

“เกิดน้อย สังคมสูงวัย”: โอกาสและความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

“LOW BIRTH RATE AND AN AGED SOCIETY”: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR THAI LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

ศรันย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์*

Srundit Benjapongs*

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

Faculty of Humanities and Social Sciences, Bansomdejchaopraya Rajabhat University

*Corresponding Author E-mail: srundit.be@bsru.ac.th

Received April 29, 2026; Revised June 9, 2026; Accepted June 19, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์โอกาสและความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ภายใต้สถานการณ์ “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางกลยุทธ์ในการปรับตัวของ อปท. เพื่อเป็นกลไกหลักในการรองรับสังคมสูงวัย จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยเป็นสังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์ และกำลังเผชิญกับจำนวนเด็กเกิดใหม่ที่ต่ำที่สุดในรอบทศวรรษ ส่งผลให้ อปท. ต้องเผชิญกับความท้าทายสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1. วิกฤตการคลังท้องถิ่นที่รายได้ลดลงแต่ภาระงบประมาณด้านสวัสดิการสูงขึ้น 2. ความซับซ้อนของภารกิจและปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน 3. ข้อจำกัดด้านบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะทางและอัตราค่าจ้าง 4. ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับคนทุกวัย และ 5. ปัญหาอุปทานส่วนเกินในการบริการสาธารณะด้านปฐมวัย อย่างไรก็ตาม วิกฤตนี้ยังเป็นโอกาสให้ อปท. ทบทวนปรับบทบาทจากผู้ส่งเคราะห์สู่การเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากผ่านแนวคิดเศรษฐกิจผู้สูงอายุ และดึงศักยภาพของผู้สูงอายุกลุ่มพัฒนาพลัง มาเป็นพลังในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการจัดการทรัพยากรบุคคลใหม่ผ่านการปรับทักษะบุคลากรให้เหมาะสมกับสังคมสูงวัย ส่วนกลยุทธ์การปรับตัวของ อปท. มี 3 มิติ คือ 1. การบริหารจัดการแบบเครือข่ายความร่วมมือ โดยให้ อปท. เป็นศูนย์กลาง 2. การพัฒนานวัตกรรมบริการคลังท้องถิ่น อาทิ กองทุนสวัสดิการชุมชน พันธบัตรเพื่อสังคม และ 3. การสร้างสภาพแวดล้อมพื้นที่สาธารณะเพื่อคนทุกวัย ข้อเสนอทั้งหมดจะช่วยให้ อปท. สามารถทำหน้าที่เป็น “ด่านหน้า” ในการเปลี่ยนผ่านสังคมไทยสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ภาวะเด็กเกิดน้อย, สังคมสูงวัย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริหารจัดการแบบเครือข่ายความร่วมมือ, พัฒนาพลังผู้สูงอายุ

Abstract

This academic article aims to analyze the opportunities and challenges facing Thai Local Administrative Organizations (LAOs) within the context of a “Low Birth Rate and an Aged Society,” while providing policy recommendations and strategic adaptation frameworks for LAOs to serve as primary mechanisms in an aging society. The study reveals that Thailand has transitioned into a “Complete Aged Society,” with the lowest birth rate in a decade.

Consequently, LAOs confront five critical challenges: 1. local fiscal crises characterized by declining revenue and rising welfare expenditure; 2. operational redundancies and inter-agency integration issues; 3. limitations in specialized personnel and workforce capacity; 4. a lack of age-friendly infrastructure; and 5. an oversupply of early childhood public services. However, this crisis presents opportunities for LAOs to transition from “welfare providers” to “facilitators” of the grassroots economy through the Silver Economy concept, leveraging the potential of Active Ageing individuals to drive local development. This includes resource re-allocation through the reskilling of personnel to align with an aging population. Strategic adaptations for LAOs are proposed across three dimensions: 1. Collaborative Governance, positioning LAOs as the central hub of cooperation; 2. local fiscal innovation, such as community welfare funds and Social Impact Bonds; and 3. the creation of Multi-Generational Spaces. Ultimately, All of these proposals will enable local government organizations to effectively serve as the “frontline” in transitioning Thai society toward a super-aged society.

Keywords: Low Birth Rate, Aged Society, Local Administrative Organizations (LAOs), Collaborative Governance, Active Ageing

บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญวิกฤตโครงสร้างประชากรครั้งสำคัญ ในที่นี้เรียกว่า “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2569) โดยจากข้อมูลในรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2567 ระบุอย่างชัดเจนว่าปัจจุบันไทยเป็น “สังคมสูงวัย” (Aged Society) เพราะมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ และเมื่อตรวจสอบข้อมูลประชากรไทยย้อนหลัง พบว่า สัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลปัจจุบันปี 2567 มีจำนวนผู้สูงอายุจำนวน 13,736,996 คน คิดเป็นร้อยละ 20.8 ของประชากรทั้งหมด (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2568) ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไทยอยู่ในสถานการณ์ที่เรียกว่าเป็น “สังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์” (Complete Aged Society) หรือการมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ สถานการณ์ดังกล่าวนี้เปรียบเสมือนคลื่นมนุษย์ขนาดใหญ่ที่เคลื่อนกระทบสังคมไทยอย่างรุนแรงและรวดเร็ว โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2569) คาดการณ์ว่าในปี 2578 ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) หรือมีสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ

จากสถานการณ์จำนวนผู้สูงอายุตามที่กล่าวมาข้างต้น ขณะเดียวกันก็มีปัจจัยที่ทำให้สถานการณ์สังคมสูงวัยทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะจากข้อมูลจำนวนเด็กเกิดใหม่ในช่วงปี 2558-2566 พบว่า มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2567 มีประชากรเด็กเกิดใหม่เพียง 462,240 คน ซึ่งเป็นจำนวนต่ำที่สุดในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ขณะที่จำนวนผู้เสียชีวิต 571,648 คน กลับสูงกว่าจำนวนเด็กเกิดใหม่ถึงจำนวน 109,408 คน ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนความไม่สมดุลของประชากรในปัจจุบัน และสถานการณ์เกิดน้อยกว่าจำนวนผู้เสียชีวิต พบว่าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2564 แล้ว และปี 2567 พบว่า ไทยมีประชากรเด็ก (อายุ 0-14 ปี) จำนวน 9,986,699 คน ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าประชากรผู้สูงอายุจำนวนมากกว่า 3 ล้านคน (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2568) และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2569) รายงานข้อมูลล่าสุดพบว่า ปี 2568 จำนวน

เด็กเกิดใหม่ในไทย 416,574 คน มีจำนวนต่ำกว่า 5 แสนคนต่อเนื่องเป็นปีที่สอง (2567-2568) และจำนวนเด็กเกิดใหม่ของปี 2568 ต่ำกว่าจำนวนเด็กเกิดใหม่ปี 2567 จำนวนเกือบ 5 หมื่นคน สถิติเหล่านี้ชี้ให้เห็นจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นขณะที่อัตราการเกิดที่ลดลง จนต่ำกว่าอัตราทดแทนกำลังแรงงานในอนาคตผลกระทบดังกล่าวไม่ได้จำกัดอยู่เพียงโครงสร้างประชากร กำลังแรงงาน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น แต่ยังสร้างแรงกดดันต่อการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่โดยตรง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อปท. จึงเปรียบเสมือน “ด่านหน้า” ที่ต้องเผชิญกับโจทย์ปัญหาและความต้องการโดยตรงของสังคมและชุมชนที่เปลี่ยนแปลง ทั้งมิติด้านสาธารณสุข สวัสดิการสังคม และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ (รวมถึงคนทุกวัย) เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า อปท. มีความได้เปรียบในการทำงานมากกว่ารัฐบาลส่วนกลางในเรื่องของความคล่องตัวและความเข้าใจในบริบทของพื้นที่ชุมชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขที่มีความซับซ้อนและมีความจำเพาะเจาะจงของแต่ละสังคมและชุมชน แต่อย่างไรก็ตาม แม้ อปท. จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ อปท. ส่วนใหญ่ยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านงบประมาณที่อาจมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพซึ่งทำให้ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง หรือเรื่องโครงสร้างอัตราค่าจ้างบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจใหม่ ๆ ปัญหาและความต้องการของชุมชนที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงกฎระเบียบข้อบังคับที่ยังขาดความยืดหยุ่นและบางครั้งเป็นอุปสรรคในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายรองรับสังคมสูงวัยในระดับพื้นที่ยังขาดประสิทธิภาพ ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อปัญหา “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ด้วยสถานการณ์ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อวิเคราะห์โอกาสและความท้าทายของ อปท. ไทย ภายใต้สถานการณ์ “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต นำเสนอกลยุทธ์ในการปรับตัวของ อปท. พร้อมทั้งองค์ความรู้ใหม่ของการศึกษารังนี้ มุ่งเน้นมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยอธิบายผ่านแนวคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารจัดการแบบเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Governance) รวมทั้งมุมมองแนวคิดพัฒนาผู้สูงอายุ (Active Ageing) เพื่อให้ อปท. สามารถยกระดับการบริหารจัดการจากเดิมที่เป็นเพียงผู้จัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานเพื่อผู้สูงอายุในท้องถิ่น สู่การเป็นกลไกหลักในการสร้างระบบบริการสาธารณะเพื่อเปลี่ยนผ่านและรองรับสังคมสูงวัยได้อย่างยั่งยืน

ความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิกฤตโครงสร้างประชากร “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” ตามที่กล่าวมาแล้ว ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคมของไทยในระดับมหภาค ยังส่งผลโดยตรงต่อ อปท. ที่ถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด ถือเป็นความท้าทายสำคัญต่อการบริหารงานของ อปท. ในปัจจุบัน โดยบทความนี้ขอเสนอประเด็นความท้าทาย 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. วิกฤตการคลังท้องถิ่นและข้อจำกัดด้านงบประมาณ

อปท. เผชิญภาวะที่รายได้ไม่เพียงพอกับงบประมาณรายจ่ายที่ขยายตัวตามภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น และจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรข้างต้น ทำให้ประชากรวัยแรงงานลดลงและการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นจะลดลง ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นบางส่วนจะซบเซาลง

ตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อีกทั้งเมื่อท้องถิ่นไม่มีวัยแรงงานคนหนุ่มสาวมาทดแทนอย่างเพียงพอ จะทำให้ขาดพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจในชุมชน และขาดศักยภาพในการดึงดูดการลงทุนใหม่ ๆ สำหรับภาระงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. นั้น คาดว่า สถานการณ์วิกฤต “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” จะทำให้งบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม และถูกผูกพันเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวนมากและอาจรวมถึงงบประมาณเพื่อสมทบกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น (กปท.) ทำให้ไปเบียดบังงบประมาณรายจ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐาน (Capital Expenditure) ส่งผลให้แนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นชะลอตัวได้ (พิทวัส พูนผลกุล และคณะ, 2566)

2. ความซับซ้อนของภารกิจและการบูรณาการการทำงานใน อบท.

