

อำนาจและความชอบธรรมในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ : การวิเคราะห์การเมืองเชิงนโยบายในสังคมสูงวัยในเขตเมืองอุตสาหกรรม*

POWER AND LEGITIMACY IN LONG-TERM CARE SERVICE PROVISION FOR THE ELDERLY BY SAMUTPRAKAN MUNICIPALITY: A POLICY POLITICS ANALYSIS IN AN AGING SOCIETY WITHIN AN INDUSTRIAL URBAN CONTEXT

ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์กร

Rachen Noppanatwongsakorn

มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์

Southeast Asia University, Thailand

Corresponding Author's Email: Rachenn@sau.ac.th

วันที่รับบทความ : 3 มิถุนายน 2569; วันที่แก้ไขบทความ 16 มิถุนายน 2569; วันที่ตอบรับบทความ : 18 มิถุนายน 2569

Received 3 June 2026; Revised 16 June 2026; Accepted 18 June 2026

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาอำนาจ บทบาท และกลไกการดำเนินงานของเทศบาลนครสมุทรปราการ ในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ 2) วิเคราะห์กระบวนการต่อรองเชิงนโยบายและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 3) เสนอแนวทางการพัฒนาการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในบริบทสังคมสูงวัยเขตเมืองอุตสาหกรรม การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิง

Citation:



* ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์กร. (2569). อำนาจและความชอบธรรมในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ : การวิเคราะห์การเมืองเชิงนโยบายในสังคมสูงวัยในเขตเมืองอุตสาหกรรม.

วารสารสหศาสตร์การพัฒนสังคม, 4(3), 1312-1332.

Rachen Noppanatwongsakorn. (2026). Power And Legitimacy In Long-Term Care Service Provision For The Elderly By Samutprakan Municipality: A Policy Politics Analysis In An Aging Society Within An Industrial Urban Context. Journal of Interdisciplinary Social Development, 4(3), 1312-1332.;

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

Website: <https://so12.tci-thaijo.org/index.php/JISDIADP/>

คุณภาพ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการวิเคราะห์เอกสาร ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาลนครสมุทรปราการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 28 คน ข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัยพบว่า

1) เทศบาลนครสมุทรปราการมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในฐานะหน่วยปฏิบัติการเชิงพื้นที่ โดยดำเนินงานร่วมกับหน่วยบริการสุขภาพเครือข่ายชุมชน และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติผ่านกลไก Care Manager (CM) และ Care Giver (CG) อย่างไรก็ตามเทศบาลนครสมุทรปราการ ยังประสบข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งยังอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐส่วนกลาง

2) การจัดบริการดูแลระยะยาวสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการต่อรองเชิงนโยบายและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ หน่วยบริการสุขภาพ และเครือข่ายชุมชน โดยการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุถูกใช้เป็นกลไกในการสร้างความชอบธรรมและความไว้วางใจทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

3) แนวทางการพัฒนาการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุควรมุ่งเน้นการกระจายอำนาจด้านงบประมาณและการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพบุคลากร การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุให้มีความเชื่อมโยงและทั่วถึง

คำสำคัญ: การดูแลระยะยาวผู้สูงอายุ, ความชอบธรรมเชิงสวัสดิการท้องถิ่น, การเมืองเชิงนโยบาย

Abstract

This research aimed to: 1) examine the power, roles, and operational mechanisms of Samut Prakan Municipality in providing long-term care services for the elderly; 2) analyze the policy bargaining processes and power relations between local government organizations and relevant agencies; and 3) propose guidelines for improving long-term care services for older persons within the context of an aging society in an industrial urban area. This study employed a

qualitative research approach. Data were collected through in-depth interviews Participant observation and Documentary Analysis. The key informants consisted of 28 participants, including executives of Samut Prakan Municipality and other relevant stakeholders. The collected data were analyzed using the Content Analysis method.

The findings revealed that: Documentary Analysis

1) Samut Prakan Municipality plays a significant role as a local operational mechanism in providing long-term care services for older persons through collaboration with healthcare agencies, community networks, and the National Health Security Office via the Care Manager (CM) and Care Giver (CG) systems. However, the municipality still encounters limitations regarding budget allocation, personnel, and policy-making authority, which remain under the control of the central government.

2) The provision of long-term care services reflects policy bargaining processes and power relations among local government organizations, state agencies, healthcare service providers, and community networks. Social welfare provision for the elderly has also been utilized as a mechanism for creating political legitimacy and public trust toward local government organizations and

3) Guidelines for improving long-term care services for older persons should emphasize decentralization of budgetary and decision-making authority to local government organizations, personnel capacity development, strengthening community collaborative networks, and improving integrated and accessible elderly database systems.

