทางการและแบบไม่เป็นการผ่านการจัดที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็ยังคงรูปแบบของการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงอยู่ที่เดิมได้ ส่วนที่อยู่อาศัยในรูปแบบอื่นนั้นก็จะถือเป็นทางเลือกสำหรับผู้สูงอายุมากกว่า (นาถภรณ์ หะวานนท์ และธีรวัลย์ วรรณ โนนทย์, 2552 : 19-23) ซึ่งรูปแบบอื่น ๆ ดังเช่นมีการศึกษาแล้วนั้นสามารถนำมาสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 1. รูปแบบของการยังคงให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่ที่เดิม (Aging in Place)

รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่อยู่อาศัยที่สามารถเอื้ออำนวยให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในที่อยู่อาศัยเดิม โดยไม่ต้องเคลื่อนย้ายไปที่อื่น มีตั้งแต่ลักษณะที่อยู่อาศัยที่มีมาตั้งแต่เดิมตามประเพณีไปจนถึงการออกแบบที่มุ่งให้เกิดความสะดวกกับผู้สูงอายุโดยการขจัดสิ่งที่จะขัดขวางหรือก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุที่อยู่อาศัยตามแบบประเพณีให้เอื้ออำนวยการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ เช่น การออกแบบบ้านสไตล์ญี่ปุ่นที่มีความเหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุเนื่องจากเป็นบ้านชั้นเดียวมีการทำกิจกรรมต่าง ๆ บนพื้นทำให้เป็นการง่ายที่จะเคลื่อนไหวไปมาระหว่างห้องต่าง ๆ รวมทั้งออกแบบให้ได้รับแสงสว่างจากธรรมชาติอย่างเต็มที่ เป็นต้น ส่วนการออกแบบโดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นบ้านอพาร์ทเมนต์ หรือแฟลตสำหรับผู้สูงอายุจะเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ เช่น การออกแบบให้รถเข็นสามารถเข้าถึงส่วนต่าง ๆ ของบ้านได้โดยสะดวก การทำให้พื้นราบเรียบไม่มีระดับสูงต่ำ การติดตั้งระบบเครื่องสนทนา (Built-In Intercom System) ไว้ทุกห้องเพื่อไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉิน การสร้างราวจับในบริเวณต่าง ๆ เช่น ระเบียงห้องน้ำครัวและแสงสว่างที่จะต้องมียอย่างเพียงพอ เป็นต้น แนวคิดตามรูปแบบนี้ เสนอให้มีการออกแบบที่พักอาศัยที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในวัยสูงอายุไว้ล่วงหน้าซึ่งจะมีส่วนช่วยให้บุคคลเมื่อเข้าสู่วัยผู้สูงอายุยังคงใช้ชีวิตในบ้านตนเองได้

การออกแบบลักษณะทางกายภาพของที่อยู่อาศัยเพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้สูงอายุสามารถดำเนินชีวิตประจำวันได้โดยปราศจากอุปสรรคเพียงอย่างเดียว นั้นไม่เพียงพอสำหรับรูปแบบของการยังคงให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่ที่เดิม จำเป็นจะต้องให้การสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ ได้แก่ การจัดให้มีบริการถึงบ้านของผู้สูงอายุ การสร้างระบบความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้าน การเดินทาง การซื้อของ การทำความสะอาดหรือซ่อมแซมบ้าน เป็นต้น แต่รูปแบบเหล่านี้ล้วนเป็นการบริการที่จะทำให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในบ้านของตนเองได้

## 2. กลุ่มอาคารสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ (Seniors Only Complex)

กลุ่มอาคารในลักษณะนี้อาจทำได้หลายลักษณะ เช่น อพาร์ทเมนต์ คอนโดมิเนียม บ้านจัดสรร แฟลต ซึ่งเป็นลักษณะที่เป็นชุมชนที่สามารถให้ความเป็นส่วนตัวไว้ได้ โดยมีที่พักอาศัยเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุแต่ละคนหรือแต่ละครอบครัว ลักษณะของชุมชนแบบนี้จะไม่มีบริการทางการแพทย์ แต่จะให้บริการที่อยู่อาศัย ที่ให้ความรู้สึกที่เป็นอิสระ โดยอาจมีอุปกรณ์สำหรับการออกกำลังกายหรือสันทนาการ มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง มีการจัดการและให้บริการเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน มีการให้บริการอาหารอย่างน้อยวันละ 1 มื้อ มีการให้บริการทำความสะอาดบ้าน ซักผ้า และมีการให้บริการในเรื่องการพักผ่อนหย่อนใจ การจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในลักษณะนี้อาจจัดเป็นกลุ่มของบ้านที่มีจำนวนไม่มากนักโดยอาจนำบ้านที่มีอยู่เดิมมาปรับปรุงเพื่อให้มีลักษณะเป็นกลุ่มบ้านหรืออาคารให้คนที่รู้จักกันได้เข้ามาอยู่ร่วมกัน เพื่อเป็นเพื่อนและให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน และในบางกรณีอาจทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในบางด้านได้ ลักษณะบ้านเช่นนี้อาจมีความใกล้เคียงกับรูปแบบของการอยู่อาศัยในที่เดิม ซึ่งอาจเป็นการย้ายที่อยู่แต่ยังคงอยู่ในชุมชนเดิม และอาจสร้างระบบจัดการที่จะทำให้ได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชนและเพื่อนบ้านอื่น ๆ ด้วย

## 3. การสร้างที่อยู่อาศัยโดยการต่อเติมที่อยู่อาศัยเดิม (Elderly Cottage Housing Opportunity - ECHO)

รูปแบบนี้เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งใช้การต่อเติมจากที่อยู่อาศัยที่มีอยู่แล้ว โดยมีการสร้างทางเข้าแยกจากกัน ที่อยู่อาศัยลักษณะนี้จะมีความสมบูรณ์เคลื่อนย้ายได้ โดยมีลักษณะเป็นบ้านหลังเล็ก ๆ ที่อาจต่อเติมขึ้นมาทางด้านหลังหรือด้านข้างของบ้านเดิมรวมถึงเป็นบ้านที่มีความปลอดภัย ราคาไม่แพง ซึ่งเหมาะสมกับผู้ต้องการพึ่งตนเอง

## 4. การแบ่งที่อยู่อาศัย (Shared Housing)

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยอาจสร้างเครือข่ายการจัดการที่อยู่อาศัยแบบแบ่งให้อยู่ในบ้านเดียวกัน คนที่เข้ามาอยู่อาศัยไม่ได้เป็นผู้สูงอายุก็ได้ ซึ่งผู้ที่เป็นผู้จัดการเรื่องนี้ต้องรู้ความต้องการของแต่ละฝ่าย และมีการคัดเลือกคนที่เหมาะสมให้มาอยู่ร่วมกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง

## 5. ที่อยู่อาศัยที่มีการช่วยเหลือในการดำรงชีวิต (Assisted Living Housing)

ที่อยู่อาศัยรูปแบบนี้เป็นลักษณะของการจัดที่อยู่อาศัยที่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุตามความจำเป็น แต่ขณะเดียวกันก็เคารพความเป็นส่วนตัวและให้ความเป็นอิสระแก่ผู้สูงอายุ การจัดการที่พักรักษาในลักษณะนี้จะมีการออกแบบและวางแผนให้ผู้สูงอายุมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น มีเวลาสำหรับครอบครัวและมีส่วนร่วมในชุมชน ดังนั้นในที่อยู่อาศัยรูปแบบนี้จึงมีการให้ความช่วยเหลือ

ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นการให้บริการซึ่งมากกว่าที่มีให้ในที่พักแบบกลุ่มอาคารสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

#### 6. ชุมชนผู้สูงอายุที่มีระบบการดูแล (Continuing Care Retirement Communities)

ชุมชนลักษณะนี้เป็นการผสมผสานระหว่างที่อยู่อาศัย การบริการต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน และการบริการทางการแพทย์ ซึ่งเป็นการจัดที่พักอาศัยที่เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุ สามารถมีรูปแบบการดำรงชีวิตที่เป็นอิสระ แต่ขณะเดียวกันก็ให้หลักประกันเกี่ยวกับการดูแลรักษาสุขภาพอนามัยในระยะยาวด้วย นอกจากนี้ยังเป็นชุมชนที่เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างใดก็ตามชุมชนในลักษณะนี้มักเป็นการให้บริการผู้สูงอายุที่มีฐานะซึ่งจ่ายค่าบริการต่าง ๆ ได้ โดยทั่วไปผู้เข้ามาอยู่ในชุมชนจะต้องจ่ายเงินเป็นค่าเข้ามาอยู่อาศัยในชุมชนนอกจากค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนอีกด้วย

#### 7. สถานที่ดูแลผู้สูงอายุโดยผู้เชี่ยวชาญ (Skilled Nursing Facilities)

สถานที่ดูแลผู้สูงอายุโดยผู้เชี่ยวชาญเป็นที่พักที่ให้การดูแลผู้สูงอายุในระดับเข้มข้นที่พักลักษณะนี้จะมีอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการให้บริการทางการแพทย์พยาบาลผู้สูงอายุตลอด 24 ชั่วโมง รวมถึงการดูแลผู้สูงอายุหลังการผ่าตัด หรือผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลทางการแพทย์ที่ซับซ้อน รวมถึงผู้สูงอายุที่ป่วยเรื้อรังซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้อีกต่อไป สถานที่ดูแลผู้สูงอายุในลักษณะนี้จะต้องมีใบอนุญาตซึ่งรับรองในเรื่องความปลอดภัย เจ้าหน้าที่และกระบวนการดูแลอย่างเป็นระบบ สถานที่นี้อาจมีความชำนาญเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุในระยะสั้นซึ่งเป็นการดูแลการเจ็บป่วยแบบฉับพลัน การดูแลในระยะยาว หรือกึ่งกลางระหว่างระยะสั้นและระยะยาวก็ได้

#### 8. ศูนย์การดูแลผู้สูงอายุในเวลากลางวัน (Senior Day Care Centre)

ที่พักในลักษณะนี้อาจมีที่พักที่ให้การดูแลผู้สูงอายุแต่เฉพาะในตอนกลางวัน โดยอาจมีการจัด โปรแกรมเพื่อกระตุ้นให้ผู้สูงอายุทำกิจกรรมหรือมีโปรแกรมฟื้นฟูผู้สูงอายุ หรืออาจมีการให้บริการในการดูแลรักษาพยาบาลในช่วงกลางวันก็ได้

#### 9. ที่พักสำหรับพักผ่อนระยะสั้นสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Short-Term Vacation)

ที่พักในรูปแบบนี้เป็นการบริการที่พักอาศัยที่เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้มาทดลองพักอาศัยในชุมชนที่ห่างจากชุมชนเดิม เพื่อจะตัดสินใจว่าต้องการย้ายมาอยู่ในชุมชนนี้อย่างถาวรหรือไม่ นอกจากนี้อาจเป็นการจัดที่พักอาศัยให้กับผู้สูงอายุที่อ่อนแอเกินกว่าที่จะเข้าพักในโรงแรมหรือรับประทานอาหารในภัตตาคารทั่วไปได้ นอกจากนี้ที่พักลักษณะนี้มีการให้บริการทางการแพทย์ด้วย



#### 10. สถานดูแลผู้สูงอายุ ในช่วงสุดท้ายของชีวิต (Hospice Care)

ที่พักในรูปแบบนี้เป็นการดูแลผู้สูงอายุ ที่อยู่ในช่วงสุดท้ายของชีวิต (End of Life) จะมีการดูแลแบบประคับประคอง (Palliative Care) ซึ่งจะดูแลทั้งร่างกาย (Body) และจิตวิญญาณ (Spiritual)

##### การจัดอสังหาริมทรัพย์ตามประเภทของภาวะพึ่งพิง

การจัดอสังหาริมทรัพย์ของผู้สูงอายุตามประเภทของภาวะพึ่งพิงนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ (ไตรรัตน์ จารุทัศน์. ออนไลน์. 2558)

กลุ่มที่ 1 การอยู่อย่างอิสระไม่พึ่งพา (Independence Living : IL) หรืออยู่อย่างมีคุณภาพ (Active Aging) ได้แก่

1. การปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิม (Home Remodeling) เนื่องจากผู้สูงอายุจะคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมเดิมดังนั้นการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิมให้มีความสะดวกและปลอดภัย จึงมักจะเป็นทางเลือกแรก ๆ ของการอยู่โดยไม่พึ่งพาผู้อื่นมากนัก ปรับปรุงห้องนอน เช่น การย้ายห้องนอนลงมานอนชั้นล่าง การปรับพื้นที่ห้องนอนให้เรียบเสมอกัน การหันมาใช้วัสดุที่นุ่ม พื้นผิวไม่ลื่น ลี้อ่อน ดูสบายตา การปรับปรุงห้องน้ำโดยปรับพื้นที่ให้เรียบเสมอ การใช้วัสดุที่พื้นผิวไม่ลื่น การเพิ่มราวจับ หรือปรับสุขภัณฑ์ให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุโดยมีเก้าอี้นั่งอาบน้ำ และติดตั้งฉุกเฉิน

2. ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ (Day Care Centre) เป็นการดูแลผู้สูงอายุเฉพาะเวลากลางวัน ดังนั้นผู้สูงอายุยังต้องพักอาศัยอยู่กับครอบครัวของตนเองตามปกติ โดยเดินทางแบบไปเช้าเย็นกลับ หรือมีรถจากศูนย์รับส่งถึงบ้าน ผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลในด้านต่าง ๆ เช่น การดูแลช่วยเหลือในการใช้ชีวิตประจำวันทั้งในและนอกสถานที่ การออกกำลังกาย การทำกิจกรรมบันเทิงต่าง ๆ การทำกิจกรรมทางศาสนา การจัดกิจกรรมพักผ่อนและการสร้างสังคมระหว่างหมู่เพื่อน เป็นต้น

3. ชุมชนผู้สูงวัย (Retirement Community) ชุมชนแบบนี้ เป็นชุมชนของผู้สูงอายุที่ยังมีสภาพร่างกายแข็งแรงอยู่ โดยยังทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามสมควร ลักษณะเด่นของชุมชนคือที่พักอาศัยในชุมชนสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุให้อยู่ในชุมชนเดียวกัน โดยทั่วไปจะรับผู้สูงอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตามหากมีญาติที่อายุน้อยกว่าจะมาพักอาศัยด้วยก็จะเป็นการช่วยเพิ่มชีวิตชีวาให้โครงการมากขึ้น

4. ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุต่างชาติ ที่อยู่อาศัยแบบนี้เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เนื่องจาก ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ใน 1 ใน 10 อันดับประเทศที่มีความเหมาะสมในการอยู่อาศัยยามเกษียณ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการใช้ชีวิตประจำวันที่ไม่แพง รวมถึงการบริการด้านการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพในราคาที่ถูกเมื่อเทียบกับประเทศอื่น (International Living. Online. 2019)



## กลุ่มที่ 2 การอยู่อย่างพึ่งพา (Assisted Living : AL) ได้แก่

1. สถานบริการผู้สูงอายุ (Nursing Home) สถานที่ที่ดูแลผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องในหลายระดับ ตั้งแต่การดูแลกลุ่มพึ่งพิง ก็พอจะดูแลตัวเองได้บ้างในบางเรื่องไปจนถึงกลุ่มที่ต้องการการดูแล 24 ชั่วโมง ผู้สูงอายุอาจเริ่มเข้ามาอยู่ในชุมชนในระดับกลางวัน (Daycare) แต่ต่อมามีสภาวะร่างกายที่เสื่อมลงจนต้องเข้าไปอยู่ในสถานบริการผู้สูงอายุเป็นการถาวร สถานบริการผู้สูงอายุเหมาะสำหรับผู้สูงอายุที่มีโรคเรื้อรังและจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ

2. สถานดูแลผู้สูงอายุสมองเสื่อม (Dementia & Alzheimer's Care) สถานที่ที่ดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะโรคสมองเสื่อมที่มีปัญหาทางด้านความคิด การรับรู้และความจำ การดูแลนี้จะเป็นการดูแลเฉพาะด้านเหมาะสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะโรคสมองเสื่อมและจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ดูแลอย่างใกล้ชิด

3. สถานดูแลผู้สูงอายุระยะสุดท้าย (Hospice Care) เป็นการดูแลผู้สูงอายุ ที่อยู่ในช่วงสุดท้ายของชีวิต (End of Life) โดยจะมีการดูแลแบบประคับประคอง (Palliative Care) ทั้งทางด้านร่างกายและจิตวิญญาณ

## แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ ในสังคมไทย

การนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ (Social Welfare for Elderly) ของไทยนั้น จะพิจารณาใน 2 มิติที่มีความสำคัญและมีความเชื่อมโยงกัน อันได้แก่

1. รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย
2. สวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

### รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

ศุครัตน์ สุตสมบุญ (2557 : 77-81) ได้กล่าวไว้ว่าประเทศไทยมีรูปแบบสวัสดิการสังคมทั้งหมด 4 รูปแบบคือ ประกันสังคม การช่วยเหลือสาธารณะ การให้บริการสังคม และการช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุจากภาคประชาชน

1. การประกันสังคม (Social Insurance)

การประกันสังคมเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตและคุ้มครองลูกจ้าง ปัญหาการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ผู้สูงอายุได้รับการเกื้อหนุนจากครอบครัวน้อยลง ปัญหาสุขภาพที่เรื้อรังส่งผลให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง ระบบประกันสังคมในประเทศไทย ประกอบด้วย กองทุนต่าง ๆ ดังนี้

1.1 กองทุนประกันสังคม กรณีชราภาพ เป็นการส่งเสริมการออมสำหรับกลุ่มแรงงานที่เป็นลูกจ้างในภาคเอกชนของกระทรวงแรงงาน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ รับบำเหน็จจ่ายเป็นก้อน

ครั้งเดียว กรณีอายุครบ 55 ปี และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง โดยจ่ายสมทบไม่ครบ 180 เดือน หรือ 15 ปี รับบำนาญ จ่ายเป็นรายเดือนตลอดชีวิต กรณีอายุครบ 55 ปี และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง โดยจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 180 เดือน หรือ 15 ปีขึ้นไป

1.2 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เป็นการออมภาคบังคับสำหรับกลุ่มข้าราชการ

1.3 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างประจำของส่วนราชการซึ่งจดทะเบียน (กสจ.) ผลประโยชน์ที่ได้รับคือ เงินบำเหน็จลูกจ้างและเงินที่สมาชิกส่งสมทบเข้ากองทุน

1.4 กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมการออมแบบสมัครใจ

1.5 กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ เป็นการออมแบบสมัครใจ สำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไป ที่มีกำลังการออมมาก

1.6 กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดตั้งขึ้น เป็นการออมภาคบังคับ

1.7 กองทุนทวิสุขเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรออมเงินไว้ใช้เป็นสวัสดิการแก่ตนเองและครอบครัว

1.8 กองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นการส่งเสริมการออมในระดับชุมชน เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

1.9 กองทุนการออมชราภาพ (กอช.) กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดตั้งกองทุนเป็นกองทุนการออมเพื่อการชราภาพขั้นพื้นฐานแบบสมัครใจ

## 2. การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance)

การช่วยเหลือสาธารณะเป็นการสงเคราะห์แบบให้เปล่า สำหรับผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ เนื่องจากช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ค่อยโอกาสทางสังคมและไร้ที่พึ่ง รูปแบบของสวัสดิการที่มีอยู่คือ

2.1 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2561 เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2561 โดยจ่ายเงินผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดให้กับผู้สูงอายุ โดยผู้มีอายุ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 600 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 700 บาทต่อเดือน ผู้ที่มีอายุ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 800 บาทต่อเดือน และผู้ที่มีอายุ 90 ปี ขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 1,000 บาทต่อเดือน

2.2 กองทุนดูแลผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่ง โดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุกรณีเดือดร้อนจากการทารุณกรรม ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ด้วยกฎหมายและถูกทอดทิ้ง การสนับสนุนการจัดการงานศพผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจน และการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่ม

2.3 การได้รับคำปรึกษาในทางคดี การช่วยเหลือจากการทารุณกรรมและถูกทอดทิ้ง โดยกระทรวงยุติธรรมให้คำแนะนำ ปรึกษา ที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ

2.4 การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ โดยกระทรวงคมนาคม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ผู้สูงอายุเข้าชมฟรี

2.5 การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม โดยกระทรวงคมนาคม ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เดินทางโดยรถไฟ รถไฟฟ้า รถ บขส. รถ ขสมก. โดยลดค่าโดยสารครึ่งราคาและการบินไทยลดค่าโดยสาร ภายในประเทศลง ร้อยละ 15

3. การบริการสังคม (Social Service) เป็นระบบบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนประกอบด้วยบริการด้านต่าง ๆ 5 ด้าน คือ

3.1 ด้านสุขภาพอนามัย ประกอบด้วย

3.1.1 หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน ให้บริการครอบคลุม ด้านการตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ดำเนินงานโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

3.1.2 การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข จาก พรบ.ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) มีการจัดช่องทางเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ แยกจากผู้รับบริการทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก

3.1.3 โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล เป็น โครงการดูแลสุขภาพที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น บนพื้นฐานแนวคิด “ห่างหุ้นส่วนการดูแล” ประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ สถานบริการสุขภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.4 การดูแลที่บ้าน (Home Care) เป็นบริการสำหรับผู้สูงอายุอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเหมาะกับผู้ป่วยสูงอายุที่อาการไม่รุนแรงและไม่สะดวกในการเดินทางมารักษาที่โรงพยาบาล เป็นการลดค่าเดินทางของผู้ใช้บริการ และผู้สูงอายุส่วนมากพึงพอใจที่จะรับการรักษาพยาบาลที่บ้าน

3.1.5 โครงการอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) เป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุขาดผู้ดูแล ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ถูกทอดทิ้ง ถูกละเลย เพิกเฉย และผู้สูงอายุที่ได้รับการดูแลไม่ถูกต้อง โดยอาศัยการสร้างอาสาสมัคร จากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือประชาชนในชุมชนที่สมัครใจทำหน้าที่เป็นผู้ให้การดูแลช่วยเหลือฟื้นฟูผู้สูงอายุในชุมชน

### 3.2 ด้านการศึกษา ประกอบด้วย

3.2.1 การศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ โดยศูนย์ส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน กลุ่มเป้าหมายพิเศษ (ศกพ.) ได้พัฒนาแนวทางการจัดการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับผู้สูงอายุตามความต้องการและความสนใจของผู้สูงอายุ เช่น การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างคุณค่าและการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับผู้สูงอายุ การเสริมสร้างความร่วมมือเพื่อความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ เป็นต้น

3.2.2 การศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เช่น ชมรมการศึกษาเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (Old People Playing Young Club : OPPY) เป็นชมรมที่มุ่งเผยแพร่ความรู้และทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ตให้แก่ผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุจะต้องจ่ายค่าบริการเอง

3.3 ด้านที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย การสงเคราะห์ที่อยู่อาศัยและการดูแล เป็นบริการในสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุที่ครอบคลุมความจำเป็นด้านปัจจัย 4 รวมทั้งบริการด้านการรักษาพยาบาล กายภาพบำบัด ศาสนกิจ งานอดิเรก นันทนาการ กิจกรรมส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรม ปัจจุบันมีสถานสงเคราะห์ของรัฐ 21 แห่ง

3.4 ด้านการมีงานทำและการมีรายได้ ประกอบด้วย กองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) จัดทำโครงการที่ยึดหลักการให้ผู้สูงอายุเป็นแกนนำในการกำหนดและตัดสินใจร่วมกันในการบริหารจัดการสวัสดิการผู้สูงอายุกันเอง

### 3.5 ด้านบริการสังคมและนันทนาการ ประกอบด้วย

3.5.1 ชมรมผู้สูงอายุ รูปแบบบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่มีการพัฒนาขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน ชมรมผู้สูงอายุเป็นการรวมกลุ่มกันทางสังคมของผู้สูงอายุที่มีความสนใจและมีอุดมการณ์ร่วมกัน ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการสร้างคุณภาพทั้งทางกาย จิต และสังคม เพื่อให้ชีวิตมีคุณค่าและมีคุณค่าประโยชน์ทั้งแก่ตนเอง ครอบครัวและสังคม โดยมีสภาผู้สูงอายุและกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ แต่ผู้บริหารจัดการและดำเนินการหลัก คือ กลุ่มผู้สูงอายุเอง การดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุในลักษณะเครือข่าย ทำให้งานด้านผู้สูงอายุเข้มแข็ง มากขึ้น