แม้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทยจะมีการจัดแบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บทบาทภารกิจยังมีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถตอบสนองการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่มีภารกิจด้านสาธารณสุขระหว่าง อบท. เช่น รพ.สต. ที่ถ่ายโอนมา กับหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (หน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข) ยังขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ส่งผลให้ผู้สูงอายุไม่สามารถรับบริการหลายด้านในสถานที่เดียว นอกจากนี้ การบูรณาการการจัดบริการสาธารณะใน อบท. ยังไม่เป็นรูปธรรม ขาดการทำงานเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายใน เช่น กองสวัสดิการสังคม กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองการศึกษา ต่างทำหน้าที่เฉพาะของตนเอง ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานต่ำกว่าที่ควรจะเป็นทั้งที่ต้องทำภารกิจเรื่องเดียวกันหรือที่มีเป้าหมายร่วมกัน (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และณัฏฐพัชร สโรบล, 2568)

3. ทรัพยากรบุคคลและการบริหารจัดการผู้สูงอายุและผู้มีภาวะพึ่งพิง

แม้ อบท.จะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ แต่เมื่อสัดส่วนจำนวนผู้สูงอายุ รวมทั้งผู้มีภาวะพึ่งพิง (รวมถึงผู้พิการ) เพิ่มขึ้น อบท.กลับมีอัตรากำลังบุคลากรและเครื่องมือในการบริหารจัดการด้านสุขภาพไม่เพียงพอ โดย อบท.ส่วนใหญ่จะไม่มีบุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น พยาบาล นักกายภาพบำบัด นักสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเนื่องมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายบุคลากรต้องไม่เกินสัดส่วนจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดของ อบท. ตามที่กฎหมายกำหนด (ศรัณย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์ และคณะ, 2568) ทำให้การทำงานดูแลผู้สูงอายุและผู้มีภาวะพึ่งพิงต้องพึ่งพาอาสาสมัคร เช่น อาสาสมัครประจำหมู่บ้าน (อสม.) ผู้ดูแลผู้สูงอายุ (Caregiver) ฯลฯ ซึ่งอาจยังขาดความยั่งยืนและความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (ประไพวรรณ ด่านประดิษฐ์ และคณะ, 2562; The Coverage, 2568)

4. ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมในชุมชน

โดยทั่วไปแล้วสภาพแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนต่าง ๆ ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อคนทุกวัย (Universal Design) ทำให้บุคคลบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ต้องพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินชีวิต ปัญหาที่พบบ่อยคือการหกล้มในผู้สูงอายุ ส่งผลให้เกิดการบาดเจ็บที่มีความรุนแรงแตกต่างกัน บางครั้งอาจถึงขั้นร้ายแรงไปจนถึงขั้นเสียชีวิต (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2567) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้ผู้สูงอายุ (รวมทั้งคนทุกกลุ่ม) สามารถใช้งานร่วมกันได้โดยไม่มีอุปสรรคในการใช้งานได้ เช่น ทางลาด ห้องน้ำสาธารณะ ระบบขนส่งสาธารณะ ฯลฯ (ชุมเขต แสงเจริญ, 2562) แต่อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงสภาพแวดล้อมดังกล่าวอาจยังทำได้จำกัด เนื่องจากมีอุปสรรคและข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น เรื่องของงบประมาณ เป็นต้น

5. การบริการสาธารณะด้านปฐมวัย

สถานการณ์เด็กเกิดน้อยไม่เพียงส่งผลกระทบทางสถิติประชากรและกำลังแรงงานทดแทนในอนาคต แต่ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของ อปท. ซึ่งเมื่อในอนาคตจำนวนเด็กในพื้นที่ลดลง การจัดบริการสาธารณะด้านปฐมวัยในท้องถิ่น แต่กลับมีจำนวนผู้รับบริการจำนวนน้อย อาจไม่คุ้มค่ากับทรัพยากรที่ลงทุน นอกจากนี้ กรณีงบประมาณอุดหนุนรายหัวของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็จะได้รับลดลงตามจำนวนเด็กที่ลดลงไปด้วย ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับปฐมวัยมีข้อจำกัดมากขึ้น ดังนั้น การรักษามาตรฐานการจัดเรียนการสอนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีจำนวนเด็กเพียงไม่กี่คน จะกลายเป็นภาระต้นทุนทางการบริหารของ อปท. ที่สูงมาก

สรุป วิฤตโครงสร้างประชากร “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงานของ อปท. ใน 5 ด้าน คือ ด้านการคลังที่เผชิญภาวะรายได้หดตัว แต่รายจ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุกลับเพิ่มขึ้นจนเบียดบังงบลงทุน ด้านการบริหารจัดการที่ขาดการบูรณาการและมีความซ้ำซ้อนของภารกิจทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ด้านบริหารทรัพยากรบุคคลที่ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางและติดข้อจำกัดทางกฎหมายเรื่องเพดานงบประมาณบุคลากร ด้านกายภาพที่ขาดงบประมาณปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุและคนทุกวัย และด้านบริการสาธารณะที่เผชิญภาวะต้นทุนการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกับความคุ้มค่าลดลง ซึ่งความท้าทายเหล่านี้ล้วนต้องการแนวทางการปฏิรูปการบริหารงานท้องถิ่นที่เหมาะสม

โอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทความฉบับนี้เห็นว่าวิฤต “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” ที่ไทยกำลังเผชิญ อปท. สามารถปรับบทบาทจากหน่วยงาน “ด้านหน้า” ที่ต้องคอยรับฟังนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางและคอยรับมือกับปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าในระดับท้องถิ่น สามารถปรับบทบาทให้เป็นหน่วยงานที่นำเสนอนโยบายใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพในการเปลี่ยน “ความท้าทาย” ให้กลายเป็น “โอกาส” ผ่านกลไกของการบริหารงานภาครัฐและเครือข่ายการทำงานในพื้นที่ ซึ่งบทความนี้ขอเสนอโอกาสอันเกิดจากบทบาทหน้าที่และศักยภาพที่สำคัญ ๆ ของ อปท. 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. โอกาสการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก

อปท.ปรับบทบาทการทำงานจากผู้ส่งเสริมมาเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากของท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการพึ่งพาตนเอง โดยใช้ศักยภาพและสิ่งที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่นชุมชนเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น ทรัพยากรในชุมชน ต้นทุนทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ ดำเนินการด้วยแนวคิดเศรษฐกิจผู้สูงอายุ (Silver Economy) ที่มุ่งตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็นของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ โดยเสนอแนวทางให้ผู้สูงอายุเป็นทั้งผู้บริโภคสินค้าและเป็นผู้จัดทำบริการ (หรือเป็นผู้ผลิต) ที่นำเอาความรู้และประสบการณ์มาใช้ในการทำงาน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2568) อาจส่งเสริมให้เป็นวิสาหกิจชุมชนที่มีเป้าหมายเพื่อผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยกลุ่มผู้สูงอายุในท้องถิ่น อาทิ การรวมกลุ่มผลิตสินค้าจากภูมิปัญญาท้องถิ่นสำหรับตลาดด้านการรักษาสุขภาพ การจัดการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพหรือการพักผ่อนสำหรับผู้สูงอายุ (Chen et al., 2018) การดำเนินการตามตัวอย่างเหล่านี้นอกจากจะช่วยสร้างรายได้หมุนเวียนในชุมชนแล้วยังจะทำให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นอีกด้วย

2. โอกาสการสร้างพลังจากทุนทางสังคมในพื้นที่

อปท. ปรับเปลี่ยนทัศนคติจากเดิมที่มีมุมมองผู้สูงอายุเป็นภาระที่ต้องได้รับการสงเคราะห์เปลี่ยนให้ไปเป็นผู้สูงอายุเป็นพลังของสังคม โดยพยายามดึงผู้สูงอายุกลุ่มพลุกพล่าน (Active Ageing) หรือกลุ่มที่สุขภาพดี

อย่างมีพลัง (สำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ, 2567) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนให้เป็นกลไกหลักขับเคลื่อนชุมชนของตนเอง เช่น การเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ การเป็นอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุวัยเดียวกันแบบเพื่อนช่วยเพื่อน การเป็นอาสาสมัครดูแลเด็กเยาวชนในพื้นที่เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนทักษะและภูมิปัญญา ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างระหว่างวัยและสร้างความเข้มแข็งให้สังคมท้องถิ่น เป็นต้น

3. โอกาสการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

อปท. ปรับโครงสร้างการทำงานให้ยืดหยุ่นและเน้นการทำงานเชิงเครือข่ายโดยมี อปท. เป็นศูนย์กลาง (Collaborative Governance) ทำงานประสานงานกับเครือข่ายต่าง ๆ ในชุมชน เช่น กลุ่มหรือชมรมผู้สูงอายุ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล (รพ.สต.) อปท. ต้องเป็นผู้ประสานงานหลักและสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายดังกล่าว กล่าวคือ ต้องปรับบทบาทจาก “ผู้ดำเนินการ” เป็น “ผู้ประสานงาน” จัดการเครือข่ายด้วยการบูรณาการแผนการทำงานและพัฒนาสมรรถนะบุคลากรร่วมกัน (ศักดา ขจรบุญ, 2566) นอกจากนี้ อปท. ต้องเปิดโอกาสให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรจากภายนอก แหล่งทุนสนับสนุน ตลอดจนองค์ความรู้ต่าง ๆ ได้มากขึ้น เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการด้านสังคมที่ไม่สามารถใช้งบประมาณรายจ่ายปกติของ อปท.