Keywords: Long-Term Care for the Elderly, Local Welfare Legitimacy, Policy Politics

บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ “สังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์” (Aged Society) อย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่องควบคู่กับความก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ส่งผลให้อายุคาดเฉลี่ยของประชากรสูงขึ้น โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2566) ระบุว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกัน กรมกิจการผู้สูงอายุ (2566) ชี้ให้เห็นว่าแนวโน้มดังกล่าวส่งผลให้ความต้องการบริการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ซึ่งกลายเป็นประเด็นสำคัญทางนโยบายสาธารณะของประเทศไทยในปัจจุบัน

ในบริบทของรัฐบาลไทยได้ผลักดันระบบการดูแลระยะยาวผ่านกลไกของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพและการดูแลอย่างต่อเนื่องในชุมชน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2566) อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทดังกล่าวเทศบาลนครสมุทรปราการ ถือเป็นพื้นที่ศึกษาที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นพื้นที่เมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในเขตปริมณฑลที่มีความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมสูง มีทั้งชุมชนดั้งเดิม ชุมชนเมืองใหม่ ชุมชนแออัด และประชากรแรงงานย้ายถิ่นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการดำรงชีวิตและโครงสร้างครอบครัวของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะการลดบทบาทของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ ส่งผลให้ภาระการดูแลผู้สูงอายุตกอยู่กับรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567)

นอกจากนี้ จังหวัดสมุทรปราการยังมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2567) ระบุว่า จังหวัดสมุทรปราการมีผู้สูงอายุประมาณ 246,934 คน คิดเป็นร้อยละ 18.22 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งอยู่ในภาวะพึ่งพิงหรือมีปัญหาสุขภาพเรื้อรัง ทำให้ความต้องการบริการดูแลระยะยาวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เทศบาลนครสมุทรปราการในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้ดำเนินนโยบายและโครงการด้านการดูแลผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง เช่น การพัฒนาระบบ Care Manager (CM) และ Care Giver (CG) การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง และการสนับสนุนอุปกรณ์ทาง

การแพทย์ในชุมชน (เทศบาลนครสมุทรปราการ, 2567) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวจะสะท้อนบทบาทเชิงรุกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ แต่ก็ยังปรากฏคำถามสำคัญในเชิงรัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี “อำนาจ” ในการกำหนดทิศทางนโยบายมากน้อยเพียงใด และ “ความชอบธรรม” ในการจัดบริการดูแลระยะยาวเกิดขึ้นจากปัจจัยใด ยิ่งไปกว่านั้น ในบริบทของเมืองอุตสาหกรรมที่มีความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างสูงอย่างสมุทรปราการ การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุอาจถูกใช้ทั้งในฐานะ “สิทธิทางสังคม” และ “เครื่องมือสร้างความชอบธรรมทางการเมือง” ของรัฐท้องถิ่น โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจและการยอมรับจากประชาชนผ่านการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ (Foucault, 2021)

จากสภาพปัญหาและบริบทดังกล่าว การศึกษาวิจัยเรื่อง “อำนาจและความชอบธรรมในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ: การวิเคราะห์การเมืองเชิงนโยบายในสังคมสูงวัยในเขตเมืองอุตสาหกรรม” จึงมีความสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย เนื่องจากจะช่วยอธิบายพลวัตความสัมพันธ์เชิงอำนาจ กระบวนการต่อรองเชิงนโยบาย และเงื่อนไขแห่งความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในบริบทสังคมสูงวัยของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาอำนาจ บทบาท และกลไกการดำเนินงานของเทศบาลนครสมุทรปราการในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในบริบทสังคมสูงวัยเขตเมืองอุตสาหกรรม
2. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการต่อรองเชิงนโยบายและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเทศบาลนครสมุทรปราการกับหน่วยงานภาครัฐ เครือข่ายชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสอดคล้องกับบริบทสังคมสูงวัยในเขตเมืองอุตสาหกรรม

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่อง “อำนาจและความชอบธรรมในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ: การวิเคราะห์การเมืองเชิงนโยบายในสังคมสูงวัยในเขตเมืองอุตสาหกรรม” ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการอธิบายปรากฏการณ์ทางนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และการจัดบริการสาธารณะด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งการทบทวนวรรณกรรมออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสังคมสูงวัยและการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization [WHO], 2021) อธิบายว่า “สังคมสูงวัย” เป็นปรากฏการณ์ที่สัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องพัฒนาระบบสวัสดิการและบริการสาธารณะเพื่อรองรับความต้องการของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ซึ่งต้องได้รับการดูแลอย่างต่อเนื่องทั้งด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ และสังคม

สำหรับประเทศไทย กรมกิจการผู้สูงอายุ (2566) ระบุว่า ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์ และกำลังเผชิญปัญหาการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุที่มีภาวะติดบ้าน ติดเตียง และขาดผู้ดูแลในครอบครัว อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวและวิถีชีวิตในสังคมเมือง ส่งผลให้การจัดบริการดูแลระยะยาว (Long-Term Care: LTC) กลายเป็นภารกิจสำคัญของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (2566) อธิบายว่า ระบบ LTC ของประเทศไทยดำเนินการผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยบริการสาธารณสุข และเครือข่ายชุมชน โดยมีบุคลากรสำคัญ ได้แก่ Care Manager (CM) และ Care Giver (CG) ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงในชุมชน

แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การดูแลระยะยาวมิได้เป็นเพียงภารกิจด้านสุขภาพ แต่ยังเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางสังคม การกระจายทรัพยากร และความสามารถของรัฐในการจัดบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2. แนวคิดการกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดสำคัญที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และทรัพยากรจากรัฐส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Rondinelli, 2017)

โกวิทย์ พวงงาม (2564) อธิบายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะการดูแลผู้สูงอายุภายใต้บริบทสังคมสูงวัย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกระจายอำนาจในเชิงนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพางบประมาณ กฎระเบียบ และแนวทางการดำเนินงานจากส่วนกลาง ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านอิสระในการบริหารจัดการ

Pierre และ Peters (2020) อธิบายเพิ่มเติมว่า การบริหารภาครัฐยุคใหม่ไม่ได้เป็นเพียงระบบสั่งการจากบนลงล่าง แต่เป็นรูปแบบ “การบริหารแบบเครือข่าย” (Network Governance) ที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุถือเป็นตัวอย่างสำคัญของการบริหารแบบเครือข่ายในระดับพื้นที่ การศึกษาบทบาทของเทศบาลนครสมุทรปราการในการจัดบริการ LTC จึงจำเป็นต้องพิจารณาทั้งมิติของการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. แนวคิดอำนาจและความชอบธรรมทางการเมือง

Weber (2019 “ความชอบธรรม” (Legitimacy) คือ การที่ประชาชนยอมรับอำนาจของรัฐหรือองค์กรทางการเมืองว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมและสมควรได้รับการยอมรับ ซึ่งความชอบธรรมสามารถเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย เช่น กฎหมาย ประเพณี หรือประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความชอบธรรมมิได้เกิดจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม Habermas (2015) อธิบายว่า รัฐสมัยใหม่เผชิญ “วิกฤตความชอบธรรม” เมื่อรัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น การจัดบริการสาธารณะจึงกลายเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความไว้วางใจและความยอมรับจากประชาชน

การจัดบริการ LTC ของเทศบาลนครสมุทรปราการจึงสามารถวิเคราะห์ได้ทั้งในฐานะ “ภารกิจด้านสวัสดิการ” และ “กลไกสร้างความชอบธรรมทางการเมือง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. บริบทเมืองอุตสาหกรรมกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

เมืองอุตสาหกรรมเป็นพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้โครงสร้างครอบครัวและชุมชนเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการลดบทบาทของครอบครัว ในการดูแลผู้สูงอายุ Castells (2018) อธิบายว่า เมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่มีลักษณะสำคัญคือ ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และความแตกต่างด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ ส่งผลให้ประชาชน บางกลุ่มเผชิญความเปราะบางทางสังคมมากกว่ากลุ่มอื่น

ในกรณีของจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมสำคัญของประเทศ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและแรงงานย้ายถิ่นส่งผลให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งขาดการดูแลจาก ครอบครัวและต้องพึ่งพาระบบบริการของรัฐมากขึ้น ดังนั้น การศึกษาการจัดบริการ LTC ใน เขตเมืองอุตสาหกรรมจึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างและ บทบาทของรัฐท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการสังคม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “อำนาจและความชอบธรรมในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ: การวิเคราะห์การเมืองเชิงนโยบายในสังคมสูงวัยใน เขตเมืองอุตสาหกรรม” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งศึกษา ปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองเชิงลึกเกี่ยวกับอำนาจ บทบาท ความสัมพันธ์เชิงนโยบาย และความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้ สูงอายุ ผ่านมุมมองและประสบการณ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ศึกษา

1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากเป็นวิธีการที่เหมาะสมต่อการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองที่มีความ ซับซ้อน สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความคิดเห็น ประสบการณ์ และมุมมองของผู้มี ส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจและบริบททางสังคมที่ส่งผลต่อการ ดำเนินนโยบายสาธารณะ

2. พื้นที่ศึกษา

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา คือ เทศบาลนครสมุทรปราการ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในเขตปริมณฑล มีลักษณะเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่มีความหลากหลายทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยชุมชนดั้งเดิม ชุมชนเมือง และประชากรแรงงานย้ายถิ่นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างชัดเจน

การเลือกพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจากเทศบาลนครสมุทรปราการมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุผ่านระบบ Long-Term Care (LTC) และมีความน่าสนใจในเชิงการเมืองของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในประเด็นการกระจายอำนาจความสัมพันธ์กับหน่วยงานส่วนกลาง และการสร้างความชอบธรรมผ่านการจัดการสาธารณะ

3. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยพิจารณาจากผู้ที่มามีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการปฏิบัติงานด้านการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุมารวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยจำนวนประมาณ 28 คน แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

3.1 กลุ่มผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 5 คน ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กลุ่มนี้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย อำนาจในการตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ และแนวทางการดำเนินงานด้าน LTC ของเทศบาล

3.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่และปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ จำนวน 6 คน ได้แก่ Care Manager (CM) Care Giver (CG) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่

กลุ่มนี้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.3 กลุ่มผู้สูงอายุและครอบครัวผู้รับบริการ จำนวน 8 คน ได้แก่ ผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงครอบครัวหรือผู้ดูแลผู้สูงอายุ

กลุ่มนี้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการ ความพึงพอใจต่อการบริการ และมุมมองต่อบทบาทของเทศบาลในการดูแลผู้สูงอายุ

3.4 กลุ่มผู้นำชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชน จำนวน 6 คน ได้แก่ ผู้นำชุมชน ประธานชมรมผู้สูงอายุ ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน

กลุ่มนี้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ความร่วมมือระหว่างภาคส่วน และการสร้างความชอบธรรมของเทศบาลในสายตาประชาชน

3.5 กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และเจ้าหน้าที่หน่วยบริการสุขภาพในพื้นที่

กลุ่มนี้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายส่วนกลาง การสนับสนุนงบประมาณ และความสัมพันธ์เชิงนโยบายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น จำนวน 28 คน

4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

4.1 แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยกำหนดประเด็นคำถามให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ครอบคลุมประเด็น ได้แก่ อำนาจและบทบาทของเทศบาล กระบวนการต่อรองเชิงนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ความชอบธรรมในการจัดบริการ LTC แนวทางการพัฒนาระบบบริการ

4.2 การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) ผู้วิจัยลงพื้นที่สังเกตการดำเนินงานด้าน LTC ของเทศบาล เช่น การเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ การประชุมเครือข่าย และกิจกรรมชุมชน เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์และบริบททางสังคมในพื้นที่จริง

4.3 การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากแผนพัฒนาท้องถิ่นราย งานผลการดำเนินงาน LTC เอกสารงบประมาณ ระเบียบและนโยบายของรัฐ งานวิจัยและเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเริ่มจากการศึกษาข้อมูลเอกสารและบริบทพื้นที่ จากนั้นจึงประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขออนุญาตเก็บข้อมูลและนัดหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญการสัมภาษณ์เชิงลึกใช้เวลาประมาณ 30 นาทีต่อคน โดยผู้วิจัยใช้วิธีบันทึกเสียงร่วมกับการจดบันทึกภาคสนาม ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะขอความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลก่อนการบันทึกข้อมูลทุกครั้ง

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้ ถอดเทปและจัดหมวดหมู่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ อ่านและทบทวนข้อมูลอย่างละเอียดเพื่อค้นหารูปแบบและประเด็นสำคัญ จำแนกข้อมูลตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย เช่น อำนาจและบทบาท การต่อรองเชิงนโยบาย ความชอบธรรม ปัญหาและอุปสรรค แนวทางการพัฒนา วิเคราะห์เชื่อมโยงข้อมูลกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สังเคราะห์ผลการวิจัยเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางนโยบายและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ

7. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลจากการสังเกต ข้อมูลจากเอกสาร รวมทั้งตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูลบางส่วน (Member Checking) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “อำนาจและความชอบธรรมในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ การวิเคราะห์การเมืองเชิงนโยบายในสังคมสูงวัยในเขตเมืองอุตสาหกรรม” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 28 คน ประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข บุคลากรในระบบดูแลระยะยาว ผู้สูงอายุ ผู้นำชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสังเกตการณ์ภาคสนามและการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยสามารถนำเสนอให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อ ดังนี้

1. ผลการศึกษาอำนาจ บทบาท และกลไกการดำเนินงานของเทศบาลนครสมุทรปราการในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ

ผลการวิจัย พบว่า เทศบาลนครสมุทรปราการ มีบทบาทสำคัญในฐานะ “หน่วยปฏิบัติการเชิงพื้นที่” ในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ภายใต้ระบบ Long-Term

Care (LTC) ของประเทศไทย โดยเทศบาลทำหน้าที่ทั้งด้านการบริหารงบประมาณ การประสานเครือข่าย การสนับสนุนบุคลากร และการติดตามดูแลผู้สูงอายุในชุมชนในเชิงโครงสร้าง พบว่าเทศบาลมีการดำเนินงานผ่านความร่วมมือระหว่างกองสาธารณสุข หน่วยบริการสุขภาพในพื้นที่ อาสาสมัครสาธารณสุข และเครือข่ายชุมชน โดยมี Care Manager (CM) และ Care Giver (CG) เป็นกลไกสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง

อย่างไรก็ตาม แม้เทศบาลจะมีบทบาทเชิงรุกในการจัดบริการ แต่ยังพบข้อจำกัดด้านอำนาจในการตัดสินใจ เนื่องจากระบบ LTC ยังอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและเงื่อนไขงบประมาณจากส่วนกลาง โดยเฉพาะสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถกำหนดรูปแบบบริการได้อย่างอิสระทั้งหมด

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่สะท้อนว่า เทศบาลมี “อำนาจเชิงปฏิบัติการ” มากกว่า “อำนาจเชิงนโยบาย” กล่าว คือ สามารถบริหารจัดการในระดับพื้นที่ได้ แต่ยังไม่สามารถกำหนดทิศทางนโยบายหรือจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเต็มที่นอกจากนี้ ยังพบปัญหาสำคัญ ได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอ จำนวนบุคลากร CG ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้สูงอายุ ภาระงานของเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุในบางชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนแออัดและครอบครัวแรงงานย้ายถิ่น ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งขาดผู้ดูแลและเข้าไม่ถึงบริการอย่างต่อเนื่อง

ผลการวิจัยจึงสะท้อนว่า บทบาทของเทศบาลนครสมุทรปราการมิได้เป็นเพียง “ผู้ให้บริการสาธารณะ” แต่ยังทำหน้าที่เป็น “รัฐสวัสดิการระดับพื้นที่” ที่ต้องรับภาระจัดการปัญหาสังคมสูงวัยภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบราชการรวมศูนย์

2. ผลการวิเคราะห์กระบวนการต่อรองเชิงนโยบายและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเทศบาลนครสมุทรปราการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า การจัดการบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุเป็น “พื้นที่ทางการเมืองของนโยบายสาธารณะ” ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการต่อรองระหว่างหน่วยงานหลายระดับ ทั้งรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยบริการสุขภาพ และเครือข่ายชุมชนในเชิงนโยบาย พบว่าเทศบาลนครสมุทรปราการต้องดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายและข้อกำหนดของ สปสช. ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดสรรงบประมาณและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานด้าน LTC ส่งผลให้เทศบาลจำเป็นต้องปรับ

แนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของส่วนกลาง แม้ว่าบางครั้งจะไม่สอดคล้องกับบริบทปัญหาของพื้นที่ก็ตาม

ผู้ให้ข้อมูลจากเทศบาลสะท้อนว่า การจัดบริการ LTC ต้องอาศัย “การต่อรองเชิงงบประมาณ” อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการขอสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม การขยายจำนวนผู้รับบริการ และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของบุคลากร CG ขณะเดียวกัน ยังพบการต่อรองเชิงอำนาจระหว่างเทศบาลกับหน่วยบริการสุขภาพในพื้นที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ โดยบางกรณีเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ เครือข่ายชุมชนและผู้นำชุมชนยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล โดยเฉพาะการคัดเลือกผู้สูงอายุเข้ารับบริการและการติดตามการทำงานของบุคลากรในพื้นที่

ผลการวิจัยยัง พบว่า “การเมืองท้องถิ่น” มีอิทธิพลต่อการจัดบริการดูแลระยะยาวในบางมิติ เช่น การจัดสรรทรัพยากร การสร้างภาพลักษณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น และการสร้างความนิยมทางการเมืองผ่านการจัดการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุอย่างไรก็ตาม แม้จะมีลักษณะของการเมืองเชิงผลประโยชน์ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังมองว่า การที่เทศบาลเข้ามามีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุถือเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากช่วยลดภาระของครอบครัวและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

ดังนั้น กระบวนการจัดบริการ LTC จึงสะท้อนให้เห็นถึง “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบเครือข่าย” (Network Power Relations) ที่ต้องอาศัยการต่อรอง ความร่วมมือ และการประสานผลประโยชน์ระหว่างหลายภาคส่วน

3. ผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ

ผลการวิจัย พบว่า การพัฒนาการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการควรดำเนินการใน 5 ด้านสำคัญ ดังนี้

3.1 การเพิ่มอำนาจและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า รัฐควรกระจายอำนาจด้านงบประมาณและการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้เทศบาลสามารถออกแบบบริการที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

3.2 การพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการดูแลผู้สูงอายุ ควรเพิ่มจำนวน Care Giver และพัฒนาทักษะของบุคลากรด้าน LTC อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการเพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

3.3 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในชุมชนควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ชมรมผู้สูงอายุและ ภาคประชาสังคมในการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อสร้างระบบดูแลแบบมีส่วนร่วม และลดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 การพัฒนาระบบข้อมูลและการเข้าถึงบริการ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูล ผู้สูงอายุที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้สามารถติดตามและเข้าถึงผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนแออัดและกลุ่มเปราะบาง

3.5 การสร้างความชอบธรรมผ่านการบริการสาธารณะ

ผลการวิจัยพบว่า ความชอบธรรมของเทศบาลมิได้เกิดจากอำนาจตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจาก “ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ” และ “ความใกล้ชิดกับประชาชน” ดังนั้น การพัฒนาระบบ LTC ควรให้ความสำคัญกับคุณภาพบริการ ความโปร่งใส และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