3.5.2 ศูนย์เอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. 2550 : 94) เป็นสถานที่ที่เป็นศูนย์รวมขององค์การ ชุมชน ผู้สูงอายุ เพื่อจัดกิจกรรมด้านสุขภาพ สังคม จิตใจ และปัญญา โดยมีแนวคิดพื้นฐานคือ การใช้ชุมชนเป็นฐานในการให้บริการ การดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ และการจัดบริการแบบองค์รวม

3.5.3 ศูนย์ชุมชนเพื่อผู้สูงอายุ ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้สูงอายุ การบริการที่จัดให้ เช่น กายภาพบำบัด อาชีวบำบัด ออกกำลังกาย ศาสนกิจ กิจกรรมนันทนาการ ตลอดจนกิจกรรม ในวันสำคัญต่าง ๆ

3.5.4 ศูนย์บริการผู้สูงอายุในวัด เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนของตนเอง โดยมีวัดหรือสถาบันทางศาสนาเป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรม

3.5.5 กองทุนผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนอุดหนุน โครงการสำหรับองค์กรของผู้สูงอายุหรือองค์กรที่ทำงานด้านผู้สูงอายุเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุ ให้มีศักยภาพ มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

#### 4. การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชน

การช่วยเหลือเกื้อกูลของภาคประชาชนเป็นการจัดสวัสดิการสังคมโดยกลุ่มต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการหลัก เช่น การจัดสวัสดิการชุมชนที่ครอบคลุมการเกิด แก่ เจ็บ ตาย กลุ่มออมทรัพย์ ที่มีรูปธรรมก้าวหน้าชัดเจนทั้งเชิงองค์ความรู้ กลไก และพื้นที่ดำเนินการในอีกด้านหนึ่งภาคธุรกิจเอกชนที่เดิมมุ่งหวังผลประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันได้ปรับบทบาทเข้ามาช่วยเหลือร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการโดยปัจเจกชน อาทิจ้างซื้อประกันชีวิตรูปแบบต่าง ๆ ผ่านกิจการประกันภัยของเอกชน ซึ่งเข้ามาช่วยเติมเต็มหรือยกระดับสวัสดิการในภาพรวมให้สมบูรณ์มากขึ้นอย่างมาก

#### สวัสดิการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

ที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุเป็นสวัสดิการสังคมที่สำคัญรูปแบบหนึ่งในการดำรงชีพของผู้สูงอายุให้มีชีวิตที่มั่นคงและปลอดภัย ซึ่งต้องดำเนินการให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ทั้งในช่วงอายุที่ผู้สูงอายุยังแข็งแรงไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น และในยามที่ผู้สูงอายุไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองและต้องพึ่งพาผู้อื่นในการดำรงชีวิต

นโยบายเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุของภาครัฐมีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่สำคัญคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง

1. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยผ่านหน่วยงานที่สำคัญคือ กรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

1.1 กรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ผ่านสถานสงเคราะห์คนชรา (บ้านพักคนชรา) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่กรมกิจการผู้สูงอายุ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ออกระเบียบว่าด้วยการให้บริการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 ประกาศ



ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญ คือ ผู้สูงอายุที่มีความประสงค์เข้ารับบริการในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม ผู้สูงอายุ ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1.1.1 มีสัญชาติไทยอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป
- 1.1.2 ต้องมีความสมัครใจ
- 1.1.3 ต้องไม่อยู่ในระหว่างต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหรืออยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือถูกดำเนินคดีอาญา
- 1.1.4 ไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง
- 1.1.5 ต้องเป็นผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้ มีฐานะยากจนหรือไม่มีที่อยู่อาศัย หรือขาดผู้ดูแลและผู้ให้ความช่วยเหลือ หรือไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้อย่างปกติสุข โดยในกรุงเทพฯ ขึ้นสมัครที่กรมพัฒนาสังคมฯ หรือสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการกรุงเทพฯ ในส่วนภูมิภาคขึ้นสมัครที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือศูนย์พัฒนาสังคมจังหวัด

สถานสงเคราะห์คนชรา มีจำนวน 25 แห่งทั่วประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มตามผู้ที่รับผิดชอบคือ ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร

1. ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จำนวน 12 แห่ง
  - 1.1 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร
  - 1.2 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุวาสนะเวศม์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
  - 1.3 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางละมุง จังหวัดชลบุรี
  - 1.4 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุธรรมปกรณ์เชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
  - 1.5 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์
  - 1.6 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุภูเก็ท จังหวัดภูเก็ต
  - 1.7 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านทักษิณ จังหวัดยะลา
  - 1.8 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดขอนแก่น
  - 1.9 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดปทุมธานี

- 1.10 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดนครพนม
- 1.11 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดลำปาง
- 1.12 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดสงขลา
2. สถานสงเคราะห์คนชราซึ่งกรมพัฒนาชุมชนและสวัสดิการถ่ายโอนภารกิจให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร รับไปดำเนินการ จำนวน 13 แห่ง
  - 2.1 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านธรรมปกรณ์วัดม่วง จังหวัดนครราชสีมา
  - 2.2 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านธรรมปกรณ์กลาง จังหวัดนครราชสีมา
  - 2.3 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านเขาบ่อแก้ว จังหวัดนครสวรรค์
  - 2.4 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี
  - 2.5 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านอุ้มทอง-พินังตัก จังหวัดชุมพร
  - 2.6 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
  - 2.7 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านนครปฐม จังหวัดนครปฐม
  - 2.8 สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ จังหวัดเชียงใหม่
  - 2.9 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2 กรุงเทพมหานคร
  - 2.10 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านศรีตัง จังหวัดตรัง
  - 2.11 สถานสงเคราะห์คนชราเฉลิมราชกุมารี (หลวงพ่อบึงอูปล้อม) จังหวัดนครปฐม
  - 2.12 สถานสงเคราะห์คนชราเฉลิมราชกุมารี (หลวงพ่อดำไข่อูปล้อม) จังหวัดกาญจนบุรี
  - 2.13 สถานสงเคราะห์คนชราบ้านลพบุรี จังหวัดลพบุรี

โดยสถานสงเคราะห์นั้นไม่เพียงพอกับความต้องการและใช้เวลาในการรอคิวานที่จะเข้าพักอาศัยที่จำนวนจำกัด

1.2 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Community Organizations Development Institute (Public Organization) หรือ พอช. โดยผ่าน โครงการบ้านมั่นคง ซึ่งแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยโดยประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีให้เกิดการทำงานร่วมกับท้องถิ่นซึ่งเน้นประชาชนที่ยากจนไม่ได้เน้นเฉพาะผู้สูงอายุ

2. กระทรวงมหาดไทย โดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อสร้าง ซ่อมแซม ปรับปรุงที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือผู้ยากจนตามโครงการบ้านท้องถิ่นประชารัฐร่วมใจ เทิดไท้องค์ราชัน ราชนิโยการดำเนินการดังกล่าวให้พิจารณาจัดหางบประมาณสนับสนุนจากแหล่งทุนในพื้นที่ ในลักษณะการแสดงเจตจำนงร่วมกัน

จากกองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนหมู่บ้าน ทุนจากองค์กรชุมชนอื่น ๆ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคส่วนอื่น ๆ ที่เข้าร่วมโครงการ และงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการก่อสร้าง ซ่อมแซม และปรับปรุงที่อยู่อาศัยนั้น ให้พิจารณาดำเนินการในลักษณะการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ โดยใช้แรงงานจากผู้เสียสละแรงงานเป็นลำดับต้น หรืออาจจะใช้วิธีการจ้างแรงงานก่อสร้างตามความจำเป็น โดยบ้านที่ดำเนินการเสร็จแล้ว ควรมีระบบไฟฟ้า ระบบน้ำประปา ภาชนะรองรับน้ำ ห้องน้ำ ที่เหมาะสมกับสภาพของผู้ที่อยู่อาศัย และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในการดำรงชีวิต การกำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการดังกล่าว ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560 รวมจำนวนทั้งสิ้น 984 หลัง ซึ่งตามโครงการนี้ไม่ได้มุ่งเน้นที่ผู้สูงอายุ แต่ผู้สูงอายุก็เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนก็จะได้ประโยชน์จากโครงการรัฐนี้บ้าง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559 : 1-4)

3. กระทรวงการคลัง ผ่านทางกรมธนารักษ์ โดยในเดือนตุลาคม 2561 กรมธนารักษ์ เปิดโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยใน 20 จังหวัด โดยใช้ที่ราชพัสดุสร้างบ้านให้ประชาชนผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป โดยจะดึงเอกชนร่วมหาวัสดุต้นทุนต่ำ สร้างที่อยู่อาศัยราคาไม่เกิน 5 แสนบาท โดยหนึ่งในโครงการแรกคือ บ้านสำหรับผู้สูงอายุครบวงจรในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตั้งราคาขายไม่เกินหนึ่งล้านบาท บนที่ดินราชพัสดุจำนวนกว่า 11 ไร่ แปลง ปจ.320 ตำบลประจวบคีรีขันธ์ อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรมธนารักษ์ที่จะนำมาพัฒนาเป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร หรือ “ซีเนียร์ คอมเพล็กซ์” เพราะมีที่ดินเตรียมไว้แล้ว โดยด้านหน้าโครงการติดถนนเลียบริมชายทะเล และห่างจากโรงพยาบาลประจำจังหวัดไม่เกิน 4 กิโลเมตร มูลค่าที่ดินกว่า 95 ล้านบาท (กรมประชาสัมพันธ์, ออนไลน์, 2560) ซึ่งโครงการนี้ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไปเมื่อวันที่ 9 ถึง 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 โดยพบว่า ไม่มีประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการ (สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ประจวบคีรีขันธ์, ออนไลน์, 2561)

### แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

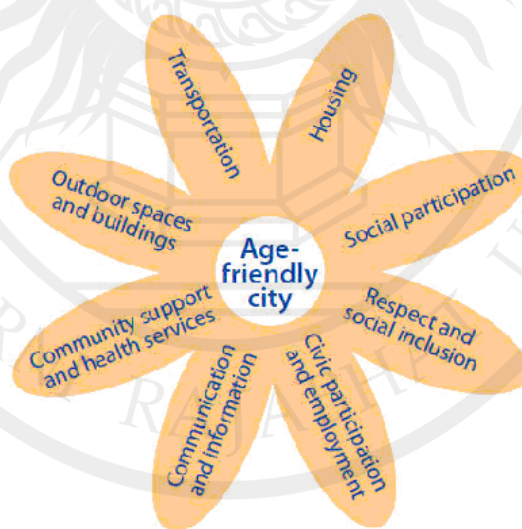
ในการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ (Age-friendly Community) ผู้วิจัยขอแบ่งออก 2 หัวข้อใหญ่ ๆ คือ

1. องค์ประกอบของชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ
2. การสร้างความเป็นปึกแผ่นสำหรับชุมชนผู้สูงอายุ

### องค์ประกอบของชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ

แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุเกิดขึ้นจากการที่องค์การอนามัยโลกได้จัดทำโครงการในการจัดทำแนวทางที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ โดยได้รับความร่วมมือจาก 35 ประเทศในทุกทวีป โดย 33 ประเทศได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยในกระบวนการวิจัย ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชนและสถาบันการศึกษา (World Health Organization. 2007 : 7) เป็นตัวแทนของประเทศที่กำลังพัฒนาและพัฒนาแล้ว ผู้เข้าร่วมประชุมได้สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายและการผสมผสานของการพัฒนาเมืองในเมืองขนาดต่าง ๆ ทั้งเมืองใหญ่ที่มีประชากรเกิน 10 ล้าน ได้แก่ เม็กซิโกซิตี โมสโคว์ นิวเดลี รีโอเดอจาเนโร เซี่ยงไฮ้และโตเกียว และเมืองที่กำลังจะกลายเป็นเมืองใหญ่ เช่น อิสตันบูล ลอนดอนและนิวยอร์ก รวมถึงเมืองหลวง เมืองศูนย์กลางภูมิภาคและเมืองเล็ก ๆ อื่น ๆ การประชุมนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และบอกเล่าถึงสถานการณ์ผู้สูงอายุที่ประสบเพื่อนำไปจัดทำนโยบาย