4. โอกาสการปรับเปลี่ยนภารกิจและทักษะบุคลากร

อปท. ถูกออกแบบโครงสร้างการบริหารงานให้ดูแลกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ (เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ) ลักษณะแบบ “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” กล่าวคือ เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของคุณภาพชีวิตมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย (จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอนเป็นแนวคิดสำคัญชิ้นหนึ่งของ ศาสตราจารย์ปวย อึ้งภากรณ์) ดังนั้น บทบาทและความเชี่ยวชาญของ อปท. มักเน้นในเชิงการสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต (เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ) ซึ่งในส่วนของเด็กระดับปฐมวัย ก็จะเป็นการพัฒนากาย จิต สังคม สติปัญญา ของเด็กให้ได้มาตรฐานของการจัดการเรียนรู้ เช่น ชั่วโมงการพัฒนา จำนวนเด็กต่อชั้นเรียน เป็นต้น ซึ่งเมื่อจำนวนเด็กน้อยลง บุคลากรของ อปท. จำเป็นต้องปรับตัวปรับทักษะ (Reskilling) จากการมุ่งดูแลเด็กในเชิงปริมาณมาเป็นการดูแลเชิงคุณภาพหรือเป็นผู้จัดการรายกรณี (Case Manager) ทำนองเดียวกันกับผู้จัดการรายกรณีของผู้สูงอายุหรือผู้พิการที่มีภาวะพึ่งพิง (อภิญา เวชชัย และคณะ, ม.ป.ป.; พิมพรรณ เรืองพุทธ และวรัญญา จิตบรรทัด, 2562) โดยเฉพาะการจัดการดูแลกรณีเด็กที่มีความต้องการพิเศษในชุมชน เป้าหมายเพื่อสร้างประชากรที่มีคุณภาพทดแทนการทำงานแบบเชิงปริมาณ (ที่จำนวนประชากรที่จะมีในอนาคตจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อีกต่อไป) แนวทางนี้จะเป็นการจัดการทรัพยากรบุคคลใหม่ (Resource Re-allocation) ของ อปท. ที่ไม่ไปส่งผลกระทบต่อข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตรากำลัง เป็นการละทิ้งแนวปฏิบัติแบบเดิม ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ที่มักมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในพื้นที่ด้วยวิธีการขยายหน่วยงานและอัตรากำลัง

สรุป วิฤต “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญให้ อปท. ยกระดับบทบาทจากหน่วยงานตั้งรับสู่ผู้ออกแบบนโยบายใหม่ระดับพื้นที่ ผ่านโอกาสสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากด้วยแนวคิดเศรษฐกิจผู้สูงวัย ที่เปลี่ยนผู้สูงอายุเป็นผู้ผลิตและผู้บริโภค การสร้างพลังจากทุนสังคมโดยดึงกลุ่มพลพลพลัง (Active Ageing) ขับเคลื่อนชุมชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายในฐานะผู้ประสานงานหลัก และการปรับใช้ทรัพยากรบุคคลผ่านการปรับปรุงทักษะ (Reskilling) บุคลากรให้เป็นผู้จัดการรายกรณี (Case Manager) เพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาเชิงคุณภาพทดแทนเชิงปริมาณ แนวทางทั้งหมดนี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐของ อปท. โดยไม่ต้องเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตรากำลังแบบเดิม

กลยุทธ์การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

วิกฤตโครงสร้างประชากร โอกาสและความท้าทายของ อปท.ตามที่ได้นำเสนอมาแล้ว บทความนี้ขอเสนอกลยุทธ์ซึ่งเป็นกลไกการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมให้ อปท.ปฏิรูปการบริหารงานใน 3 มิติ ดังนี้

1. การบริหารจัดการแบบเครือข่ายความร่วมมือ

ภาวะ “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” อปท.ไม่สามารถทำงานแบบแยกส่วนจากหน่วยงานอื่นและมุ่งดำเนินการกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้โดยใช้ทรัพยากรของตนเองได้อีกต่อไป แต่จำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทการทำงานเป็น “ผู้ประสานงาน” ในระดับพื้นที่ ด้วยการบริหารจัดการเชิงเครือข่ายโดย อปท. ต้องเป็นศูนย์กลาง (Collaborative Governance) (Ansell & Gash, 2008) ในกรณีของสังคมสูงวัยจะต้องบูรณาการกับ รพ.สต. โดยใช้ฐานข้อมูลร่วมกัน เพื่อให้การจัดระบบดูแลผู้สูงอายุหรือผู้สูงอายุมีภาวะพึ่งพิงที่ต้องได้รับการดูแลระยะยาว (Long-term Care : LTC) ให้เป็นแบบเชิงรุก ให้อาสาสมัครบริบาลท้องถิ่น (วาสนา บุญยณีน และคณะ, 2567) และดิงกลุ่มอาสาสมัครอื่น ๆ เช่น อสม. ผู้ดูแลผู้สูงอายุ มาเป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน นอกจากนี้ อปท. ควรทำข้อตกลงในการทำงานที่อาจเกินศักยภาพ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรร่วมกันกับหน่วยงานภายนอก เช่น บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณด้านสวัสดิการสังคมระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด เป็นต้น