โดยสรุป ผลการวิจัยสะท้อนว่า การจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในเขตเมืองอุตสาหกรรมมิได้เป็นเพียงภารกิจด้านสาธารณสุขหรือสวัสดิการสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็น “พื้นที่ทางการเมือง” ที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การต่อรองเชิงนโยบาย และการสร้างความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสังคมสูงวัยไทย

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง “อำนาจและความชอบธรรมในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ การวิเคราะห์การเมืองเชิงนโยบายในสังคมสูงวัยในเขตเมืองอุตสาหกรรม” สามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อ โดยเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. อภิปรายผลการศึกษอำนาจ บทบาท และกลไกการดำเนินงานของเทศบาลนครสมุทรปราการในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ

ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลนครสมุทรปราการ มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุในฐานะ “หน่วยปฏิบัติการเชิงพื้นที่” โดยทำหน้าที่ประสานงาน

สนับสนุนบุคลากร และดำเนินกิจกรรมด้านการดูแลผู้สูงอายุร่วมกับหน่วยบริการสุขภาพและเครือข่ายชุมชน อย่างไรก็ตาม แม้เทศบาลจะมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้น แต่ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านอำนาจ งบประมาณ และการกำหนดนโยบาย ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบการกำกับจากรัฐส่วนกลาง ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่อธิบายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจบริบทพื้นที่มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติยังคงต้องพึ่งพาทรัพยากรและอำนาจจากรัฐส่วนกลาง (Rondinelli, 2017) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานศึกษาของโกวิท พวงงาม (2564) ที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมและการดูแลผู้สูงอายุ แต่ยังเผชิญข้อจำกัดจากโครงสร้างราชการรวมศูนย์ โดยเฉพาะด้านงบประมาณและอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับงานศึกษาของ “การพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวแบบมีส่วนร่วม จังหวัดพะเยา” ที่พบว่า การดำเนินงาน LTC จำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยบริการสุขภาพ และชุมชน เพื่อให้เกิดระบบการดูแลที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทพื้นที่ ขณะเดียวกัน ผลการศึกษายังสะท้อนว่า เทศบาลนครสมุทรปราการมิได้ทำหน้าที่เพียง “ผู้ให้บริการสาธารณะ” แต่ยังทำหน้าที่เป็น “รัฐสวัสดิการระดับพื้นที่” ที่ต้องรับภาระในการจัดการปัญหาสังคมสูงวัยภายใต้ข้อจำกัดของระบบราชการรวมศูนย์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Pierre และ Peters (2020) ที่อธิบายว่า การบริหารภาครัฐยุคใหม่ต้องอาศัยรูปแบบการบริหารแบบเครือข่าย (Network Governance) มากกว่าการสั่งการแบบรวมศูนย์จากส่วนกลาง

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ LTC โดยเฉพาะในพื้นที่ชุมชนแออัดและกลุ่มแรงงานย้ายถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Castells (2018) ที่อธิบายว่า เมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่มักเผชิญความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และความแตกต่างด้านการเข้าถึงบริการสาธารณะ

2. อภิปรายผลการวิเคราะห์กระบวนการต่อรองเชิงนโยบายและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเทศบาลนครสมุทรปราการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า การจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุเป็น “พื้นที่ทางการเมืองของนโยบายสาธารณะ” ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การต่อรอง และการประสานผลประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ หน่วยบริการสุขภาพ และเครือข่ายชุมชน ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการเมืองเชิงนโยบาย (Politics of

Public Policy) ของ Dye (2017) ที่อธิบายว่า นโยบายสาธารณะมิได้เกิดขึ้นจากกระบวนการเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลของการต่อรองเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

ในกรณีของเทศบาลนครสมุทรปราการ พบว่า การดำเนินงาน LTC ต้องอาศัยการต่อรองกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในด้านงบประมาณ หลักเกณฑ์ และจำนวนผู้รับบริการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการดำเนินงานระดับพื้นที่ แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจสำคัญในการกำหนดกรอบนโยบาย ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ” ที่พบว่า ปัญหาสำคัญของการจัดบริการผู้สูงอายุในประเทศไทยคือ ความทับซ้อนของภารกิจระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น และข้อจำกัดด้านการจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า เครือข่ายชุมชนและผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของศุภชัย บุญอำพันธ์ และมนัสชกรณ พิชัยจุมพล(2024) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคีเครือข่ายเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของระบบ LTC ในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกัน ผลการศึกษายังสะท้อนว่า การจัดบริการดูแลระยะยาวถูกใช้เป็น “เครื่องมือทางการเมือง” ในการสร้างภาพลักษณ์และความนิยมของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Governmentality ของ Foucault (2021) ที่อธิบายว่า รัฐใช้กลไกด้านสุขภาพและสวัสดิการเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการประชากรและสร้างการยอมรับทางการเมืองผลการวิจัยจึงสะท้อนให้เห็นว่า การจัดบริการ LTC มิได้เป็นเพียงภารกิจด้านสวัสดิการสังคม แต่ยังเป็น “พื้นที่ที่ต่อรองทางอำนาจ” ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ การบริหารทรัพยากร และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในระดับพื้นที่

3. อภิปรายผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ

ผลการวิจัยพบว่า แนวทางสำคัญในการพัฒนาการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย การเพิ่มอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพบุคลากร การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน และการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อเข้าถึงผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง

ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงของกองทุนดูแลผู้สูงอายุระยะยาวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด

ขอนแก่น” ที่พบว่า การพัฒนาระบบ LTC จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและการพัฒนากลไกการดูแลในระดับชุมชน

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานศึกษาของ “ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่เสนอว่า การพัฒนาระบบบริการผู้สูงอายุควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน การพัฒนาบุคลากร และการสร้างนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่

ผลการวิจัยยังพบว่า “ความชอบธรรม” ของเทศบาลมิได้เกิดจากอำนาจตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความสามารถในการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดความชอบธรรมทางการเมืองของ Weber (2019) ที่อธิบายว่า ประชาชนจะยอมรับอำนาจของรัฐเมื่อรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Habermas (2015) ที่อธิบายว่า รัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องสร้าง “ความไว้วางใจ” ผ่านการจัดบริการสาธารณะ เพราะหากรัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ จะนำไปสู่วิกฤตความชอบธรรมทางการเมือง ดังนั้น ผลการวิจัยจึงสะท้อนว่า การพัฒนาระบบ LTC ในบริบทสังคมสูงวัยไทยควรมุ่งสร้าง “รัฐสวัสดิการระดับพื้นที่” ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและทรัพยากรเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะ พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อให้เกิดระบบการดูแลผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และยั่งยืนในระยะยาว

องค์ความรู้ใหม่

การวิจัยครั้งนี้ค้นพบว่า การจัดการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลนครสมุทรปราการ มิได้เป็นเพียง “การจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคม” เท่านั้น แต่เป็น “พื้นที่ทางการเมืองของนโยบายสาธารณะ” ที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การต่อรองเชิงนโยบาย และการสร้างความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสังคมสูงวัยเขตเมืองอุตสาหกรรม “การจัดการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ” เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้าง “ความชอบธรรมเชิงสวัสดิการ” ผ่านการตอบสนองต่อปัญหาสังคมสูงวัยในระดับพื้นที่ โดยความชอบธรรมดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการ

ต่อรองเชิงอำนาจระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และภาคประชาชนในบริบทเมืองอุตสาหกรรมของ
สังคมไทยร่วมสมัย ผู้วิจัยจึงเสนอองค์ความรู้ใหม่ในรูปแบบผังแนวคิด ดังนี้

ผังองค์ความรู้ใหม่ (Conceptual Flowchart)



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

สรุป/ข้อเสนอแนะ

สรุปการวิจัยได้ว่า เทศบาลนครสมุทรปราการมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยปฏิบัติการเชิงพื้นที่ในการจัดบริการดูแลระยะยาว (LTC) สำหรับผู้สูงอายุ โดยทำหน้าที่บริหารงบประมาณ ประสานเครือข่าย และสนับสนุนการดูแลผ่าน Care Manager และ Care Giver อย่างไรก็ตาม เทศบาลมีอำนาจเชิงปฏิบัติการมากกว่าอำนาจเชิงนโยบาย เนื่องจากยังต้องดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายและงบประมาณจากส่วนกลาง โดยเฉพาะ สปสช. ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการกำหนดรูปแบบบริการให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ นอกจากนี้ยังประสบปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรไม่เพียงพอ ภาระงานสูง และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุกลุ่มเปราะบางในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ พบว่าการจัดบริการ LTC เป็นพื้นที่ทางการเมืองของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการต่อรองระหว่างหน่วยงานหลาย

ระดับ ทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่น หน่วยบริการสุขภาพ และชุมชน โดยเทศบาลต้องรองรับทั้งด้านงบประมาณ บทบาทหน้าที่ และการจัดสรรทรัพยากร ขณะที่การเมืองท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานบางมิติ แต่ประชาชนยังมองว่าเทศบาลมีความจำเป็นต่อการดูแลผู้สูงอายุ กระบวนการดังกล่าวสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบเครือข่ายที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

ข้อเสนอแนะ 1. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย 1.1 ควรเพิ่มอำนาจด้านการบริหารจัดการและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐส่วนกลางควรกระจายอำนาจด้านงบประมาณ การตัดสินใจ และการบริหารจัดการด้านการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สามารถออกแบบบริการที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.2 ควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการดูแลผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเพิ่มจำนวน Care Manager (CM) และ Care Giver (CG) ให้เพียงพอต่อจำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง รวมทั้งพัฒนาทักษะด้านการดูแลผู้สูงอายุ การสื่อสาร และการจัดการภาวะฉุกเฉิน เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการในระดับพื้นที่