จากการประชุมมีข้อสรุปได้ว่ามี 8 ประเด็นหลักที่จะทำให้เมืองเป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นประเด็นที่ครอบคลุมถึงโครงสร้างเมือง สภาพแวดล้อม บริการสาธารณะและนโยบายของเมืองดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 องค์ประกอบการเป็นเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ

ที่มา : Age-Friendly City Guide, World Health Organization. 2007 : 9

สามประเด็นแรก ได้แก่ พื้นที่ภายในและบริเวณภายนอกอาคาร การคมนาคมขนส่งและที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นประเด็นหลักด้านกายภาพของเมืองและเป็นเรื่องที่สำคัญที่มีผลต่อการใช้ชีวิตนอกบ้าน ความปลอดภัยและความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บ ความปลอดภัยของอาชญากรรม พฤติกรรมด้านสาธารณสุขและการมีส่วนร่วมในสังคม ส่วนอีกสามประเด็นต่อมาเป็นประเด็นหลักเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมซึ่งสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมและสถานะของอารมณ์ รวมถึงภาวะจิตใจที่ดี ส่วนประเด็นเรื่องการให้ความเคารพและการยอมรับของสังคม จะเน้นถึงทัศนคติ พฤติกรรมและข่าวสารทางสังคมและชุมชนที่ต้องมีต่อผู้สูงอายุในแง่ดี ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมในสังคม เน้นให้ผู้สูงอายุได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในเชิงสันตนาการ งานสังคม ศิลปวัฒนธรรม การศึกษาและด้านจิตวิญญาณ ส่วนประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาคม ในการจ้างงานนั้น จะเน้นเรื่องการเปิดโอกาสให้ตระหนักว่าผู้สูงอายุก็เป็นพลเมืองกลุ่มหนึ่งของเมือง การมีงานทำ ทั้งที่ได้รับค่าจ้างและไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งมีความเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้ที่ยังเอาภาระงานอยู่ ส่วนประเด็นสุดท้ายได้แก่ การสื่อสารข้อมูลสารสนเทศและการสนับสนุน บริการชุมชนและสุขภาพ ก็เกี่ยวพันกับสภาพแวดล้อมทางสังคม สุขภาพอนามัยและการให้บริการทางสังคม

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรมและเพศสภาพซึ่งถือกันว่าเป็นประเด็นรอง เนื่องจากความแตกต่างในสองประเด็นดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบที่ชัดเจนต่อการอยู่อาศัยในเมือง

ประเด็นหลักหรือองค์ประกอบทั้ง 8 ประการมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง เช่น การให้ความเคารพและการยอมรับทางสังคม ก็มีผลต่อการออกแบบการใช้สอยในอาคาร การสร้างโอกาสให้ผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม การพักผ่อนหย่อนใจและการจ้างงานในทางกลับกัน การมีส่วนร่วมทางสังคมก็จะมีผลต่อการยอมรับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ที่อยู่อาศัย ก็มีผลต่อการจัดการในการให้บริการจากชุมชน การมีส่วนร่วมเชิงสังคม ประชาสังคมและเศรษฐกิจก็จะขึ้นอยู่กับความปลอดภัยในการใช้พื้นที่นอกรอาคารและอาคารสาธารณะต่าง ๆ การคมนาคมขนส่ง และข้อมูลข่าวสารก็มีส่วนเกี่ยวพันกับองค์ประกอบหลักอื่น ๆ กล่าวคือ หากไม่มีระบบคมนาคมขนส่งหรือขาดช่องทางติดต่อสื่อสาร ก็จะทำให้ผู้คนไม่สามารถไปมาหาสู่หรือติดต่อกันได้ ไม่สามารถใช้บริการหรือสาธารณูปการต่าง ๆ ของเมืองได้

เมื่อพิจารณาเฉพาะด้านที่อยู่อาศัย (Housing) จะพบว่าชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุจะต้องมีเพียงพอ ในราคาที่ซื้อหรือเช่าได้ ตั้งอยู่ในทำเลที่ปลอดภัยใกล้แหล่งชุมชน มีบริการดูแลซ่อมแซมที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอในราคาที่จ่ายได้ ที่อยู่อาศัยก็ต้องสร้างขึ้นอย่างมั่นคง



แข็งแรงปลอดภัยได้มาตรฐานจนสามารถปกป้องผู้สูงอายุจากสภาพอากาศต่าง ๆ ได้ พื้นที่และห้องต่าง ๆ ภายในที่อยู่อาศัยต้องกว้างเพียงพอให้เดินและใช้งานได้อย่างสะดวกและสามารถเข้าถึงทุกส่วนได้ ที่อยู่อาศัยของภาครัฐและเอกชนที่มีไว้สำหรับเช่านั้นต้องปลอดภัยสะอาดและมีการดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพดี และในชุมชนมีที่อยู่อาศัยและสถานดูแลผู้สูงอายุที่พิการหรือร่างกายอ่อนแอในราคาที่สามารถจ่ายได้และมีมากเพียงพอกับความต้องการ

### การสร้างความเป็นปึกแผ่นสำหรับชุมชนผู้สูงอายุ

แนวคิดนี้มองว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐอย่างน้อยที่สุดภายใต้บริบทของยุโรปนั้นรัฐจะต้องจัดหาสวัสดิการมาให้ผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุควรได้รับเงินทุน รวมถึงสถาบันของรัฐต้องมีบทบาทหลักในการจัดหาบริการให้ซึ่งอาจจะเป็นระดับพื้นที่หรือระดับส่วนกลางเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีสำหรับผู้สูงอายุในสังคม ในทางตรงกันข้ามในช่วงไม่นานมาพบว่าในกระบวนการพัฒนาผู้สูงอายุมีการขับเคลื่อนโดยความคิดใหม่ ๆ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงจากบทบาทของรัฐมาที่ตลาด หรือจากการจัดการภาครัฐ เป็นเอกชน (Meyer and Herd. 2012 : 12) ความคิดใหม่นี้เปิดกว้างและดึงเครือข่ายน้อยกว่าสถาบันดั้งเดิมของรัฐในการที่จะสนับสนุนผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกัน ผู้สูงอายุมักไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้ว โดยเพิ่มให้มีโอกาสใหม่ในการรวมผู้สูงอายุอยู่ด้วย (Scharf and Keating. 2012 : 125)

สิ่งที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคง จะต้องการตอบสนองประเภทไหน ทางเลือกที่ทำให้ผู้สูงอายุนั่นคงที่ให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ จุดเริ่มต้นจากการคิดทบทวนใหม่ของบทบาทภาครัฐในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ในการค่อย ๆ ถอยจากการเป็นผู้ช่วยหลักในการดูแลผู้สูงอายุในระยะท้ายของชีวิต

รูปแบบใหม่ของการรวมเป็นปึกแผ่นเพื่อทดแทนสถาบันที่มีอยู่เดิมมีทางเลือกของการกระทำทางสังคม (Social Action) มี 4 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบความร่วมมือที่นำความสนใจของวัยที่แตกต่างกัน 2) รูปแบบที่เกิดการรวมกันของรุ่นดั้งเดิมของสวัสดิการของรัฐ 3) รูปแบบที่ทำให้เกิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ในผู้สูงอายุ และ 4) รูปแบบที่ให้ความหมายและความมีเกียรติในระยะท้ายของชีวิต

1. รูปแบบความร่วมมือที่นำความสนใจของวัยที่แตกต่างกัน เราคิดอย่างไรเกี่ยวกับรูปแบบใหม่ของความร่วมมือที่จะนำผู้สูงอายุมารวมกัน โดยไม่แบ่งกลุ่มวัย คาสเทล คาราคา และคาโดโซ (Castells, Caraca and Cardoso. 2013 : 59) ได้เสนอว่าภาวะวิกฤตในทุนนิยมโลกจะทำให้เกิดวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจแบบใหม่ ซึ่งวิธีการผลิตอย่างกว้างขวาง โดยเขาเน้นถึงระดับที่จะปฏิบัติ เช่น การทำกิจกรรมโดยสมัครใจ กลุ่มชุมชนที่ร่วมมือกัน และธนาคารเวลา (Time Bank) ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่สำคัญในบริบทของการลดการใช้จ่ายเงิน ในกรณีผู้สูงอายุ เช่น กลุ่มมหาวิทยาลัย

ของอายุในกลุ่มที่ 3 (University of the Third Age, U3A) ได้ตั้งครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2515 และได้มีการตั้งตามมามากมายทั่วยุโรป ที่นี้สมาชิกกลายเป็นคุณครูเช่นเดียวกับผู้เรียน ความคิดพื้นฐานในการช่วยเหลือตนเองบนความรู้ที่ว่าผู้สูงอายุเป็นผู้ที่มีความชำนาญหลายอย่าง ในประเทศอังกฤษ ปี พ.ศ. 2554 กลุ่ม U3A ได้ตั้งขึ้นมากกว่า 200 กลุ่ม มีจำนวนสมาชิกมากถึง 200,000 คน และการเรียนรู้เรื่องการเรียนรู้ระหว่างรุ่น (Intergenerational Learning) ซึ่งโปรแกรมการเรียนรู้เชื่อมผู้สูงอายุกับวัยหนุ่มสาว นิวแมน และฮัตตันยือ (Newman and Hatton-Yeo, 2008 : 35) พบว่า โปรแกรม NUGRAN ที่มหาวิทยาลัยวาเลนเซีย (Valencia) ได้สร้างประสบการณ์การเรียนรู้ระหว่างรุ่นผู้สูงอายุกับวัยหนุ่มสาว เพื่อมุ่งหวังให้กระตุ้นความสัมพันธ์ระหว่างกัน การไว้วางใจ และทัศนคติในเชิงบวกระหว่างกัน ในระยะแรกเริ่มด้วยนักเรียน 71 คนในปี พ.ศ. 2542 และเพิ่มเป็น 1,000 คนในปี พ.ศ. 2550 อะเชนบวม (Achenbaum, 2005 : 61) ได้ตั้งกลุ่มที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยนอร์ทคาโรไลนา (North Carolina) ที่เมืองเอสวิลล์ (Asheville) กับศูนย์การเรียนรู้ผู้สูงอายุของนอร์ทคาโรไลนา (Creative Retirement) ผู้ร่วมโครงการในชั้นที่ถูกออกแบบ และทำให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างวัยเพื่อให้เกิดทักษะผู้นำ และวิเคราะห์ปัญหา ในชุมชนและระดับรัฐ

รูปแบบอื่นของการร่วมมือระหว่างวัย เพื่อหาความสนใจร่วมกันของผู้สูงอายุ และวัยหนุ่มสาวในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม สตินิ่ง และบัต (Steinig and Butts, 2010 : 64) ได้เห็นว่า ผู้สูงอายุกังวลถึงลูกหลานที่เขาละทิ้งมา หนุ่มสาวกังวลว่าก็จะเกิดปัญหาเดียวกัน คนทั้งสองกลุ่มมักเจอปัญหาเดียวกันต่ออันตรายด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อากาศเป็นพิษ และเขาก็อยากจะอยู่กับเพื่อนบ้านและมีตารางชีวิตที่ปรับได้มากกว่าการทำงาน ฟิลลีเมอร์ และคณะ (Pellemer and et al, 2010 : 441-443) แย้งว่าผู้สูงอายุจะมีความสามารถในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ผ่านอาสาสมัคร โดยอาศัยประสบการณ์ของผู้สูงอายุ

2. รูปแบบที่เกิดการรวมกันของรุ่นดั้งเดิมของสวัสดิการของรัฐ ในการกระตุ้นการรวมตัวกันก็คือ ผ่านทางวิสัยทัศน์ดั้งเดิมของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ด้วยความรับผิดชอบที่จะเน้นการกินคืออยู่ดีของประชาชน แนวโน้มของทุนนิยมจะเปลี่ยนบริการสาธารณะ (Public Services) ไปเป็นสินค้า (Commodities) (Navarro, 1976 : 135) ซึ่งเพิ่มมากขึ้นในช่วงสิบปีที่ผ่านมา และการเข้ามาของบริษัทนานาชาติในระบบการดูแลสุขภาพและสังคม (Estes and et al, 2013 : 145) หลักฐานสนับสนุนกระบวนการจะมีผลมากที่สุดต่อผู้สูงอายุที่ยากจน และบริการของชุมชนสำหรับกลุ่มที่มีรายได้น้อยจะเสี่ยงต่อการได้ทุนที่ต่ำและมีแนวโน้มอยู่ไม่ได้ (Hermann, 2010 : 125 - 145) เลย์ (Leys, 2010 : 1 - 28) ได้ร่างเอกสารที่สำคัญที่เขาเรียกว่า “ปกป้องพื้นที่ของสังคมนำเสนอต่อสวัสดิการทั่วไป (Common Welfare) และไม่สามารถไว้วางใจอำนาจมืดของตลาด” เขาอธิบายว่า