2. นวัตกรรมการคลังท้องถิ่น

เมื่อ “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” จะทำให้ฐานภาษีแคบลง เพราะสังคมมีแนวโน้มกำลังวัยแรงงานลดลงและความซบเซาลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น แต่ความต้องการสวัสดิการสังคมกลับสูงขึ้นสวนทางอปท. จึงต้องแสวงหาช่องทางงบประมาณหรือรายได้ใหม่ ๆ ที่นอกเหนือจากแหล่งรายได้เดิม รวมทั้งลดความคาดหวังต่อการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กรณี อปท. ขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีทางเลือกในการออกแบบนวัตกรรมการคลังมากกว่า อปท. ขนาดเล็ก อาทิ จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อมุ่งส่งเสริมการออมของภาคประชาชน โดยให้ อปท. สมทบงบประมาณส่วนหนึ่ง เพื่อสร้างระบบสวัสดิการของชุมชนที่มีความมั่นคงและยั่งยืนมากกว่าแทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการกันเอง การจำหน่ายพันธบัตรเพื่อสังคม (Social Impact Bond - SIB) (อุปมา ใจหงษ์ และคณะ, 2564; ปติมา น้อยกุด, 2564) เพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนนำรายได้เพื่อมาจัดทำโครงการทางสังคมแทนกิจการเชิงพาณิชย์ เช่น โครงการดูแลผู้สูงอายุมีภาวะพึ่งพิง โดย อปท. ผู้กักพื้นที่จะต้องจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้ลงทุน หากโครงการนั้นถูกประเมินว่าสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น ลดอัตราการเข้ารับบริการโรงพยาบาล ส่วน อปท. ทั่วไป รวมทั้ง อปท. ขนาดใหญ่และ อปท. ขนาดเล็ก สามารถจัดการระบบจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเชิงรุก เช่น การปรับปรุงฐานข้อมูลภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เป็นปัจจุบันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการคลัง เป็นต้น

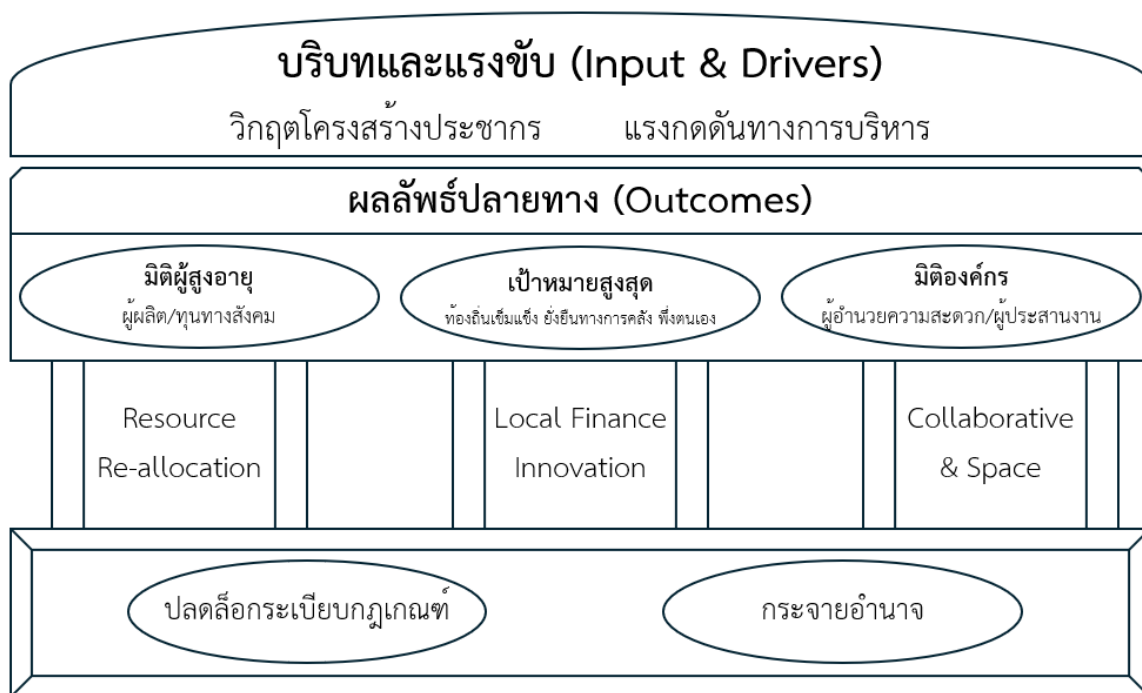
3. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อกับทุกคน

สภาพแวดล้อมทางกายภาพในท้องถิ่นต้องมีการออกแบบให้เอื้อต่อคนทุกกลุ่ม (Universal Design) เช่น ปรับปรุงทางเท้า สวนสาธารณะ หรือพื้นที่สาธารณะ ที่ผสมผสานความต้องการของคนทุกวัย (Multi-Generational Space) ไม่ได้จำกัดเพียงสนามเด็กเล่นหรือที่ออกกำลังกายของผู้สูงอายุอย่างเฉพาะเจาะจงที่ตอบสนองกับคนเฉพาะกลุ่ม (Mono-Generational Space) ซึ่งแนวคิดแบบดั้งเดิมมักพบว่าจะเน้นที่เด็กหรือเป็นมิตรกับผู้สูงอายุ แต่แนวคิดพื้นที่ของคนทุกวัยต้องให้คนทุกวัยใช้ร่วมกันได้ รวมทั้งดึงดูดคนรุ่นใหม่ให้มาใช้ประโยชน์ (Nelischer & Loukaitou-Sideris, 2023) และสิ่งสำคัญที่สุดต้องสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนให้เกิดขึ้นจริง ๆ (ซุมเขต แสงเจริญ, 2562) นอกจากนี้ อปท.อาจปรับปรุงพื้นที่ว่างในอาคารสำนักงานหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (หรือโรงเรียนในสังกัด อปท.) ที่ในอนาคตอาจมีความจำเป็นลดลง เพราะมีจำนวนเด็กลดลง ปรับปรุงให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-long Learning Center) หรือให้เป็นศูนย์พัฒนาทักษะใหม่