1.3 ควรสร้างระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและเครือข่ายชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับหน่วยบริการสุขภาพ ชุมชน อาสาสมัคร และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างเครือข่ายการดูแลผู้สูงอายุแบบมีส่วนร่วม และลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน

1.4 ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุให้มีความเชื่อมโยงและทันสมัย ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยบริการสุขภาพ และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สามารถติดตาม ดูแล และเข้าถึงกลุ่มผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางในชุมชนเมืองและชุมชนแออัด

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป 2.1 ควรศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างบริบท การวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาเปรียบเทียบการจัดบริการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว และพื้นที่ชนบท เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการ ปัญหาอุปสรรค และเงื่อนไขความสำเร็จของแต่ละพื้นที่

2.2 ควรศึกษาการเมืองของงบประมาณด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ ควรมีการศึกษาประเด็นการจัดสรรงบประมาณ การต่อรองเชิงนโยบาย และผลประโยชน์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการผู้สูงอายุ เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างอำนาจและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรด้านสวัสดิการสังคม

2.3 ควรศึกษามุมมองและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่ได้รับบริการโดยตรง การวิจัยในอนาคตควรเน้นการศึกษาประสบการณ์ตรงของ

ผู้สูงอายุและครอบครัวผู้ดูแล เพื่อสะท้อนปัญหา ความต้องการ และผลกระทบของระบบ LTC ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับพื้นที่ 2.4 ควรพัฒนาการวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) ควรมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ เพื่อให้สามารถอธิบายทั้งมิติทางสังคม การเมือง และข้อมูลเชิงสถิติด้านการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566). รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2566. กรุงเทพมหานคร: กรมกิจการผู้สูงอายุ.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2564). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชุติมา กองจันทร์. (2566). การพัฒนารูปแบบการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จังหวัดสงขลา. วารสารวิชาการสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม, 7(14), 85–101
- เทศบาลนครสมุทรปราการ. (2567). แผนพัฒนาท้องถิ่นและรายงานผลการดำเนินงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ. สมุทรปราการ: เทศบาลนครสมุทรปราการ.
- ปิยะ อินทกุล และชุติมา กันหาเล่า. (2567). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสุขภาพและการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนครราชสีมา. วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น, 7(1), 45–60.
- รุ่งทิพา ศรีขจรวงศ์ และประสพชัย ชัชพสุนนท์. (2566). กระบวนการเชิงบูรณาการในการกำหนดสวัสดิการภาครัฐด้านการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ. วารสารการจัดการนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(4)
- รุ่งทิพา ศรีขจรวงศ์, ประยูร เคนาภูมิ และประสพชัย ชัชพสุนนท์. (2566). นวัตกรรมการจัดการบริการสาธารณสุขด้านการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตสุขภาพที่ 7. วารสารสหวิทยาการวิชาการและการวิจัย, 3(6), 1041–1058.
- ลัดดาวัลย์ สิริวรรณ. (2567). แนวทางการพัฒนานโยบายผู้สูงอายุระดับท้องถิ่นในประเทศไทย. Asia Social Issues, 17(6), 1–18

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). สถิติผู้สูงอายุประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). รายงานสถานการณ์สังคมไทยและแนวโน้มประชากรสูงวัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อภิรักษ์ บริหาร. (2565). สถิติการสังคมผู้สูงอายุภายใต้การเมืองท้องถิ่น. วารสารสหวิทยาการวิชาการและการวิจัย, 2(4), 1–16
- Aung, M. N., Moolphate, S., Aung, T. N. N., Koyanagi, Y., Kurusattr, A., Chantaraksa, S., Supakankunti, S., & Yuasa, M. (2022). Effectiveness of a community-integrated intermediary care service model to enhance family-based long-term care for Thai older adults in Chiang Mai, Thailand: A cluster-randomized controlled trial. *Health Research Policy and Systems*, 20, 1–12
- Castells, M. (2018). *The power of identity* (2nd ed.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Boston: Pearson.
- Foucault, M. (2021). *The birth of biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978–1979*. London: Palgrave Macmillan.
- Habermas, J. (2015). *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state* (2nd ed.). London: Red Globe Press.
- Rondinelli, D. A. (2017). *Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration*. London: Routledge.
- Teerawichitchainan, B., Pothisiri, W., & Long, G. T. (2021). Long-term care (LTC) policy in Thailand on the homebound and bedridden elderly happiness. *Health Policy Open*,
- Weber, M. (2019). *Economy and society: A new translation*. Cambridge: Harvard University Press.
- World Health Organization. (2021). *Decade of healthy ageing: Baseline report*. Geneva: World Health Organization.