เราต้องเคารพและคงไว้ที่ซึ่งการติดต่อสื่อสารและการปฏิบัติการร่วมกันไม่ใช่การค้า ที่ซึ่งบริการ ไม่มีลักษณะเป็นสินค้า ดังนั้นการปกป้องส่วนต่าง ๆ เริ่มขยายจากกลุ่มที่เสี่ยง (Vulnerable Group) ที่จะสัมพันธ์กับเป้าหมายของสังคม เช่น ความเป็นหนึ่ง ความเท่าเทียมกันและโครงสร้างการติดต่อสื่อสารที่ไม่มั่นคง ดังนั้นการปกป้องพื้นที่ของสังคมมีพื้นฐานมาจากต้นแบบด้านสังคมมนุษย์ (Human Social Model)

การพัฒนาพื้นที่ที่ดูแลผู้ป่วยที่เป็น โรคอัลไซเมอร์ (Alzheimer) และสมองเสื่อมจากสาเหตุอื่น และที่มีความพิการจากเหตุต่าง ๆ ต้องป้องกันผู้ป่วยเหล่านี้จากการทำให้เกิดอันตรายจากการดูแลที่ผิด ทั้งในแง่ของชุมชนและสถาบัน ต้องการที่จะทำให้เกิดการดูแลฝังตัวภายในพื้นที่ที่ให้บริการและเน้นถึงความเป็นหนึ่งเดียวมากกว่าอำนาจตลาด ซึ่งควรเป็นหัวข้อที่สำคัญที่น่าจะคุยกันในหมู่ผู้ดูแลคนสูงอายุ (Gerontologist)

3. รูปแบบที่ทำให้เกิดสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ในผู้สูงอายุ พื้นที่สำหรับทำให้เกิดความเป็นหนึ่ง บางทีมาจากการละทิ้งของประเภทหนึ่งของทัศนคติต่อสิทธิมนุษยชน ในงานของทาวน์เซ็น (Townsend. 2007 : 27-44) ซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการวัด เช่น ใน European Convention on Human Rights and The Universal Declaration of Human Rights ได้นำเสนอ Means of Challenging เรื่อง กายยึดติดกับ โครงสร้าง (Structured Dependency) ของผู้สูงอายุ ทาวน์เซ็น (Townsend. 1981 : 5-28) การใช้กรอบการทำงานกลายเป็นสิ่งสำคัญที่ทำการปฏิบัติการการดูแลสูงขึ้นทั่วประเทศและผลักดันให้ลดกฎระเบียบและปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะให้เป็นเหมือนเอกชนมากขึ้น

4. รูปแบบที่ให้ความหมายและความมีเกียรติในระยะท้ายของชีวิต สิ่งที่ทำหายที่ต้องการความร่วมมือจากนักวิชาการต่าง ๆ ช่วยคิดคือ ความหมายของผู้สูงอายุ (Meaning of Old Age) โดยเฉพาะระยะท้ายของชีวิตในสังคมโลกที่ซับซ้อน ซึ่งสะท้อนถึงแหล่งทรัพยากรที่เหมาะสมสำหรับการดูแล ไม่ว่าจะอยู่ในชุมชนหรืออยู่ในโรงพยาบาล เดวิส และทอลลิส (Davis and Tallis. 2013 : 208-220) แต่มันอาจสะท้อนความสับสนของกลุ่มอาชีพ และผู้ที่มีความสามารถต่าง ๆ ที่อาจจะไม่เข้าใจอย่างชัดเจนในลักษณะของการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ แม้ว่าสังคมสมัยใหม่จะพบว่า ชีวิตสามารถทำให้ดีขึ้นในหลาย ๆ ด้าน แต่ชีวิตของผู้สูงอายุยังมีด้านที่วิทยาศาสตร์ไม่สามารถตอบได้ ดังนั้นเราต้องพัฒนาแนวทางที่จะจัดการสถานการณ์ต่าง ๆ ในชีวิตซึ่งหลาย ๆ ประเด็นไม่สามารถควบคุมได้ ภาวะบางอย่าง เช่น สมองเสื่อม (Dementia) ก็เป็นความท้าทายในการดูแล ผู้สูงอายุที่อายุมากกว่า 90 ปี ร้อยละ 60 จะมีภาวะสมองเสื่อม ถึงดูแล และคณะ (Le Couteur and et al. 2013 : 2-4) แต่วัฒนธรรมสมัยใหม่ของการมีอายุ ยากที่จะให้ความรู้ (Acknowledging) และให้เป็นเกียรติแก่ (Dignifying) ในความเป็นจริงนี้ ดังนั้นไวท์เฮ้าส์ (Whitehouse.

2007 : 459-462) ได้เสนอว่า ผู้ป่วยที่มีภาวะสมองเสื่อม (Alzheimer's) ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว ด้วยพันธุกรรม ยิ่งกว่านั้นอาจจะต้องคิดใหม่ในสังคม เรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องกับภาวะสมองเสื่อม เขาได้เถียงว่า ภาวะโรคทั้งหมด (อาจจะเรียกว่า Psychological) เป็นภาวะชีววิทยา (Biology) ทุก ๆ โรค สังคมเป็นผู้สร้าง เราจึงเห็นด้วยบนสิ่งที่เรบอก การบอกเล่าสิ่งที่สังคมสร้างไม่ได้เป็นเงื่อนไขว่ามีจริงหรือเดือร้อนไม่สามารถเป็นผลจากปรากฏการณ์ (Phenomenology) แนวคิดเกี่ยวกับการกระบวนการสร้างสังคม (Social Construction) ได้ให้ความหวังว่าการวางกรอบใหม่ในเรื่องความท้าทายของความนึกคิดที่สัมพันธ์กับอายุสามารถทำให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีได้ เราจึงหวังว่าจะวางความรับผิดชอบเรื่องอายุสมอง (Aging Brain) ในมือของเราเองและในชุมชนของเราว่าอย่าพึ่งระบบสรุปผลโดยปราศจากเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ (Pseudoscientific) และคำทำนายทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Prophecy)

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงด้านสถาบันที่มีผลต่อผู้สูงอายุ ในศตวรรษที่ 21 พบว่าสิ่งที่มีการพูดถึงมากคือ การพบกันระหว่างการมีชีวิตที่ยืนนาน (Longevity) กับผู้สูงอายุ แคน และดีน (Cann and Dean, 2009 : 17) กล่าวว่า สิ่งนี้เป็นจุดอ่อนของสถาบันในการสนับสนุนผู้สูงอายุ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุ และระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งพบว่า มีค่าใช้จ่ายสูงในการดูแลผู้สูงอายุ เกร (Gray, 2010 : 3-7) พบว่า การลดลงของขนาดของรัฐ จะปล่อยให้ผู้สูงอายุเผชิญกับความท้าทายของตลาดโลกมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ย่อมทำให้ต้องหาการป้องกัน โดยสิ่งที่สนับสนุนอาจจะแตกต่างไปจากสิ่งที่ผู้สูงอายุอยากได้ ดังนั้นสวัสดิการสังคมจะต้องให้ศีลธรรมบรรยาย (Moral Narrative) สำหรับผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นคำสัญญาว่าจะขับเคลื่อนสิ่งต่าง ๆ มากมาย แนวคิดการรวมตัวกันระหว่างรุ่นอายุ ซึ่งเป็นความผูกพัน (Bonding) ภายในสังคมการวิเคราะห์พบว่า ความไม่เท่าเทียมกัน การแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุ ความมั่งคั่งที่เกิดกับกลุ่มหนึ่ง ทำให้กลุ่มอื่นยากจนลง ซึ่งหากรวมกับรายได้ที่ห่างกันมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาของโลก และความไม่ปลอดภัย (Stiglitz and Kaldor, 2013 : 24-47)

แต่อย่างน้อยที่สุดสิ่งที่กล่าวไว้ข้างต้น ควรมีการพัฒนารูปแบบใหม่ในการวิเคราะห์และทางเลือกของสถาบัน สังคมในปัจจุบันเผชิญประเภทของผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน จากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม แรงขับเคลื่อนและการตอบสนองทางเศรษฐกิจ สิ่งเรานี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของการสร้างสังคมผู้สูงอายุไปจากที่เป็นมาเดิม ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ที่จะช่วยสนับสนุนการดูแลระยะท้ายของชีวิตผู้สูงอายุ ภายใต้บริบทสังคมผู้สูงอายุ ให้คำนิยามใหม่ ในพื้นฐานการรวมเป็นหนึ่งของผู้สูงอายุทั้งภายในรุ่นอายุและระหว่างรุ่นอายุจึงเป็นงานที่สำคัญ สังคมวิทยาตอบสนองเข้าต่อสังคมของผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลโดยตรงต่อนโยบาย ซึ่งขับเคลื่อนสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุและสวัสดิการ การพัฒนาแนวทางใหม่ของการวิเคราะห์ และการตอบสนอง



ต่อความท้าทายในผู้สูงอายุเป็นสิ่งที่ยังคงเป็นแบบรวมศูนย์ (Center Stage) ในทางทฤษฎีและนโยบายยังคงต้องถกเถียงกันต่อไป

## แนวคิดการประกอบการเพื่อสังคม

### ที่มาของการประกอบการเพื่อสังคม

ในยุคสมัยใหม่เมื่อกล่าวถึงการประกอบการทางธุรกิจ หน่วยงานหรือองค์กรที่นึกถึงก็จะเป็นภาคเอกชนที่เป้าหมายขององค์กรก็เพื่อกำไรสูงสุดทางธุรกิจ ผู้เป็นเจ้าของธุรกิจดังกล่าวมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับประชากรส่วนใหญ่ที่มีสภาพเป็นลูกจ้าง เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน รวมถึงผู้ที่อาจเป็นภาระต่อผู้อื่น ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา คนพิการและรวมถึงผู้สูงอายุ

สังคมไทยในอดีต หน่วยงานทางสังคมที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลผู้ที่เป็นภาระทั่วไปก็คือครอบครัว เครือญาติและชุมชน แต่สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมเมือง ภาระดังกล่าวหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องตกอยู่เป็นภาระของรัฐบาลผ่าน “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ซึ่งมีหน้าที่เก็บภาษีจากผู้มีรายได้มาใช้เป็นสวัสดิการต่าง ๆ ในทุก ๆ ด้านที่ไม่เพียงพอ ซึ่งถือว่าเป็นช่องโหว่ของรัฐ (State Failure)

และในขณะเดียวกันก็มีกลไกทางการตลาดเชื่อมโยงไปกับการเปิดการค้าเสรี (Trade Liberalization) การเปิดเสรีทางการตลาด (Market Liberalization) และการแปรรูปให้เป็นเอกชน (Privatization) (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2544 : 3-37) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมอย่างมาก ร่วมกันมีการเพิ่มของปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความยากจน การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ภัยพิบัติ โรคติดต่อข้ามชาติ ยาเสพติด เป็นต้น การเปิดเสรีทางการตลาดดังกล่าว ทำให้เกิดการผูกขาดของผู้ผลิตมีจำนวนน้อยรายหรือมีเฉพาะรายใหญ่ จึงทำให้เกิดความล้มเหลวทางการตลาด (Market Failure) อีกทั้งภาคเอกชนโดยทั่วไปมักมุ่งเน้นแสวงหากำไร แต่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ภายใต้บริบทดังกล่าวส่งผลให้สังคมเกิดความตึงเครียดและความขัดแย้งปะทุขึ้น โดยทั่วไป (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2563ข : 15)

จากเงื่อนไขดังกล่าวทำให้มีการจัดตั้งขององค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization หรือ NPOs) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มูลนิธิ สมาคม องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-governmental Organizations หรือ NGOs) โดยองค์กรเหล่านี้เกิดขึ้นและขยายตัวอย่างมากเพื่อแก้ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยเงินจากการบริจาคจากทั้งภาครัฐ และเอกชน รวมถึงเงินจากการองค์กรการกุศลระหว่างประเทศ การขยายตัวอย่างมากขององค์กรไม่แสวงหากำไร ทำให้เงินบริจาคหรือเงินสนับสนุนไม่เพียงพอเนื่องมาจากเงินจากองค์กรการกุศล