(Reskilling/Upskilling) เปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุที่มีพละพลั้ง (Active Ageing) นำเอาความรู้และประสบการณ์เข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมเศรษฐกิจ (Silver Economy) วิสาหกิจชุมชนที่มีเป้าหมายเพื่อผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยกลุ่มผู้สูงอายุในท้องถิ่น

สรุป จากวิกฤตโครงสร้างประชากร “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” อปท. จำเป็นต้องปรับตัวผ่าน 3 กลยุทธ์มิติแรก คือ การบริหารจัดการแบบเครือข่ายความร่วมมือ โดยเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ประสานงานหลัก บูรณาการฐานข้อมูลและการจัดบริการดูแลระยะยาว (LTC) ร่วมกับภาคสาธารณสุขและอาสาสมัครในพื้นที่ มิติที่สองคือ นวัตกรรมคลังท้องถิ่น เพื่อรองรับฐานภาษีที่หดตัว ผ่านการระดมทุนรูปแบบใหม่ เช่น พันธบัตรเพื่อสังคม จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน และการปรับปรุงฐานข้อมูลภาษี และมิติสุดท้าย คือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อคนทุกวัย โดยปรับเปลี่ยนพื้นที่สาธารณะและอาคารที่ลดความจำเป็นให้กลายเป็นพื้นที่ของคนทุกรุ่น และศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจผู้สูงอายุ

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 โมเดลการบริหารเปลี่ยนผ่านท้องถิ่นรองรับ “เกิดน้อย สังคมสูงวัย”

องค์ความรู้ใหม่ของบทความฉบับนี้ คือ โมเดลการบริหารเปลี่ยนผ่านท้องถิ่นรองรับ “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” เป็นการปรับกระบวนการทัศน์จากการบริหารภาครัฐและการบริหารงานของ อปท.แบบดั้งเดิมที่เป็นบริบทแบบไทย ที่เน้นการจัดบริการแบบแยกส่วน ไปสู่การบริหารที่มี อปท. ในฐานะหน่วยงานสำคัญในพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางความร่วมมือ กระบวนการนี้เริ่มต้นจากการจัดการทรัพยากรบุคคลใหม่ (Resource Re-allocation) ผ่านการปรับทักษะบุคลากร (Reskilling) จากบุคลากรที่เน้นการดูแลเชิงปริมาณไปสู่การเป็นผู้จัดการรายกรณี (Case Manager) ควบคู่ไปกับการใช้กลไกนวัตกรรมคลังท้องถิ่นที่ไม่พึ่งพาเพียงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง แต่สร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในพื้นที่ผ่านวิสาหกิจชุมชนผู้สูงอายุ โมเดลนี้มีจุดเน้นสำคัญ คือ การเปลี่ยนสถานะผู้สูงอายุจากผู้รับบริการ (เป็นมุมมองรูปแบบดั้งเดิมของการจัดการบริการสาธารณะเพื่อผู้สูงอายุ

ของ อปท.) ให้เป็น “ผู้ผลิตและที่ปรึกษา” จะช่วยลดภาระงบประมาณและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น อีกทั้ง โมเดลนี้ยังมีจุดมุ่งหมายสร้างระบบบริการสาธารณะที่ดำเนินการผ่านเครือข่ายภาคประชาชน และอาสาสมัคร ช่วยลดปัญหาขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง สำหรับแนวทางการนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การบูรณาการฐานข้อมูลสุขภาพพร้อมกับภาคสาธารณสุขเพื่อการดูแลผู้สูงอายุเชิงรุก และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่ในอนาคตอาจมีความจำเป็นลดลง เช่น ปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้กลายเป็นศูนย์เรียนรู้ตลอดชีวิตหรือพื้นที่สำหรับคนทุกวัย (Multi-Generational Space) การเปลี่ยนแปลงนี้จะช่วยบรรเทาข้อจำกัดทางการคลังและยังเป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชน สร้างสังคมให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยต้องได้รับการสนับสนุนด้วยการผ่อนคลายหรือปรับปรุงกฎระเบียบให้สอดคล้องกับการบริหารงานยุคใหม่ที่ต้องการความคล่องตัวในการตอบสนองปัญหาใหม่ ๆ และซับซ้อนของไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สรุป