ระหว่างประเทศก็ลดลงจากการย้ายไปประเทศที่ยากจนกว่า เงินที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ก็มักจะให้การสนับสนุนแก่องค์การไม่แสวงหากำไร (NPOs) ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือหน่วยงานที่ราชการรับผิดชอบ และเงินบริจาคภายในประเทศก็มักจะมอบแก่องค์การไม่แสวงหากำไร (NPOs) ที่มีชื่อเสียงและทำงานใกล้ชิดกับภาครัฐ ส่งผลให้องค์การไม่แสวงหากำไร (NPOs) จำนวนมากขาดแคลนเงินทุนในการทำงาน ส่งผลให้ต้องตัดสินใจว่ายุบองค์การหรือจะต่อหารายได้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของตัวเอง ซึ่งปรากฏว่าองค์การไม่แสวงหากำไร (NPOs) ส่วนใหญ่เลือก ที่จะปรับตัวเอง ซึ่งเป็นที่มาของ “การประกอบการเพื่อสังคม” (Social Enterprises หรือ SE)

### ความหมายของการประกอบการเพื่อสังคม

เมื่อสำรวจงานวิชาการต่าง ๆ ที่ให้คำนิยามความหมายของการประกอบการเพื่อสังคม พบว่า ในภาพรวมสามารถสรุปลักษณะที่สำคัญของการประกอบการเพื่อสังคมได้ดังนี้

1. เป็นองค์การที่ดำเนินการผลิตสินค้าหรือให้บริการเพื่อก่อให้เกิดมูลค่าทางธุรกิจ พร้อมกับการเชื่อมโยงสู่มูลค่าทางสังคม หรือเรียกว่า “การใช้เครื่องมือเชิงธุรกิจสำหรับประกอบการเชิงพาณิชย์ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคม”
2. โดยทั่วไปการจัดตั้งโดยภาคเอกชน หรือภาคประชาชน หรือองค์การที่ไม่แสวงหากำไร หรือสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ที่ขยายสิทธิประโยชน์ให้มากกว่าเพียงสมาชิก ไปสู่สังคม หรือชุมชนในมุมกว้าง หรือที่เรียกว่า “Social Cooperative”
3. องค์การที่ประกอบการเพื่อสังคม อาจเป็นองค์การที่แสวงหากำไรก็ได้ และแบ่งปันต่อผู้ถือหุ้นได้แต่ไม่ควรถือเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินกิจการ กำไรส่วนใหญ่ควรนำไปขยายกิจการเพื่อสร้างมูลค่าทางสังคมให้มากขึ้น
4. เป้าหมายทางด้านสังคมของการประกอบการเพื่อสังคมนั้น หมายถึงประโยชน์ที่สังคมควรได้รับ โดยเฉพาะแก่คนชายขอบ คนที่ขาดโอกาส หรือคนยากจน รวมถึงผู้สูงอายุ
5. องค์การที่ประกอบการเพื่อสังคมจะดำเนินการทางธุรกิจโดยใช้เงินที่ได้จากการดำเนินงานเองทั้งหมดเลยก็ได้หรือรับบริจาคจากหน่วยงานภายในสิ่งควรมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 50 ของรายจ่ายทั้งหมด

นักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของการประกอบการเพื่อสังคม ดังมีรายละเอียดดังนี้ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2563 : 6-7)

บารากีต (Barraket and et al. 2010 : 16) ได้กล่าวว่า การประกอบการเพื่อสังคม เป็นองค์การที่มีลักษณะ 1) ใช้พันธกิจนำ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม 2) ดำเนินการเชิงพาณิชย์เพื่อให้บรรลุพันธกิจ 3) รายได้ส่วนใหญ่มาจากการค้า และ 4) ผลกำไรส่วนใหญ่นำไปขยายกิจการเพื่อบรรลุพันธกิจมากขึ้น

พีรีโด และแม็คลีน (Peredo and McLean, 2006 : 56) ได้กล่าวว่า การประกอบการเพื่อสังคม หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีเป้าหมายในการสร้างมูลค่าทางสังคม แสดงถึงความสามารถในการรับรู้และฉกฉวยโอกาสที่เอื้ออำนวย ใช้นวัตกรรมและยอมรับความเสี่ยงที่สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยทั่วไป รวมทั้งทุ่มเทพยายามเพื่อให้บรรลุผลในการประกอบการทางสังคม

อัลเตอร์ (Alter, 2007 : 4) ได้นิยาม การประกอบการเพื่อสังคมว่า เป็นการประกอบการธุรกิจที่มุ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทางสังคม ในการบรรเทาหรือลดปัญหาสังคม หรือแก้ปัญหาความล้มเหลวของตลาด รวมถึงการสร้างมูลค่าทางสังคม โดยปฏิบัติตามวินัยทางการตลาด นวัตกรรม และข้อกำหนดของธุรกิจเอกชน

พีทตี้ และมอร์เลย์ (Peattie and Morley, 2008 : 8) ได้กล่าวว่า การประกอบการเพื่อสังคม หมายถึง องค์กรที่ทำการค้า เพื่อบรรลุเป้าหมายเพื่อสังคมของพวกเขา

ยานริ และหมิงซิ่ว (Yanri, Li & Mingxiu, Jiang, 2010 : 94) ได้ให้นิยามว่า การประกอบการเพื่อสังคม เป็นกิจการที่มีได้แสวงหากำไร รวมทั้งองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ และองค์กรที่บรรลุเป้าหมายทางสังคมโดยใช้เครื่องมือทางธุรกิจตั้งแต่ขั้นตอนแรกเริ่มของการประกอบการ

เดย์ และเทสเดล (Dey and Teasdale, 2013 : 250) ได้ให้คำนิยามสั้น ๆ ว่า การประกอบการเพื่อสังคม เป็นองค์กรที่ใช้วิธีการประกอบการสำหรับบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคม

ฟาร์มเมอร์ และคณะ (Farmer and et al, 2016 : 238) ได้ให้คำนิยามว่า การประกอบการเพื่อสังคม เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการทางสังคมและความสมานฉันท์ เป็นรูปแบบทางเลือกของสถานประกอบการกระแสหลักแบบทุนนิยม มีเป้าหมายในการเชื่อมโยงระหว่างการสร้างมูลค่าทางธุรกิจให้อยู่รอดได้ กับการให้บริการและปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลและสถานที่อยู่อาศัย

ดอบสัน และคณะ (Dobson and et al, 2018 : 4556) ได้ให้คำนิยามว่า การประกอบการเพื่อสังคม เป็นการประกอบการที่มุ่งเน้นในการสร้างมูลค่าทางสังคมที่ชัดเจน โดยอาจไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบของกิจการหรือกฎหมาย แม้ว่าพันธกิจมีความชัดเจนก็ตาม แต่การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยผ่านการขายสินค้าและ/หรือบริการก็มีความสำคัญ เพื่อทำให้องค์กรมีความยั่งยืนทางการเงิน

กล่าวโดยสรุป การประกอบการเพื่อสังคม หมายถึง “องค์กรที่มีเป้าหมายอย่างชัดเจนในการสร้างมูลค่าทางสังคม โดยใช้วิธีการเชิงธุรกิจ” ในแง่นี้จะเห็นว่าการประกอบการเพื่อสังคมจะมีลักษณะอยู่ตรงกลางระหว่างองค์กรการกุศล ที่มุ่งรับใช้สังคมกับองค์กรธุรกิจ ที่มุ่งทำให้เกิดผลกำไร หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ พวกเขาต้องการทำงานเพื่อสังคมโดยการหารายได้สำหรับ

สนับสนุนการดำเนินของตนเองมากกว่า คนกลุ่มนี้จึงดำเนินงานเชิงธุรกิจเพื่อหารายได้สำหรับนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม

ชอว์ และ คาร์เตอร์ (Shaw and Carter, 2007 : 421) ได้กล่าวว่า Social Enterprise มีลักษณะ 7 ประการดังนี้ 1) ดำเนินงานภายในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน 2) สร้างส่วนเกินขึ้นมาจากการผลิตสินค้าหรือให้บริการแก่ตลาดโดยตรง 3) มีเป้าหมายเพื่อสังคมอย่างชัดเจน 4) สร้างมูลค่าและพันธกิจทางสังคม 5) มีความสำคัญรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและต่อกลุ่มผู้รับความช่วยเหลือโดยตรง 6) เป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และ 7) กระจายผลกำไรให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ หรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน

ลักษณะสำคัญของการประกอบการเพื่อสังคมก็คือ องค์การสามารถจัดตั้งได้หลากหลายรูปแบบ เช่น วิสาหกิจชุมชน บริษัท สหกรณ์ องค์การการกุศลที่มีแผนกทำการค้า สหกรณ์เครดิตยูเนียน ธุรกิจเพื่อสังคม และบริษัทเพื่อสังคม เป็นต้น (Haugh, 2006 : 6) นอกเหนือจากนี้ การประกอบการทางสังคมยังมีความหมายครอบคลุมถึงลักษณะขององค์การ 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

ลักษณะที่ 1 เป็นองค์การที่สามารถดำเนินการโดยอาศัยรายได้บางส่วนจากการประกอบธุรกิจขององค์การและอาศัยเงินบริจาคหรือสนับสนุนจากรัฐบาลในส่วนที่เหลือก็ได้

ลักษณะที่ 2 ได้แก่ องค์การที่พึ่งพิงตนเองในทางเศรษฐกิจ (ดำเนินการโดยอาศัยรายได้จากการประกอบธุรกิจขององค์การแต่เพียงแหล่งเดียว โดยไม่ได้พึ่งพิงแหล่งทุนจากภายนอกแต่ประการใด)

ลักษณะที่ 3 คือ องค์การที่มีผลกำไรสูงจนสามารถจัดสรรประโยชน์ให้แก่ผู้ถือหุ้นได้ กระนั้นก็ตาม การจัดสรรประโยชน์ให้แก่ผู้ถือหุ้น จะต้องไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการประกอบการทางสังคม และถึงแม้ว่าองค์การอาจมีผลกำไรประจำปีอยู่ในระดับสูงและมีความปรารถนาที่จะปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้น แต่จะต้องไม่จัดสรรประโยชน์ให้แก่ผู้ถือหุ้นเป็นสัดส่วนที่มากเกินไป หมายถึง ควรนำผลกำไรส่วนใหญ่ไปใช้ในการลงทุนเพื่อขยายกิจกรรมหรือเพื่อทำประโยชน์ให้แก่สังคมมากขึ้นกว่าเดิม โดยกันผลกำไรส่วนหนึ่งเท่านั้นสำหรับนำไปใช้ในการปันผลให้ผู้ถือหุ้น

สำหรับรูปแบบในการประกอบการเพื่อสังคม มีอยู่หลายแบบ เช่น การดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายในรูปแบบของการจ้างงานกลุ่มที่เข้าถึงตลาดแรงงานได้ลำบาก (คนพิการ ผู้ติดเชื้อ HIV คนที่เพิ่งออกมาจากห้องขัง) หรือรับซื้อวัตถุดิบ/ผลิตภัณฑ์จากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนจนในราคาที่สูงกว่าเดิม หรือการจำหน่ายสินค้าให้แก่กลุ่มเป้าหมายในราคาต่ำ การอบรมพัฒนาอาชีพ การให้บริการเสริมสร้าง ป้องกัน รักษาสุขภาพ การให้บริการด้านการขนส่ง และบริการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในราคาต่ำ การประการทางสังคมในที่นี้ จึงหมายรวมถึงองค์การที่ไม่แสวงหากำไร

(Non-Profit Organizations) และองค์กรที่แสวงหากำไร (For-Profit Organization) ก็ได้ (Mair and Marti, 2006 : 36-44) แต่ประเด็นที่สำคัญคือ จะต้องดำเนินการโดยใช้ยุทธศาสตร์แบบธุรกิจ ในการขับเคลื่อนกิจกรรมที่มีพันธกิจเพื่อสังคมเป็นเป้าหมายหลัก

องค์กรไม่แสวงหากำไรแบบดั้งเดิม (Traditional Nonprofit Organizations) ไม่ถือว่าเป็นการประกอบการทางสังคม เนื่องจากองค์กรไม่แสวงหากำไรแบบดั้งเดิมเป็นองค์กรที่ทำประโยชน์ให้แก่สังคมโดยอาศัยเงินบริจาคหรือเงินสนับสนุนเพียงแหล่งเดียว โดยไม่ได้อาศัยเงินทุนที่องค์กรจัดหาเองจากการดำเนินงานเชิงธุรกิจ แต่ก็สามารถปรับเปลี่ยนมาเป็นการประกอบการเพื่อสังคมก็ได้ โดยการหันมาประกอบกิจกรรมในเชิงธุรกิจ เพื่อหารายได้สำหรับเป็นทุนในการใช้จ่ายเพื่อการดำเนินโครงการเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด (Thiemboonkit, 2013 : 31)

การเปลี่ยนแปลงขององค์กรไม่แสวงหากำไรแบบดั้งเดิมไปสู่การประกอบการเพื่อสังคมสามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจาก 1) เกิดการเปลี่ยนแปลงในจิตวิญญาณใหม่ (A New Pro-Business Spirit) โดยหันมาให้การยอมรับในการทำธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรมากขึ้น 2) ผู้บริหารขององค์กรไม่แสวงหากำไรต้องการที่จะส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่สังคมโดยไม่ประสงค์ที่จะพึ่งพิงแหล่งทุนจากภายนอก 3) ผู้บริหารองค์กรไม่แสวงหากำไรมองว่าการดำเนินกิจกรรมที่ค้ำจุนตัวเองและหารายได้เลี้ยงตัวเอง ถือเป็นแหล่งรายได้ที่มีความน่าเชื่อถือและมีความยั่งยืนมากกว่าเงินบริจาค 4) แหล่งเงินทุนสำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไรกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวคิดเชิงพาณิชย์มากขึ้น ในขณะที่การแข่งขันเพื่อหาเงินบริจาคได้ทวีความเข้มข้นสูงขึ้นตามไปด้วย อันส่งผลให้เงินทุนบริจาคที่คาดว่าจะได้รับการจัดสรรมีน้อยลง และ 5) ผลักของการแข่งขันได้ส่งผลให้ผู้บริจาคที่เป็นแหล่งทุนแบบเดิมอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก (Dees, 1998 : 54)

#### การจำแนกประเภทของการประกอบการเพื่อสังคม

ในการจำแนกเกี่ยวกับการประกอบการเพื่อสังคมใช้เกณฑ์ในการจำแนกได้หลายอย่าง ได้แก่ การจำแนกตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งในบริบททางประวัติศาสตร์ จำแนกบนพื้นฐานของทฤษฎีและรูปแบบของกิจการ จำแนกตามธรรมเนียมปฏิบัติและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน จำแนกตามระดับบูรณาการของสองกิจกรรม และการจำแนกตามลักษณะพื้นฐานของการดำเนินงาน

แต่ในการศึกษาในคุณฐิณีพนธ์ใช้การจำแนกตามลักษณะพื้นฐานการดำเนินงาน และตามระดับบูรณาการของสองกิจกรรม เนื่องจากการจำแนกตามลักษณะพื้นฐานของการดำเนินงานกิจการ โดยเฉพาะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ และมีการมองการมีส่วนร่วมหรือการบูรณาการร่วมไปด้วย

สำหรับการจำแนกตามลักษณะพื้นฐานการดำเนินงาน สามารถแบ่งการประกอบการเพื่อสังคมออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะพื้นฐานของการดำเนินงาน (Fundamental Models of Social



Enterprise Operations) โดยคิม อัลเตอร์ (Kim Alter, Online, 2007) ได้พิจารณาว่า องค์การการประกอบการ เพื่อสังคม นั้น มีรูปแบบพื้นฐานของการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรม การแสวงหากำไร การสร้างมูลค่าทางสังคม ลูกค้า และตลาดอย่างไร โดยจำแนกรูปแบบพื้นฐานของการประกอบการ เพื่อสังคม ออกเป็น 9 รูปแบบ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2563 : 7-9)

รูปแบบแรก “โมเดลการส่งเสริมผู้ประกอบการ” (Entrepreneur Support Model) โดยองค์การการประกอบการเพื่อสังคม ได้เชื่อมโยงตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่จะเป็นผู้รับประโยชน์ จากโครงการ โดยผ่านการขายผลิตภัณฑ์ หรือการให้บริการเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ บริการจัดฝึกอบรม หรือการให้คำปรึกษาในการประกอบอาชีพ โดยกลุ่มเป้าหมายต้องจ่ายค่าบริการเอง และได้รับการฝึกอบรมทักษะ การพัฒนาอาชีพ ได้รับดอกเบี้ยต่ำ และกลุ่มเป้าหมาย ก็จะนำผลผลิต หรือบริการของตนไปขายให้แก่ตลาดโดยตรง เช่น สถาบันการเงินชุมชน ทำให้สมาชิกได้กู้เงิน ดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำไปพัฒนาอาชีพ

ตัวแบบที่สอง “โมเดลการเป็นคนกลางที่เชื่อมกับตลาด” (Market Intermediary Model) ในกรณีนี้ องค์การการประกอบการเพื่อสังคม ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเชื่อมโยงกลุ่มเป้าหมาย ให้เข้าถึงตลาดได้ สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น อันทำให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเพิ่มมูลค่าแก่ ผลิตภัณฑ์ของตนให้สูงขึ้น

ตัวแบบที่สาม “โมเดลการจ้างงาน” (Employment Model) หมายถึง องค์การการประกอบการ เพื่อสังคม ได้ว่าจ้างกลุ่มเป้าหมาย เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานได้ นักเรียนที่ต้องการ ทำงานบางเวลา คนไร้บ้าน หรือคนที่พ้นโทษจากคุก ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงตลาดแรงงานได้ โดยการจ้างคนกลุ่มนี้เข้ามาทำงานผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายในตลาด โดยผลกำไรที่ได้รับมีการจัดสรร ให้เป็นค่าจ้างแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นธรรม

ตัวแบบที่สี่ “โมเดลการขายบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง” (Fee-for-Service Model) ในกรณีนี้ องค์การการประกอบการเพื่อสังคม ให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรง โดยกลุ่มเป้าหมาย จะต้องจ่ายค่าบริการให้แก่องค์การการประกอบการเพื่อสังคมดังกล่าว กลุ่มเป้าหมายในที่นี้ อาจจะเป็นบุคคลหรือบริษัท หรือชุมชน ตัวแบบนี้เป็น โมเดลของการประกอบการเพื่อสังคม ที่พบเห็นมากที่สุดในองค์การไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organizations) ตัวอย่างได้แก่ การให้บริการเกี่ยวกับศูนย์เลี้ยงเด็ก บ้านพักผู้สูงอายุ สถานที่พักผู้ป่วยระยะสุดท้าย โรงเรียน คนตาบอด โรงพยาบาล สถาบันอบรมเพื่อพัฒนาทักษะและอาชีพต่าง ๆ



ตัวแบบที่ห้า “โมเดลการตลาดสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มีรายได้น้อย” (Low-Income Client as Market Model) ซึ่งแบบนี้คล้ายกับ โมเดลการขายบริการให้แก่กลุ่มเป้าหมายโดยตรงแต่ต่างที่กลุ่มเป้าหมายเป็นคนยากจนหรือมีรายได้น้อย

ตัวแบบที่หก “โมเดลสหกรณ์” (Co-Operative Model) เป็นองค์การการประกอบการเพื่อสังคมที่จัดตั้งในรูปแบบสหกรณ์ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร

ตัวแบบที่เจ็ด “โมเดลการเชื่อมโยงกับตลาด” (Market Linkage Model) ภารกิจองค์การการประกอบการเพื่อสังคมทำหน้าที่ประสานงานเพื่อทำให้กลุ่มเป้าหมายได้เข้าถึงตลาดภายนอก โดยองค์การการประกอบการเพื่อสังคมจะเป็นนายหน้า ในการประสานผู้ผลิตให้ได้พบกับผู้ซื้อและผู้ซื้อได้พบกับผู้ผลิต โดยผู้ประกอบการเพื่อสังคมทำหน้าที่เป็นเพียงนายหน้าเท่านั้น

ตัวแบบที่แปด “โมเดลการให้เงินทุนสนับสนุนโครงการทางสังคม” (Service Subsidization Model) ภารกิจองค์การการประกอบการเพื่อสังคมเป็นผู้ขายผลิตภัณฑ์หรือบริการให้แก่ตลาดภายนอกโดยตรง พร้อมกับนำรายได้จากผลกำไรกลับมาสนับสนุนโครงการทางสังคม

ตัวแบบที่เก้า “โมเดลการให้เงินทุนสนับสนุนองค์การทางสังคม” (Organizational Support Model) ภารกิจการประกอบการเพื่อสังคม ภารกิจนี้ดำเนินการจำหน่ายสินค้าและบริการให้แก่ตลาดภายนอก องค์การได้นำผลกำไรไปใช้ในโครงการทางสังคมผ่านหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่อย่างเฉพาะเจาะจง ตัวแบบนี้โดยทั่วไปจะดำเนินงานในลักษณะที่เรียกว่า “โครงการทางสังคมกับกิจกรรมทางธุรกิจแยกขาดจากกัน”

และการแบ่งอีกอย่างหนึ่งเป็นการแบ่งตามระดับบูรณาการของสองกิจกรรม โดยแบ่งเป็นประเภทหรือรูปแบบของการประกอบการเพื่อสังคมออกเป็น 3 ประเภท (Alter, 2004 : 209)

รูปแบบแรก การประกอบการทางสังคมที่อยู่ภายนอก (External Social Enterprise) หมายถึงโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างมูลค่าทางสังคม แยกออกจากกิจกรรมทางธุรกิจในการสร้างผลกำไร การดำเนินการในส่วนที่เป็นกิจกรรมทางสังคมขององค์กรธุรกิจ อาจอยู่ในรูปของภาคีเครือข่าย ซึ่งดำเนินงานร่วมกับองค์กรไม่แสวงหากำไรในการสร้างการประกอบการทางสังคมภายนอก โดยองค์กรธุรกิจแสวงหากำไรเพื่อนำรายได้มาสนับสนุนแก่องค์กรไม่แสวงหากำไร การประกอบการทางสังคมในลักษณะดังกล่าวเป็นการรับวัตถุประสงค์ในการสร้างมูลค่าทางสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไป

รูปแบบที่สอง การประกอบการทางสังคมแบบบูรณาการ (Integrated Social Enterprise) เป็นการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจเพื่อแสวงหาผลกำไรที่มีความซ้ำซ้อนกับโครงการทางสังคม แต่ทั้งสองกิจกรรมมิได้ทับซ้อนกันอย่างสนิท โครงการทางสังคมและกิจกรรมธุรกิจอาจร่วมกันทางด้านต้นทุน สินทรัพย์ และลักษณะของโครงการ อันทำให้โครงการทางสังคมถูกบูรณาการเข้าสู่

กิจกรรมทางธุรกิจ แต่กระนั้นก็ตาม ทั้งกิจกรรมทางธุรกิจและการดำเนินงานทางสังคมก็ยังคงแยกออกจากกัน ตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลตาอราวิน (Aravind) ซึ่งให้บริการรักษาผู้ป่วยที่เป็นต้อกระจกในโรงพยาบาลหลัก ผู้ป่วยที่มีฐานะดีจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลในราคาตลาด โดยนำกำไรส่วนเกินดังกล่าวไปให้การสนับสนุนผู้ป่วยยากจนที่เข้ารับการรักษาต้อกระจกในโรงพยาบาลที่รักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย กิจกรรมเชิงธุรกิจที่มีเป้าหมายในการสร้างผลกำไรกับกิจกรรมการสร้างมูลค่าทางสังคมของการประกอบการทางสังคมแบบบูรณาการโดยทั่วไปมักจะแยกส่วนในการจัดตั้งองค์การออกจากกัน โดยแต่ละส่วนต่างมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่ทั้งสองกิจกรรมต่างเสริมซึ่งกันและกัน ในแง่ที่กิจกรรมเชิงธุรกิจสนับสนุนเงินทุนให้แก่กิจกรรมทางสังคม และกิจกรรมทางสังคมช่วยตอบสนองให้ความต้องการสร้างมูลค่าทางสังคมของกิจกรรมเชิงธุรกิจบรรลุผลได้