วิกฤตโครงสร้างประชากรไทย “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” ไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงสถิติประชากร แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ต้องรับภาระโดยตรง จากการศึกษาที่ประเทศไทยก้าวสู่สังคมสูงวัยระดับสมบูรณ์และมีแนวโน้มสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดในอนาคต ผนวกกับอัตราการเกิดต่ำที่สุด ส่งผลให้ อปท. เผชิญความท้าทายรอบด้าน ทั้งภาวะวิกฤตการคลังที่รายได้ลดลงตรงกันข้ามกับรายจ่ายด้านสวัสดิการกลับเพิ่มสูงขึ้น จนไปเบียดบังงบประมาณส่วนของการลงทุนพัฒนาพื้นที่ ปัญหาอุปทานส่วนเกินในการบริการสาธารณะด้านปฐมวัยที่ไม่คุ้มค่าเชิงการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร รวมถึงความไม่พร้อมของสภาพแวดล้อมทางกายภาพและข้อจำกัดด้านบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง อย่างไรก็ตาม สถานการณ์วิกฤตนี้ยังปรากฏโอกาสในการปรับเปลี่ยนบทบาทของ อปท. จากเดิมที่มักเสมือนหน่วยงานรับนโยบายหรือมุ่งทำงานในเชิงการสงเคราะห์ ไปสู่การเป็นผู้อำนวยความสะดวกที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากด้วยทุนทางสังคม การปรับตัวเชิงกลยุทธ์ที่สำคัญจึงต้องมุ่งปฏิรูปการบริหารจัดการ อาทิ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เน้นการทำงานร่วมกับเครือข่ายในพื้นที่ การแสวงหานวัตกรรมทางการคลังเพื่อให้มีรายได้เพียงพอจากรายจ่าย รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่สาธารณะเพื่อคนทุกวัย ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของการก้าวข้ามข้อจำกัดต่าง ๆ จำเป็นจะต้องปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ที่ล้าสมัยและซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวในการบริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. เพื่อให้สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ เพราะท้ายที่สุดแล้วต้องยอมรับว่า อปท. เป็นหน้าด่านในการรับมือกับสถานการณ์ “เกิดน้อย สังคมสูงวัย” หากหน้าด่านนี้ขาดความยืดหยุ่นและมีข้อจำกัดทางการบริหารแล้ว ย่อมเป็นเรื่องยากที่ประเทศไทยจะรับมือกับวิกฤตประชากรครั้งนี้ได้

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2568). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2567. กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ชุมเขต แสงเจริญ. (2562). ปรับเมืองเพื่อคนทั้งมวล (Universal Design) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปติมา น้อยกุล. (2564). พันธบัตรเพื่อสังคม: นวัตกรรมทางการเงินในการส่งเสริมบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 12(1), 337-356.

- ประไพวรรณ ด้านประดิษฐ์ และคณะ. (2562). ปัญหาและความต้องการการดูแลผู้สูงอายุเบื้องต้นของอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน จังหวัดนครปฐม. วารสารวารสารการพยาบาล, 21(2), 23-33.
- พิทวัส พูนผลกุล และคณะ. (2566). สังคมสูงวัยกับภาระทางการคลัง. สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2023/08/>.
- พิมพ์วรรณ เรื่องพุทธ และวรัญญา จิตรบรรทัด. (2562). อาสาสมัครสาธารณสุขผู้จัดการรายกรณีในการดูแลคนพิการในชุมชน: บทบาทที่ท้าทาย. วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้, 6(3), 211-220.
- วาสนา บุญยมนิ และคณะ. (2567). อาสาสมัครบริบาลท้องถิ่นกับการดูแลผู้สูงอายุภาวะพึ่งพิง. วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม, 8(2), 273-284.
- ศรัณย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์ และคณะ. (2568). แนวทางการจัดการศูนย์ส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุตามแนวทางพัฒนาระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม. วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, 8(3), 16-29.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และณัฐพัชร สโรบล. (2568). บทบาทที่พึงประสงค์ของท้องถิ่นต่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุในชุมชนภายใต้แนวคิดการสูงวัยในถิ่นที่อยู่ (เอกสารวิชาการ). กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์ดา ขจรบุญ. (2566). การจัดการเครือข่ายและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในภาคใต้ตอนบน. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 16(1), 105-124.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2569). สถานการณ์ประชากรไทยปี 2569 “พลิกวิฤตเกิดน้อย-สังคมสูงวัย” (เอกสารวิชาการ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล หมายเลข 612). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2567). Universal Design ออกแบบคุณภาพชีวิตผู้สูงวัย. สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://resourcecenter.thaihealth.or.th/content-detail/universal-design->.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2568). เศรษฐกิจสูงวัย (Silver Economy) และโอกาสใหม่ทางธุรกิจ. สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://www.nesdc.go.th/info/social-aspect/>.
- สำนักสนับสนุนสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ. (2567). ทำความรู้จัก “พลัมพลัง” (Active Ageing) พลัมพิเศษของคนสูงวัย ที่ทำให้กายและใจไม่ร่วงโรยไปตามกาลเวลา. สืบค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://section09.thaihealth.or.th/2024/04/10/active-ageing/>.
- อภิญา เวชชัย และคณะ. (ม.ป.ป.) เอกสารประกอบการอบรม หลักสูตร 3 การจัดการรายกรณี ผู้ป่วยกลุ่มเปราะบาง. สืบค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://shorturl.asia/wixCI>.
- อุปมา ใจหงส์ และคณะ. (2564). พันธบัตรเพื่อสังคม: นวัตกรรมทางการเงินเพื่อการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง.
- The Coverage. (2568). เสี่ยงสะท้อน “ผู้ดูแลคนสูงวัย” “อสม.” เหนื่อยล้า Caregiver กำลังคนไม่เพียงพอ. สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://www.thecoverage.info/news/content/9548>.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.

- Chen, B. et al. (2018). Tourism's Impacts on Rural Livelihood in the Sustainability of an Aging Community in Japan. *Sustainability*, 10(8), 2896.
- Nelischer, C. & Loukaitou-Sideris, A. (2023). Intergenerational Public Space Design and Policy: A Review of the Literature. *Journal of Planning Literature*, 38(1), 19-32.