รูปแบบที่สาม การประกอบการทางสังคมที่เชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียว (Embedded Social Enterprise) โดยกิจกรรมเชิงธุรกิจในการสร้างผลกำไรกับกิจกรรมสร้างมูลค่าทางสังคมถูกนำมาควมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โครงการทางสังคมดังกล่าวจึงเป็นการประกอบการเชิงธุรกิจเพื่อหารายได้สำหรับการสนับสนุนตัวเอง ดังนั้นจึงแยกไม่ออกระหว่างกิจกรรมเชิงธุรกิจกับธุรกิจเพื่อหารายได้สำหรับการสนับสนุนตัวเอง แยกไม่ออกระหว่างกิจกรรมเชิงธุรกิจกับกิจกรรมทางสังคม เนื่องกิจกรรมทั้งสองต่างดำเนินการไปด้วยกัน อันทำให้การสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับทางสังคมบรรลุผลไปพร้อม ๆ กัน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ดำเนินการภายในชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ร้อยละ 2 ต่อเดือน) โครงการดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20 ต่อเดือน ซึ่งการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์จะก่อให้เกิดผลกำไร (จากดอกเบี้ยเงินกู้ของสมาชิก) ไปพร้อม ๆ กับการดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือสังคม โดยสมาชิกได้รับบริการกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และการนำผลกำไรมาจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านการวิจัยพบว่า ยังไม่มีการศึกษาโดยตรงเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการบ้านพักผู้สูงอายุ แต่มีงานวิจัยที่ใกล้เคียง (Analogy) ซึ่งสามารถนำมาใช้เทียบเคียงได้บางระดับคือ

ธนภณ พันธเสน (2549 : 567 - 604) ได้ทำการวิจัยเรื่อง กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แบบยั่งยืนจากกระบวนการทศน์อัตรานุการ โดยทำการศึกษาจากเอกสาร และศึกษาจากภาคสนามโดยการสอบถามผู้เชี่ยวชาญถึงสภาพการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ยั่งยืน และตัวอย่างโครงการจัดสรรแบบยั่งยืน ผลการวิจัยพบว่าชุมชนหมู่บ้านจัดสรรแบบยั่งยืนที่เป็นแบบอย่างของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีแนวโน้มที่รบกวนธรรมชาติน้อยที่สุด ในขณะที่เกิดสุขภาวะทางร่างกายและจิตใจได้มากที่สุด ย่อมมีพัฒนาการในระดับบูรณาการ กล่าวคือ เริ่มต้นจากจิตวิวัฒน์ของบุคคลอันเป็นผลมากจากการได้รับรู้ข้อมูลความรู้ที่ถูกต้อง สภาพแวดล้อมทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และเหตุปัจจัยอีกจำนวนมากที่เกิดขึ้นพร้อม เมื่อเกิดจิตวิวัฒน์ก็เกิดความคิดที่เชื่อมโยงออกจากความยึดมั่นถือมั่นในประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ไปสู่ผลประโยชน์ของสังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จนกลายเป็นพลังแห่งศรัทธาและอิทธิบาท 4 อันแรงกล้าซึ่งไปกระตุ้นการกระทำที่เป็นกุศล อย่างเช่น การแสวงหาความรู้และความร่วมมือ รวมทั้งการวางแผนระยะยาว เมื่อมีเหตุปัจจัยทางวัฒนธรรม สังคมและสิ่งแวดล้อมส่งเสริมอย่างเพียงพอ ผลที่ได้มาก็คืออสังหาริมทรัพย์แบบยั่งยืนในที่สุด

รัชพันธุ์ เขยจิตร (2552 : 291-297) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีสำหรับผู้สูงอายุไทย โดยการรวบรวมเอกสารงานวิจัย ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2545 - 2550 ผลการศึกษาพบว่า การจัดเตรียมที่อยู่อาศัยในอนาคตของผู้สูงอายุนั้นแตกต่างกัน โดยปัจจัยที่ทำให้ผู้สูงอายุจัดเตรียมที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน คือ ฐานะทางเศรษฐกิจ การเตรียมการด้านที่อยู่อาศัยในอดีตที่ผ่านมา และการดูแลของลูกหลาน/ญาติ โดยพบว่า สาเหตุที่ผู้สูงอายุไม่มีการจัดเตรียมที่อยู่อาศัยในอนาคตสำหรับตนเองนั้น เนื่องจากตนเอง คนในครอบครัว หรือผู้ใกล้ชิด ได้มีการจัดเตรียมที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองไว้แล้ว ผลการศึกษาส่วนใหญ่จึงมักพบว่าผู้สูงอายุไม่ได้จัดเตรียมอะไรสำหรับตนเองในด้านที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ผู้สูงอายุเหล่านั้นได้เตรียมการเป็นการวางแผนล่วงหน้าตั้งแต่ก่อนเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งกลุ่มที่ได้มีการเตรียมการล่วงหน้า มักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังพบว่า ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ไม่ได้มีการเตรียมที่อยู่อาศัยสำหรับตนไว้ล่วงหน้า หรือแม้กระทั่งไม่ได้เตรียมการเรื่องที่อยู่ของตนในช่วงเวลาปัจจุบัน ดังนั้นผู้สูงอายุที่เป็นผู้ยากจนบางส่วนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ผู้สูงอายุในกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่ทุกภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมควรให้ความสนใจว่าจะวางแผนนโยบายอย่างไรกับผู้สูงอายุหรือผู้ที่เข้าวัยผู้สูงอายุ แต่ไม่มีความพร้อมหรือมีความพร้อมน้อยมากในการจัดหาที่อยู่เป็นของตนเองได้ ภายใต้ความต้องการที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุไทยที่ต้องการอยู่ใกล้ชิดกับลูกหลาน ญาติพี่น้อง และใกล้ชิดกับสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

อัจฉราวรรณ งามญาณ และณัฐวัชร เผ่าภู (2555 : 84-85) ได้ทำการวิจัยเรื่องผู้สูงอายุไทย : การเตรียมการทางการเงินและลักษณะบ้านพักหลังเกษียณที่ต้องการ โดยใช้วิธีการศึกษาคือสำรวจแบบสอบถามผู้สูงอายุ ผลการวิจัยพบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ต้องการอยู่บ้านเดิมมากกว่า ย้ายไปอยู่บ้านพักหลังเกษียณ ทั้ง ๆ ที่บ้านเดิมไม่เอื้อต่อสภาพร่างกายที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้สูงอายุ ในขณะที่เดียวกันยังพบว่า ผู้สูงอายุยุคนี้มีการเตรียมการทางการเงินไว้ใช้หลังเกษียณอยู่ในเกณฑ์ดี โดยมีทรัพย์สินมากพอที่จะใช้ซื้อหาความสะดวกสบายแก่ชีวิตยามชราได้ตามต้องการ ดังนั้น การทราบลักษณะที่อยู่อาศัยที่จะเอื้อแก่สภาพร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุในวัยหลังเกษียณออกมาสนองตอบความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งแม้ตลาดส่วนนี้จะมีสัดส่วนที่ไม่มากนัก แต่ด้วยฐานของผู้สูงอายุที่ใหญ่ขึ้น รวมทั้งฐานะทางการเงินของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มสูงขึ้น การชักจูงให้ผู้สูงอายุใช้เงินที่ออมมาชั่วชีวิตในปัจจุบันปลายแห่งชีวิตอย่างมีความสุข ปลอดภัย และสะดวกสบาย จึงเป็นเรื่องไม่เกินความคาดหมาย

ไศรยวีร์ คุรุสวัตน (2556 : 105-108) ได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบที่อยู่อาศัยในความต้องการของผู้สูงอายุในเขตอำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตจากผู้สูงอายุ และที่อยู่อาศัย ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นบ้านที่อยู่อาศัยมานานกว่า 10 ปี ซึ่งรูปแบบอาศัยยังไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของลักษณะทางกายภาพที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับวัยของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และสภาพร่างกายของผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลง เช่น บั้น ไคที่มีความสูงชัน ลักษณะพื้นที่ลื่น มีธรณีประตู การมีพื้นที่ต่างระดับภายในบ้าน ไม่มีราวจับสำหรับพยุงตัวในห้องน้ำ สุขภัณฑ์ในห้องน้ำเป็นแบบนั่งยอง ห้องนอนที่มีห้องน้ำอยู่ไกล เป็นต้น ซึ่งลักษณะทางกายภาพเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่อาจทำให้เกิดอุบัติเหตุกับผู้สูงอายุ แต่เนื่องจากผู้สูงอายุคิดว่าตนเองมีความเคยชินและคุ้นเคยกับสภาพการอยู่อาศัยเดิมมานาน ทำให้มองข้ามความสำคัญของการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังพบว่า สภาพแวดล้อมและสาธารณูปโภค ผู้สูงอายุต้องการสภาพแวดล้อมที่อยู่ใกล้แหล่งชุมชนที่มีความคล้อยเดิมเนื่องจากคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมและประชากรในแหล่งชุมชน แต่ยังคงต้องการความเป็นธรรมชาติ มีอากาศบริสุทธิ์ ไร้มลภาวะ ปราศจากเสียงรบกวนความสงบและระบบไฟฟ้า และสัญญาณโทรศัพท์ มีการเดินทางที่สะดวกสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้ง่าย เช่น วัด สวนสาธารณะ สถานที่ออกกำลังกายโดยเฉพาะบริการทางการแพทย์ เช่น สถานีอนามัย โรงพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชน เนื่องจากเป็นวัยที่เกิดการเจ็บป่วยได้ง่าย และมีโรคประจำตัวต้องพบแพทย์ตามกำหนด

สุกัจฉ์ แสงประจักษ์สกุล (2557 : 68-71) ได้ทำการวิจัยเรื่อง วุฒิวิสัยของผู้สูงอายุไทย โดยใช้วิธีการศึกษาคือสำรวจผู้สูงอายุในประเทศไทยปี พ.ศ. 2554 ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มี

ผลต่อระดับวุฒิวิย ด้านเขตที่อยู่อาศัยพบว่า ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองจะมีระดับวุฒิวิยต่ำกว่า ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเขตที่อยู่อาศัยกับระดับวุฒิวิยด้านการมีส่วนร่วมและด้านความมั่นคง ก็พบความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน

หุ่ยฟัง หวัง (2557 : 78-86) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินองค์ประกอบของเมือง ที่เอื้อต่อผู้สูงอายุและความต้องการของผู้สูงอายุ ในอำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี โดยใช้การสัมภาษณ์ เพื่อตอบแบบสอบถามประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปที่อยู่อาศัยในอำเภอเมือง จังหวัดราชบุรี โดยประเมินองค์ประกอบของเมืองที่เอื้อต่อผู้สูงอายุทั้ง 8 โดเมน ได้แก่ โดเมนด้านพื้นที่ภายนอกอาคาร โดเมนด้านการขนส่ง โดเมนด้านที่อยู่อาศัย โดเมนด้านการมีส่วนร่วมทางสังคม โดเมนด้านการเคารพและการยอมรับเข้าถึงในสังคม โดเมนด้านการมีส่วนร่วมระหว่างพลเมืองและการจ้างงาน โดเมนด้านการสื่อสารและข้อมูล และโดเมนการบริการชุมชนและบริการสุขภาพ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพนั้น มีความสัมพันธ์กับ โดเมนของที่อยู่อาศัย ( $p = 0.035$ ) นอกจากนี้ยังพบว่าใน โดเมนด้านที่อยู่อาศัย ผู้สูงอายুর้อยละ 46.1 มีความพอใจด้านที่อยู่อาศัย และต้องการให้ปรับปรุงด้านที่อยู่อาศัย โดยต้องการให้ท้องถิ่นได้จัดเตรียมบ้านพักในจำนวนที่เพียงพอและราคาไม่แพงสำหรับผู้สูงอายุ ที่อ่อนแอหรือไม่มีผู้ดูแลและพิการและมีการให้บริการที่เหมาะสม มากที่สุดร้อยละ 46.2 อันดับสอง ต้องการด้านให้มีสถานที่บริการต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาลในชุมชนอยู่ใกล้บ้าน ร้อยละ 25.6 อันดับสาม ต้องการให้บ้านเรือนสะอาด ปลอดภัยและสะดวกต่อการใช้งานของผู้สูงอายุ ร้อยละ 20.6 และท้ายสุด ต้องการให้พื้นที่ภายในบ้านและรอบบ้านเหมาะแก่การอยู่อาศัยในทุกสภาพอากาศ ร้อยละ 7.6

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี