

## การศึกษามาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex)

ปัทมวัฒน์ เกื่อนกลิ่น\* และศุทธิดา ชวนวัน  
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล

---

วันที่รับบทความ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2564

วันที่แก้ไขบทความ 8 เมษายน พ.ศ. 2565

วันที่ตอบรับบทความ 19 เมษายน พ.ศ. 2565

---

### บทคัดย่อ

มาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) เป็นหนึ่งในมาตรการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์มาตรการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ รวบรวมข้อมูลด้วยการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ จากหน่วยงานของรัฐ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมวิเคราะห์นโยบาย policy triangle framework ผลการศึกษาพบว่า มาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ เกิดภายใต้ความเชื่อมโยงขององค์ประกอบหลักที่กรอบแนวคิดได้นำเสนอไว้คือ บริบทของนโยบายจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมเข้าสู่การเป็นสังคมสูงวัยซึ่งทำให้ความต้องการบริการที่เหมาะสมของผู้สูงอายุในด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งรายละเอียดด้านเนื้อหาของนโยบายได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้เพื่อรองรับและเป็นทางเลือกของการรับบริการที่มีการกำหนดในแต่ละรูปแบบ ซึ่งผู้ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรการนี้เป็นหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักเนื่องจากสามารถนำทรัพยากรในด้านพื้นที่ของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์และร่วมมือกับหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านการดูแลและระบบการบริการเพื่อผู้สูงอายุ เพื่อในแต่ละกระบวนการของนโยบายแต่ละหน่วยงานจะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามขอบเขตที่กำหนดและร่วมดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการ

**คำสำคัญ:** ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ; มาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

## The Study of Housing Policy for the Older Person (Senior Complex)

Pannawat Thuenklin\* and Sutthida Chuanwan

Institute for Population and Social Research, Mahidol University

---

*Received 1 August 2021*

*Received in revised 8 April 2022*

*Accepted 19 April 2022*

---

### Abstract

A senior complex is one of the measures to assist the elderly in an aging society by building residences for the elderly. This study's objective is to analyze measures to place of living for the elderly. This study conducted a documental literature review and in-depth interviews comprising government organizations, and academic sectors. In order to achieve the objectives, the study applied the Walt and Gilson conceptual frameworks (policy triangle framework). The implication of this study is to reflect the senior complex's concept, process, and context. This study's results reflected that the senior complex could be one of the options for the elderly who remain in condition and financially prepared to live in the housing and care. The linkage of the main components that the conceptual framework has presented is policy context from the transformation of society into an aging society which increases the need for appropriate services for the elderly in terms of housing. The content of the policy has set forth objectives to support and provide alternatives for receiving services. Actors of this measure are government agencies due to its availability of budget and resources. They also cooperate with expert organizations for care and service systems for the elderly. In order for each policy process, each actor implements and jointly follows the objectives of the senior complex details.

**Keywords:** Seniors' housing; Senior Complex

---

\* Corresponding author: pannawatthuenklin@gmail.com DOI: xx.xxxx/tujournal.xxxx.x

## บทนำ

สถานการณ์ทางประชากรไทยเปลี่ยนผ่านจากสังคมเยาว์วัย (young society) เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (completed aged society) จากการที่ประชากรมีอายุสูงขึ้นอย่างมาก ในช่วงเวลา 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งอัตราเกิดที่ต่ำลง และคนมีอายุยืนยาวมากขึ้น (ปราโมทย์ ประสาทกุล, 2564) การเข้าสู่ภาวะสังคมสูงวัยเป็นความท้าทายของรัฐในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพร้อมทั้งการนำพาสังคมไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชากรในประเทศ ความอยู่ดีและมีสุขเป็นตัวชี้วัดรวมถึงเป็นเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญซึ่งหลายประเทศให้ความสำคัญและมีการบัญญัติไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561) ในการรับมือกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ รัฐได้มีแผนปฏิบัติการเฉพาะ มีการจัดทำเป็นนโยบายหรือมาตรการเร่งด่วนของรัฐบาลในแต่ละปีเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น นโยบายที่สำคัญด้านหนึ่งคือที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ เป็นหนึ่งในนโยบายทางสังคมของประเทศไทยที่จากอดีตเป็นรูปแบบของบริการประชาสงเคราะห์ ที่ปรากฏชัดเจนเช่น บ้านพักคนชรา (บ้านบางแค) ซึ่งที่อยู่อาศัยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เพื่อเสริมความมั่นคงทางสังคมและสามารถตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งยังแสดงถึงการมีหลักประกัน (security) เพื่อความมั่นคง ปลอดภัยทางด้านร่างกาย จากที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยโดยเฉพาะที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลที่อยู่ในวัยผู้สูงอายุ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2560)

มาตรการสร้างบ้านพักคนชรากระจายไปในหลายพื้นที่ทั่วประเทศตั้งแต่ปี 2496 พัฒนาไปสู่การปรับตัวเป็นศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ และสถานสงเคราะห์คนชราสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการถ่ายโอนภารกิจในช่วงปี 2546 กว่า 50 ทศวรรษ จึงเกิดการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มากขึ้นมาอีกครั้งพร้อมกับแนวคิดที่อยู่อาศัยแบบครบวงจรโดยรัฐเข้ามามีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนมาตรการที่เกิดขึ้นนี้ การศึกษานี้จึงเลือกมาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) โดยเลือกกรณีศึกษาจากโครงการ “ที่พักอาศัยผู้สูงอายุ รามา - ธารักษ์” ซึ่งเป็นโครงการที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานจนถึงปัจจุบันอีกทั้งกำลังเป็นที่สนใจของสังคม

## วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์มาตรการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุด้วยกรอบแนวคิด Policy triangle framework

## การทบทวนวรรณกรรม

พัฒนาการของแนวคิดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ และการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมของประเทศไทย ดำเนินการสอดคล้องไปกับบริบทของสากลเมื่อการประกาศแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศแมดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing : MIPAA) การอยู่อาศัยของผู้สูงอายุจึงถูกเน้นย้ำไว้ภายใต้ประเด็นการสร้างเชื่อมั่นว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม แนวคิดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (housing) และแนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม (living environment) (สิรินทร์ยา พูลเกิด และ ฌบักซ์ สัจจนกุล, 2563) การดำเนินงานของรัฐจึงได้มีการผนวกแนวคิดและแนวทางที่มีการแนะนำไว้มาปรับเข้ากับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่กล่าวถึงการสนับสนุนที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิของผู้สูงอายุพึงได้รับ

กระทั่งปี 2558 กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ได้มีการประกาศแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 10 ปี (พ.ศ. 2559 – 2568) มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และ พัฒนาคูณภาพชีวิตด้านการอยู่อาศัยให้ประชาชนในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทั้งมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐานในชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ต่อมาจึงเกิดการขยายผลต่อยอดโดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ให้สอดคล้องกับการที่รัฐบาลมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2559) ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้เองก็ได้มีการกล่าวถึงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายुरูปแบบ senior complex โดยแผนยุทธศาสตร์กำหนดให้เป็นการดำเนินงานของกรมกิจการผู้สูงอายุและการเคหะแห่งชาติ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการรองรับสังคมสูงวัย และมาตรการอื่น ๆ ตามที่กระทรวงการคลังได้เสนอ มาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุจึงเป็นส่วนหนึ่งมาพร้อมกับมาตรการสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ถูกให้ความสำคัญขึ้นเป็นมาตรการเพื่อสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและยกระดับคุณภาพชีวิต (โครงการสุขภาพคนไทย, 2560)

### แนวคิดเกี่ยวกับการจัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

การดำเนินนโยบายของประเทศไทยด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (senior housing) ได้สอดคล้องกับแนวคิดการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) ที่กำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องของผู้สูงอายุภายใต้แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศแมดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing) ที่มีการกำหนดประเด็นการพัฒนาผู้สูงอายุใน 3 ด้านหลักคือ 1. ผู้สูงอายุกับการพัฒนา (older persons and development) 2. สูงวัยอย่างสุขภาพดี และมีสุขภาวะ (advancing health and well-

being into old age) และ 3.การสร้างความมั่นใจว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม (ensuring enabling and supportive environment) ซึ่งได้สนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีการสูงวัยในที่เดิม (aging in place) โดยรัฐสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่อาศัยได้ด้วยตนเอง (สิรินทรยา พูลเกิด และ ฌปภัช สัจจนกุล, 2563) อีกแนวคิดที่ประเทศไทยให้ความสำคัญคือแนวคิดการสูงวัยอย่างมีพลัง active ageing ขององค์การอนามัยโลก ที่ประเทศไทยได้ใช้กรอบแนวคิดที่กล่าวมานั้น กำหนดเป็นมาตรการและแนวนโยบายเพื่อให้สามารถดำเนินการรับมือกับปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงของประชากรไทย (กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2561)

### ประเภทที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ

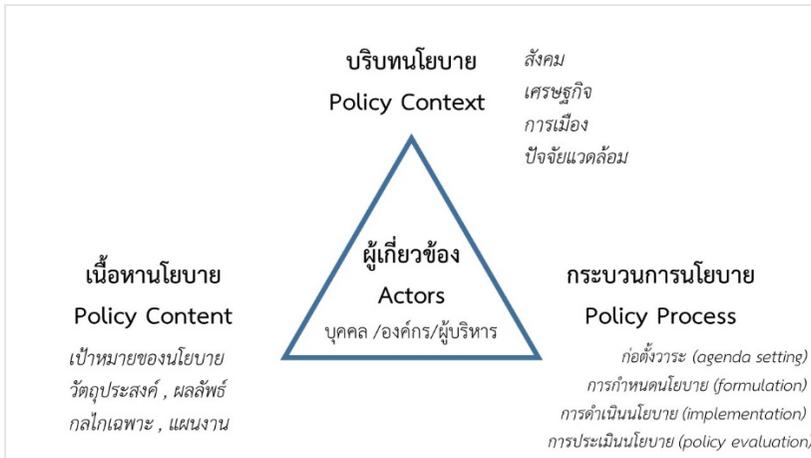
ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบันมีพัฒนาการและลักษณะที่หลากหลาย ประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะทางกายภาพส่วนบุคคล เช่น ที่พักอาศัยของผู้สูงอายุที่มีภาวะการเดินฝืดฝาง ซึ่งก็มีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ดำเนินงานทั้งในส่วนของภาครัฐ เช่น บ้านหรือสถานสงเคราะห์ (public housing) เป็นโครงการที่รัฐบาลจัดขึ้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือผู้สูงอายุต้องมีค่าใช้จ่ายบางส่วน อีกส่วนหนึ่งที่จัดการโดยภาคเอกชน เช่นการอยู่ในบ้านพักตากอากาศ (resort) ที่พักแบบห้องชุด (apartment) หรือคอนโดมิเนียม ชุมชนผู้สูงอายุ (retirement community) เป็นต้น ในอีกรูปแบบหนึ่งสำหรับผู้ที่อยู่ในภาวะกึ่งฝืดฝาง เป็นรูปแบบของสถานี่จัดการดูแลผู้ป่วยแบบชั่วคราวระยะสั้น และมีผู้ดูแลช่วยเหลือ (respite care) จนกระทั่งผู้สูงอายุที่ต้องอยู่ในภาวะท้ายหรือใกล้เสียชีวิตซึ่งต้องการดูแลแบบใกล้ชิดหรือประคับประคองที่เป็นสถานดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย (hospice care) (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560) นอกจากรูปแบบที่กล่าวไปแล้วนั้นในต่างประเทศ หรือประเทศที่มีระบบ หรือการจัดตั้งหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการที่อยู่อาศัยของประชาชน เช่น ประเทศสิงคโปร์ มีคณะกรรมการที่อยู่อาศัยและการพัฒนา (housing and development board) ที่กำกับดูแลเรื่องการจัดถิ่นฐาน วางผังเมือง การออกแบบรวมถึงการวางแผนการปรับปรุงโครงสร้าง มีโครงการที่สนับสนุนการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุในหลายรูปแบบตามความแตกต่างของครัวเรือน และความต้องการของผู้สูงอายุ เช่น โครงการแฟลตสามรุ่นวัย (3Gen flat) ศูนย์บริการผู้ป่วยระยะท้ายที่บ้าน (hospice home care) รวมถึงพัฒนาระบบบริการที่เข้ามาเสริมให้การอยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่บ้าน เช่น บริการเป็นเพื่อน (befriending service) บริการส่งอาหาร (meal on wheels) เป็นต้น (ณัฐณี อมรประดับกุล, ฌปภัช สัจจนกุล, ปณณวัฒน์ เกื้อนกลิน, 2563)

## ที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิของผู้สูงอายุ

มาตรา 11 ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้ระบุให้การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง เป็นสิทธิประการหนึ่งของผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุน ทั้งนี้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาด้านครอบครัวหรือด้านที่พักอาศัยเป็นการช่วยเหลือในเบื้องต้นคือให้ผู้สูงอายุได้พักอาศัยในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคม หลักในการช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาหรือความเดือดร้อนและมีความจำเป็น คำนึงถึงการมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์อันดีระหว่างครอบครัว ชุมชน หรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย ในท้ายสุดเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถกลับไปอยู่กับครอบครัว ชุมชน หรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2563) ทั้งนี้ภายใต้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (2545 - 2564) ยังได้ให้ความสำคัญมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ทั้งในด้านการส่งเสริม การปรับปรุงที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับความต้องการในวัยสูงอายุ การสนับสนุนแหล่งเงินกู้ที่มีดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้ผู้สูงอายุได้นำไปสร้างที่อยู่อาศัยใหม่หรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยเดิม นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้จัดบริการที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุด้วย (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2553)

## กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานี้ได้นำกรอบการวิเคราะห์ triangle framework เป็นวิธีการศึกษาที่ครอบคลุม องค์ประกอบหลักของนโยบายและสามารถวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของเนื้อหา นโยบาย (content) บริบทนโยบาย (context) ผู้กระทำหรือผู้มีส่วนร่วม (actors) และ กระบวนการ (process) (Linda Sanneving et al, 2013) กรอบแนวคิดนี้ถูกพัฒนาขึ้นและใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสุขภาพที่สามารถแสดงถึงความสัมพันธ์ของทั้ง 4 องค์ประกอบหลัก กรอบสามเหลี่ยมนโยบายยังได้นำมุมมองของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เพื่อมาพิจารณาว่าองค์ประกอบทั้งสี่มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรเพื่อกำหนดรูปแบบของเนื้อหา และกระบวนการนโยบาย (Gill Walt, 2008) การเลือกใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวเพื่อศึกษามาตรการ สร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นและอยู่ในช่วงของการขับเคลื่อนสู่การ ปฏิบัติจะช่วยทำให้สามารถทำความเข้าใจถึงบริบทและเนื้อหาของนโยบาย และในส่วนของ กระบวนการนโยบายจะเห็นได้ถึงขั้นของการดำเนินนโยบาย (implementation) เท่านั้น



ภาพประกอบ 1 Policy analysis model based on Walt and Gilson triangle framework

ที่มา : ปรับจาก Walt and Gilson 1994 อ้างถึงใน Buse K, Mays N, Walt G, 2004

### ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (documentary research) ศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วยเอกสารที่มีการเผยแพร่โดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินงาน และการทบทวนเอกสารข้อมูลประกอบด้วย มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เอกสารของกระทรวงการคลัง เอกสารรายละเอียดโครงการของกรมกิจการผู้สูงอายุ เอกสารของการเคหะแห่งชาติ รวมถึงข่าวที่มีการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของผ่านฝ่ายประชาสัมพันธ์ของหน่วยงาน กระทรวง และเว็บไซต์ของสำนักข่าวที่มีความน่าเชื่อถือและมีแหล่งที่มาของข้อมูล และหนังสือราชการ หรือ บันทึกข้อตกลงของหน่วยงานที่ได้มีการเผยแพร่ทางออนไลน์ การเข้าถึงข้อมูลโดยการทำหนังสือเพื่อขอความอนุเคราะห์และแจ้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาไปถึงหน่วยงานพร้อมทั้งได้รับคำแนะนำและข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งในรูปแบบเอกสารและการตอบกลับทางอีเมล เมื่อศึกษาข้อมูลจากเอกสารแล้วจึงมีการพัฒนาแนวคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับผู้แทนของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละกระบวนการที่สามารถติดต่อและยินดีให้ข้อมูล การใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

### การสัมภาษณ์เชิงลึก

เมื่อศึกษาเอกสารที่มีอยู่แล้วจึงได้แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ระดับลึกรายบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาข้อมูลรายละเอียดที่ไม่ได้ระบุไว้ในเอกสาร เพื่อเป็นการค้นหาคำตอบอย่าง

เจาะลึกในแต่ละประเด็น โดยการใช้แนวคำถามปลายเปิดเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้แทนของหน่วยงานที่ได้มีการทำหนังสือขออนุญาตอย่างเป็นทางการ และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการของนโยบาย (key stakeholders) ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนและบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายในหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ senior complex ในปัจจุบัน แนวทางการคัดเลือกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาจากการศึกษาแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ซึ่งได้ระบุให้หน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานที่สอดคล้องตามภารกิจหลักของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งในแผนฉบับนี้ได้กล่าวถึงการดำเนินโครงการ senior complex คือ กรมกิจการผู้สูงอายุ การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีการพัฒนาความร่วมมือโครงการคือ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และ คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี

## ผลการศึกษา

การศึกษาจากการรวบรวมเอกสารและการสัมภาษณ์ระดับลึกกับผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้พบถึงความเชื่อมโยงของการกำหนดมาตรการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบ senior complex โดยแยกเป็นแต่ละด้าน ดังนี้

**ด้านเนื้อหาของนโยบาย** มาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบ senior complex เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ปรากฏเป็นแนวนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559 โดยได้มีมติเห็นชอบมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุจากการเสนอของกระทรวงการคลังมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการสร้างที่พักอาศัยที่มีความเหมาะสมและมีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ ที่จะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้มีที่พักอาศัยที่ปลอดภัย มีอุปกรณ์ใช้สอยที่เหมาะสม และอยู่ในความดูแลของแพทย์และพยาบาล รายละเอียดได้กำหนดให้ดำเนินการบนที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ ภายใต้การบริหารจัดการของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และการดำเนินงานพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบการสร้างใหม่ที่มีความชัดเจนและมีการดำเนินงานที่ก้าวหน้า มีการดำเนินงานอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของ 3 หน่วยงานหลักคือ 1. ศูนย์ที่พักอาศัยผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex บางละมุง) ดำเนินงานหลักโดยกรมกิจการผู้สูงอายุ 2. โครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุนที่ราชพัสดุ “ที่พักอาศัยผู้สูงอายุ รามา - ธนารักษ์” ภายใต้กรมธนารักษ์ ร่วมกับศูนย์เรียนรู้และพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุแบบครบวงจรและบริหารผู้ป่วยระยะท้าย คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี 3. โครงการบ้านเคหะกตัญญู คลองหลวง 1 ดำเนินงานโดยการเคหะแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรียังได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติ ธนาคารอาคารสงเคราะห์และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ดำเนินการจัดหาสถานที่และที่ดินที่เหมาะสมเพื่อนำมาสร้าง

ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) อีกทั้งยังได้มีแนวทางในการสนับสนุนสินเชื่อเงื่อนไขผ่อนปรนโดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสินและธนาคารอาคารสงเคราะห์ สนับสนุนสินเชื่อเงื่อนไขผ่อนปรนให้แก่ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการพัฒนาโครงการที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (pre-finance) ในวงเงินรวมไม่เกิน 4,000 ล้านบาท และให้มีการจัดสรรวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (post-finance) เพื่อรองรับการดำเนินโครงการที่จะได้มีการพัฒนาต่อในอนาคต

Senior complex มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการสร้างที่พักอาศัยที่เป็นการสร้างขึ้นใหม่ที่มีความพร้อมด้วยอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ มีระบบการดูแลสุขภาพและสวัสดิการอื่น ๆ แบบครบวงจร ช่วยให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมและลดงบประมาณรายจ่ายในการดูแลสุขภาพที่จะเกิดความเสี่ยงจากการไม่ได้รับการดูแล ทั้งจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศผ่านการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์โดยการนำงบประมาณ ในเบื้องต้นมาจาก 3 ส่วนคือ งบประมาณจากมหาวิทยาลัยหรือโรงพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการ ผู้ประกอบการหลักที่ใช้เงินของผู้เข้าร่วมโครงการ (บางส่วน) และบางส่วนเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย (Pre finance) จากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย และผู้เข้าร่วมโครงการจากสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Pre finance) จากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน

ตัวอย่างโครงการสร้างที่อยู่อาศัยรูปแบบ senior complex ภายใต้โครงการ "ที่พักอาศัยผู้สูงอายุ รามา - ธนารักษ์" มีการออกแบบระบบการดูแลสุขภาพและบริการในรูปแบบผลิตภัณฑ์สุขภาพ (health package) แบบครบวงจรที่ผู้สูงอายุสามารถเลือกใช้บริการได้ตามศักยภาพของตนเอง โครงการได้กำหนดคุณสมบัติในการเข้าร่วมโดยการพิจารณาสถานะทางสุขภาพ เช่น พิจารณาสถานะสุขภาพแข็งแรงและความสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีกรคัดกรองโดยแพทย์ ทั้งนี้ประการสำคัญคือ ผู้สูงอายุต้องมีความสามารถในการยอมรับเงื่อนไขและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นระหว่างเข้าร่วมโครงการ ซึ่งในส่วนการเข้าพักอาศัยจะอยู่ในบริเวณ senior housing zone ซึ่งมีบริการห้องตรวจผู้ป่วยในระดับปฐมภูมิรองรับ หรือสามารถเลือกรับการรักษาที่โรงพยาบาลตามสิทธิของผู้สูงอายุหรือตามความต้องการที่เลือก และเมื่อสถานะทางสุขภาพทวีความรุนแรงมากขึ้นหรือต้องการการดูแลเฉพาะ หรือมีภาวะติดเตียง สามารถเข้าใช้บริการในส่วน nursing home zone สำหรับการพักฟื้นจากการรักษาและต้องการฟื้นฟูสุขภาพ และอีกส่วนหนึ่งคือ hospice zone สำหรับผู้ป่วยระยะท้าย ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีค่าใช้จ่ายสำหรับการบริการ การเข้าพักอาศัยของผู้สูงอายุ เป็นรูปแบบของการเช่าห้องพักซึ่งมีระดับราคาและขนาดของพื้นที่แตกต่างกัน พร้อมทั้งมีการเสียค่าบริการค่าส่วนกลาง ค่าสาธารณูปโภค เช่นค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพรายเดือน ตามความต้องการและการเลือกบริการของผู้เข้าพัก

**บริบทของนโยบาย** บริบทที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อมาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ในรูปแบบ senior complex คือ บริบททางสังคมภายในประเทศ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงประเทศเข้าสู่สังคมที่มีจำนวนผู้สูงอายุสัดส่วนมากกว่าประชากรวัยเด็ก หรือเรียกได้ว่าเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ เป็นเหตุไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการอยู่อาศัยของครัวเรือนและการสร้างครอบครัวของประชากรวัยเจริญพันธุ์ที่มีการแต่งงานและมีบุตรน้อยทำให้อัตราเจริญพันธุ์ต่ำกว่าระดับทดแทน รูปแบบการอยู่อาศัยและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุแล้วและผู้ที่กำลังก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุในทุกสถานะทางสุขภาพ จึงเป็นประเด็นสำคัญถึงกระบวนการดูแลช่วยเหลือ การรักษาและการฟื้นฟูให้สามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุด เนื่องจากสภาพของผู้สูงอายุที่บางคนอยู่เป็นโสด ไม่มีครอบครัว ไม่มีบุตร หรือต้องการอยู่อย่างอิสระไม่พึ่งพาคครอบครัว จึงทำให้เกิดระบบบริการ และสถานบริการที่มุ่งเน้นการมีบุคลากรที่สามารถดูแล ให้การสนับสนุนทำกิจกรรม เช่น รูปแบบของสถานบริบาล (nursing home) หรือ ศูนย์บริการเวลากลางวัน (day care) ในส่วนบริบททางสังคมภายนอกประเทศ กล่าวคือ รูปแบบของการอยู่อาศัยและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะมีความหลากหลาย ทั้งการสร้างเป็นชุมชนสำหรับผู้สูงอายุ (retirement community) บ้านพักผู้สูงอายุ retirement home หรือลักษณะที่เป็นบ้านพักตากอากาศ (resort) เป็นต้น

บริบททางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัย ทำให้เกิดธุรกิจประเภทสินค้าและบริการ สำหรับสังคมที่สูงวัยเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบสถานบริบาลหรือการจ้างผู้ดูแลของโรงพยาบาลเอกชนหรือบริษัทที่มีการอบรมผู้ดูแลที่บ้าน อีกทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ นั้นได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพมากขึ้น และไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในโรงพยาบาลหรือหน่วยบริการที่เป็นของรัฐเท่านั้น ผู้สูงอายุที่มีความสามารถและมีศักยภาพในการเข้าถึงบริการของเอกชน และมีความต้องการระบบที่จะมาช่วยให้การใช้ชีวิตมีความสุขสบายมากขึ้น

บริบททางการเมืองและระบบราชการที่มีอิทธิพลต่อมาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบ senior complex กล่าวคือในการร่างนโยบายและแนวคิดในการพัฒนารวมถึงกระบวนการระหว่างทางไปสู่การปฏิบัติต้องอาศัยการดำเนินงานของส่วนงานที่รับผิดชอบตั้งแต่การตั้งคณะทำงานเฉพาะในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละกระบวนการ รวมถึงงบประมาณที่จะนำมาใช้ ซึ่งส่วนงานที่รับผิดชอบเป็นส่วนราชการภายใต้การกำกับของรัฐบาลในช่วงเวลาปัจจุบัน ซึ่งในด้านการเมืองซึ่งมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการ ไปจนถึงการเปลี่ยนตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจึงมีผลต่อความต่อเนื่องในแต่ละกระบวนการของการดำเนินงาน

สภาพแวดล้อม การขยายตัวของเมือง ทำให้พื้นที่และบริเวณที่อยู่อาศัยในแนวราบ กล่าวคือ บ้านเดี่ยวที่มีอาณาบริเวณลดน้อยลง เปลี่ยนแปลงไปสู่ที่อยู่อาศัยแนวสูงทั้งที่เป็นรูปแบบ อาคารชุด คอนโดมิเนียม ที่มีการพัฒนารูปแบบและฟังก์ชันของพื้นที่ในการอยู่อาศัยและพื้นที่ใช้ ประโยชน์ที่สร้างมูลค่า (value added) และเพื่อตอบสนองและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัย นอกจากนี้ในเรื่องของระบบคมนาคมการเดินทางที่ต้องใช้ระยะเวลานาน ปัญหาทางการจราจรและ ระบบขนส่งสาธารณะ ยังคงเป็นอุปสรรคต่อความเร่งด่วนของระบบช่วยเหลือฉุกเฉินในบางโอกาส สิ่งเหล่านี้จึงเป็นช่องว่างที่รูปแบบการอยู่อาศัยแบบ senior complex ที่รวบรวมความจำเป็น สำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการระบบการดูแลอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นทางเลือกในการอยู่อาศัย ภายใต้อสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (friendly) พร้อมทั้งตอบสนองระดับในการดูแล

**กระบวนการหลักทางนโยบาย (process)** การก่อตัว (agenda setting) ของมาตรการ สร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบ senior complex ของโครงการที่พักอาศัยผู้สูงอายู รามา-ธนารักษ์ เริ่มต้นที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และมีแนวคิดในการสร้างที่พักอาศัย สำหรับผู้ที่เกษียณอายุในรูปแบบ (retirement home) จึงได้ริเริ่มผลักดันเป็นวาระเข้าสู่การ พิจารณาของคณะรัฐมนตรี ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้สามารถดำเนินโครงการที่ กระทรวงการคลังเสนอได้ และได้มองหาหน่วยงานที่มีศักยภาพและมองเห็นความสำคัญของ มาตรการที่เกิดขึ้น จึงเกิดการหารือร่วมกับคณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดีเพื่อดำเนิน มาตรการที่สามารถตรงกับวัตถุประสงค์ของทั้งสองหน่วยงานและดำเนินการในรูปแบบโครงการ นำร่องภายใต้การลงนามความร่วมมือต่อกัน

การกำหนดนโยบาย (formulation) ภายหลังจากที่มติคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้เกิดการ ดำเนินงานตามที่มีการเสนอไปแล้วนั้น โครงการที่พักอาศัยผู้สูงอายูรามา-ธนารักษ์ ได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการบริหารโครงการ ร่วมลงพื้นที่พร้อมประชุมหารือแนวทางการดำเนินโครงการ ซึ่งได้ เลือกที่ดินราชพัสดุในตำแหน่งที่อยู่ใกล้กับบริเวณ สถาบันการแพทย์จักรีนฤเบดินทร์ คณะ แพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดสมุทรปราการ เพื่อเป็นพื้นที่เริ่มต้น ในการดำเนินโครงการ

การดำเนินนโยบาย (implementation) 27 มกราคม 2560 กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และคณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี ได้มีการลงนามความร่วมมือ และ ตกลงกำหนดใช้พื้นที่ซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่สป. 623 (บางส่วน) ตำบลบาง ปลา อำเภอบางพลีจังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ 20-0-00 ไร่ แบ่งพื้นที่เป็น 3 โซน คือ 1. Hospice Zone 2. Senior Housing Zone 3. Nursing Home Zone ต่อมาในปีงบประมาณ 2563 ได้มี การออกแบบและหารือแนวทางการดำเนินโครงการและได้มอบหมายการจัดสร้างและบริหาร โครงการฯ โดยบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง

และในปี 2563 คณะกรรมการบริหารโครงการยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่จะเข้าพักในโครงการได้รวมถึง สิทธิประโยชน์ของโครงการฯ พร้อมทั้งมีการประชาสัมพันธ์โครงการพร้อมทั้งหลักเกณฑ์และรายละเอียดสำหรับผู้ที่ต้องการจองโครงการ พร้อมทั้งมีการเผยแพร่รูปแบบของตัวอาคารและห้องพักและราคาเริ่มต้น ทั้งนี้โครงการได้มีการดำเนินการยื่นขอพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดสร้างโครงการ

การประเมินนโยบาย (policy evaluation) ในปัจจุบันถือได้ว่ามาตรการอยู่ในขั้นตอนการเริ่มต้นระหว่างการดำเนินโครงการ การออกแบบและดำเนินการพัฒนาพื้นที่เพื่อสร้างตัวอาคารและเริ่มการเปิดจองสำหรับผู้สนใจ ซึ่งในการประเมินโครงการนั้นยังไม่ได้มีแนวทางในการประเมินที่ชัดเจน เพราะอยู่ในขั้นตอนของการดำเนินงานเป็นหลัก

**ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (actors)** ภายใต้การดำเนินมาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบ senior complex ซึ่งเป็นโครงการที่มีการจัดทำขึ้นภายใต้หน่วยงานของรัฐ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานจึงเป็นเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการระดับกรมร่วมมือกับหน่วยงานในภาควิชาการ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนั้นถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี และถ่ายทอดสู่หน่วยงานในระดับกระทรวงและระดับกรมที่มีบทบาทและภาระหน้าที่เชื่อมโยงกับรายละเอียดของมาตรการดังกล่าวนี้ ทั้งยังได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานที่เป็นทั้งตัวแทนด้านบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อการดูแลผู้สูงอายุ บุคลากรด้าน ในการก่อตัวของนโยบายเริ่มต้นด้วยหน่วยงานที่มีทรัพยากรเป็นพื้นที่ จึงได้เป็นจุดเริ่มต้นในการเสนอแนวคิดเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อมติผ่านความเห็นชอบและมีคำสั่งในการดำเนินการ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง จึงได้แสวงหาพันธมิตรเพื่อร่วมในการดำเนินการจึงได้พบกับคณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี ที่ได้มีการดำเนินงานในรูปแบบศูนย์เรียนรู้และพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุแบบครบวงจรและบริบาลผู้ป่วยระยะท้ายอยู่ก่อนและได้เห็นว่าแนวทางที่มาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุในรูปแบบ senior complex มีแนวทางที่สอดคล้องกันกับการพัฒนาสุขภาพผู้สูงอายุแบบครบวงจรและบริบาลผู้ป่วยระยะท้าย จึงได้มีการทำความร่วมมือในการดำเนินโครงการร่วมกัน โดยแบ่งส่วนในความรับผิดชอบตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดสร้างและบริหารโครงการคือฝ่ายพัฒนาธุรกิจ บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ซึ่งเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทหลักในการดำเนินการโครงการ

### สรุปผลการศึกษา

ความเชื่อมโยงของ 4 องค์กรประกอบ จากกรอบแนวคิด policy triangle framework ทำให้พบว่ามาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) เป็นการเพิ่มทางเลือกในการอยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุได้โดยเฉพาะผู้ที่มีความพร้อมทางการเงินและมีศักยภาพในการดำเนิน

ชีวิตด้วยสถานะสุขภาพที่แข็งแรง และมีความต้องการระบบบริการสุขภาพที่เอื้ออำนวยซึ่งเนื้อหาของนโยบายได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมของการเกิดมาตรการทั้งบริบทภายในและภายนอกประเทศคือการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ รวมถึงปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่อาจเป็นอุปสรรคสำหรับการเข้ารับบริการ จึงเกิดโครงการสร้างที่พักอาศัยที่มาตอบสนองกับความต้องการของบุคคลเพิ่มขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาไปถึงกระบวนการของนโยบาย แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานที่หน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายรับผิดชอบหลักมีความร่วมมือของหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความพร้อมด้านทรัพยากรและงบประมาณ เป็นการช่วยหนุนเสริมให้การดำเนินงานในทุกกระบวนการมีความเป็นระบบมากขึ้น และเกิดเป็นรูปธรรมที่เกิดเป็นผลลัพธ์สำคัญคือความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนถึงผู้มีส่วนร่วมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการในปัจจุบันที่ลักษณะของการดำเนินโครงการเป็นการนำร่องในพื้นที่หนึ่งเพื่อเป็นการทดลองการดำเนินการเพื่อให้เกิดเป็นต้นแบบที่สามารถพัฒนาให้เกิดโครงการในลักษณะนี้ในพื้นที่อื่นได้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญในปัจจุบันจึงคงจำกัดเป็นส่วนราชการและบุคลากรในระดับกรมและระดับกระทรวง ซึ่งเป็นส่วนกลางในการดำเนินงานของภาครัฐ และมีบทบาทโดยตรงทั้งการเสนอนโยบายไปจนถึงถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมทั้งสถาบันทางการศึกษาระดับประเทศที่เป็นแกนนำในการดำเนินการศึกษารั้งนี้ด้วยทำให้เกิดรูปแบบของการบริหารแบบมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภายใต้ข้อตกลงในการดำเนินงานที่ทั้งสองหน่วยงานจัดทำขึ้นเป็นสัญญาในการดำเนินงาน การวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดทางนโยบายทำให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมและปัจจัยที่ทำให้เกิดขึ้นของมาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุรูปแบบ senior complex ซึ่งช่วยให้สามารถทำความเข้าใจมาตรการดังกล่าวเพื่อพัฒนาให้มีความสมบูรณ์และสามารถเป็นมาตรการที่สามารถรองรับสังคมสูงอายุได้ตามวัตถุประสงค์

## อภิปรายผล

ผลการศึกษาที่พบว่าบริบททางสังคม เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดเป็นมาตรการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจรรูปแบบ senior complex สอดคล้องกับการศึกษาของณัฐธา ศิรินันท์ (2561) อ่างถึงโน อัจฉราพร สีหวิฒนะและคณะ (2563) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ต่อการลงทุนอสังหาริมทรัพย์เชิงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุชาวต่างชาติโดยใช้กระบวนการลำดับขั้นเชิงวิเคราะห์กรณีศึกษาเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าความเปลี่ยนแปลงทางสังคม บริบททางสังคมสู่การเป็นสังคมสูงวัยส่งผลกระทบต่อบริบททางเศรษฐกิจจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของประชากรที่อยู่ในวัยสูงอายุมากขึ้นส่วนของประเทศไทยเป็นประเทศที่มีโอกาสในการพัฒนาธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์เชิงที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับตลาดทั้งในระดับโลกโดยมีนโยบาย

สนับสนุนทั้งจากภาครัฐที่ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพเพื่อผู้สูงอายุและภาคเอกชนที่หันมาให้ความสำคัญกับการเอาใจใส่กลุ่มผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น เช่น การออกแบบผลิตภัณฑ์หรือที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้รับกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวที่เกิดขึ้น บริบททางสังคมสู่การเป็นสังคมสูงวัยที่กระทบต่อบริบททางเศรษฐกิจ

บริบททางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสูงวัย ทำให้เกิดธุรกิจประเภทสินค้าและบริการ สำหรับสังคมที่สูงวัยเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบสถานประกอบการ สอดคล้องกับการศึกษาของสมประวิณ มันประเสริฐและคณะ ที่เสนอว่าระบบเศรษฐกิจในสังคมชราภาพเกิดเป็นบริบทใหม่สำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจรวมถึงต้องมีการมองไปข้างหน้าถึงเรื่องการสาธารณสุข การดูแลคนชรา ความมั่นคงทางชีวิต ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของคนชรา ด้านบริบททางการเมืองและระบบราชการมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวคิดในการพัฒนารวมถึงกระบวนการระหว่างทางไปสู่การปฏิบัติต้องอาศัยการดำเนินงานของส่วนงานที่รับผิดชอบ สอดคล้องกับการศึกษาของ ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ (2557) ที่ศึกษาเรื่องระบอบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ระบอบการเมืองมีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะในแง่ของการตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณหรือโยกย้ายทรัพยากร ทั้งนี้ทางการเมืองยังมีความสัมพันธ์ในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายสาธารณะ

บริบททางสภาพแวดล้อมกล่าวคือบริบทของความเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่อยู่อาศัย การคมนาคมและปัญหาทางการจราจร ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อผู้สูงอายุในการเดินทางไปรักษา จึงทำให้เกิดแนวทางการนำบริการดูแลและระบบการรักษามารวมอยู่ในบริเวณที่อยู่อาศัยเดียวกันในรูปแบบ senior complex สอดคล้องกับแนวทางของศูนย์วิจัยกสิกรไทย ซึ่งเสนอว่า ธุรกิจที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุต้องมีการสร้างความเชื่อมั่นในการรองรับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในด้านสุขภาพหรือการรักษาพยาบาลที่ให้ความต่อเนื่องในการดูแล (continuing care) ในรูปแบบของแพคเกจการบริการที่มีความยืดหยุ่น มีทรัพยากรหรือพันธมิตรทางธุรกิจที่น่าเชื่อถือเพื่อสร้างความมั่นใจว่าสามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างต่อเนื่องเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสุขภาพของผู้สูงอายุ เช่น หากผู้สูงอายุเปลี่ยนจากที่เคยดูแลตัวเองได้เป็นผู้ป่วยที่ต้องการการรักษาพยาบาล และเกิดการปรับเปลี่ยนบริการที่จะได้รับภายใต้เงื่อนไขและความสามารถที่ผู้สูงอายุรับได้

ประเด็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อนโยบายสำหรับมาตรการ senior complex ได้มีการดำเนินงานภายใต้การมีส่วนร่วมของหน่วยงาน การบริหารโครงการที่น่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงานเป็นวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วมกล่าวคือ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) โดยการรวบรวมภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานโครงการมีแนวทางที่เหมาะสมในการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดบริการสาธารณะ ซึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับโครงการนอกจากการตอบสนองวัตถุประสงค์ที่พันธกิจของแต่ละหน่วยงานตั้งไว้แล้วนั้น ในภาพรวมยังเป็นการนำมาซึ่งประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุดต่อผู้เข้าร่วมโครงการที่จะได้รับจากโครงการนี้

### ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

1. การศึกษามาตรการที่ดำเนินงานโดยภาครัฐหรือส่วนราชการต้องวางแผนการศึกษาและการประสานงานเพื่อขออนุญาตนำข้อมูลที่มีมาทำการวิเคราะห์ โดยต้องมีการติดต่อผ่านระบบราชการจึงควรมีการบริหารจัดการเวลา

2. เอกสารที่มีส่วนเกี่ยวข้องอาจมีการนำเสนอไว้ในหลายรูปแบบ จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมและต้องมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงาน เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จะนำมาศึกษา

### เอกสารอ้างอิง

#### ภาษาไทย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. *ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน*. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 117ง (ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2563).

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579).

กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2562). *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง)*. [http://www.dop.go.th/download/knowledge/th1551432930-155\\_0.pdf](http://www.dop.go.th/download/knowledge/th1551432930-155_0.pdf)

กรมธนารักษ์. (2563). *โครงการ “ที่พักอาศัยผู้สูงอายุ รามา - ธนารักษ์”*. [https://www.treasury.go.th/web-upload/filecenter/popup/Senior\\_Complex1-2.pdf](https://www.treasury.go.th/web-upload/filecenter/popup/Senior_Complex1-2.pdf)

กรมธนารักษ์. (2563). *ประกาศคณะกรรมการบริหารโครงการ “ศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร”* เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขโครงการ ที่พักอาศัยผู้สูงอายุ

- รามาฯ- ชนารักษ์ (senior housing zone). [https://www.rama.mahidol.ac.th/sites/default/files/public/pdf/Notice01\\_SeniorComplex-2563.pdf](https://www.rama.mahidol.ac.th/sites/default/files/public/pdf/Notice01_SeniorComplex-2563.pdf)
- โครงการสุขภาพคนไทย. (2560). *มาตรการช่วยเหลือผู้สูงอายุรองรับสังคมสูงวัย. สุขภาพคนไทย 2560.* (หน้า 132 - 135). นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- ณัฐนี อมรประดับกุล, ฌปนัทธ สัจจนกุล, และปิ่นณวัฒน์ เกื้อนกลั่น. (2563). *นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ : ประวัติศาสตร์และบทเรียนจากแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ.* สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล
- ณัฐฐา ศิรินันท์. (2561). *การประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ต่อการลงทุนอสังหาริมทรัพย์เชิงที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุชาวต่างชาติโดยใช้กระบวนการลำดับชั้นเชิงวิเคราะห์กรณีศึกษาเมืองเชียงใหม่.* วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต(วิศวกรรมและการบริหารการก่อสร้าง). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). *โครงการศึกษาด้านโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีนัยต่อการดำเนินนโยบาย.* <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/AgePeriodCohort.pdf>
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2557). *ระบอบประชาธิปไตยกับผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ.* *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 6(3),*283-300. <http://www.polscilaw.buu.ac.th/journal/document/6-3/11.pdf>
- ปราโมทย์ ประสาทกุล. (19 กุมภาพันธ์ 2564). *สังคมสูงวัยเปลี่ยน (ป่วน) โลก The Prachakorn,* <https://www.theprachakorn.com/newsDetail.php?id=402>
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2560). *บริการท้องถิ่นเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีสำหรับผู้สูงอายุ.* กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2563). *ธุรกิจที่อยู่อาศัยผู้สูงอายุ ทำอย่างไรให้ตอบโจทย์.* <https://kasikornresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/elderly-FB-200820.aspx>.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2560). *โครงการการศึกษารูปแบบการให้บริการ การบริหารและการจัดการที่พักสำหรับผู้สูงอายุ.* <https://www.dop.go.th/th/know/4/109>
- สิรินทรยา พูลเกิด และ ฌปนัทธ สัจจนกุล. (2563). *ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในสังคมไทย : แนวคิด พัฒนาการ และมุมมองเชิงนโยบาย.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). *สรุปบทเรียนการทำงานแบบมีส่วนร่วมในการบริหารราชการประจำปี พ.ศ. 2561*. บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนท์ มีเดีย จำกัด  
อัจฉราพร สีหวัฒน์นะ, ปรมารณณ์ วีระพันธ์, รองรัตน์ วิโรจน์เพชร และรัชนิดา ไสยรส. (2563). การศึกษาศักยภาพจังหวัดหนองคายในการเป็นศูนย์กลางที่พักออาศัยสำหรับผู้สูงอายุไทยและต่างชาติ. *วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก*, 6(3), 224-231

#### ภาษาอังกฤษ

Buse K, Mays N, Walt G. Making Health Policy. Maidenhead: Open University Press; 2004. [https://books.google.co.th/books?id=LL1M4lOzXtwC&printsec=frontcover&hl=th&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=fa](https://books.google.co.th/books?id=LL1M4lOzXtwC&printsec=frontcover&hl=th&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=fa)

Heidari, A., Arab, M. & Damari, B. A policy analysis of the national phenylketonuria screening program in Iran. *BMC Health Serv Res* 21, 120 (2021). <https://doi.org/10.1186/s12913-021-06116-w>

Ma, F., Lv, F., Xu, P. et al. (2015). Task shifting of HIV/AIDS case management to Community Health Service Centers in urban China: a qualitative policy analysis. *BMC Health Serv Res* 15, 253(2015). <https://doi.org/10.1186/s12913-015-0924-y>

Sanneving, L., Kulane, A., Iyer, A., & Ahgren, B. (2013). Health system capacity: maternal health policy implementation in the state of Gujarat, India. *Global Health Action*, 6(1), 1-8. <https://www.researchgate.net/publication/236015930>

Walt, G., Shiffman, J., Schneider, H., Murray, S. F., Brugha, R., & Gilson, L. (2008). 'Doing' health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. *Health Policy and Planning*, 23, 308–317.

## ภาคผนวก

รายละเอียดเอกสารและความเกี่ยวข้องของเอกสารกับงานวิจัย (Relevance to the study)

เอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นเอกสารที่ได้รับความอนุเคราะห์จากหน่วยงาน เอกสารที่มีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน รวมถึงได้รับคำแนะนำจากหน่วยงานให้ศึกษาเอกสารทั้งจากการสอบถาม ซึ่งเป็นเอกสารที่สัมพันธ์กับการดำเนินงานของหน่วยงาน รวมถึงเป็นงานวิจัยซึ่งหน่วยงานเป็นผู้สนับสนุนและนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการวางแผนและดำเนินโครงการ อีกส่วนหนึ่งเป็นรายงานการวิจัยของหน่วยงานภาควิชาการที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้

### มติคณะรัฐมนตรี

1. สารสำคัญ การประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 พฤศจิกายน 2559
2. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (โครงการบ้านเกษกตัญญู คลองหลวง 1) วันที่ 24 ตุลาคม 2561
3. ประมวลมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การเตรียมการเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

### เอกสารของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) แผนยุทธศาสตร์การ
2. ความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ. 2556-2566)
3. ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2555 – 2559
4. หนังสือราชการเลขที่ 0404/2120 เรื่อง รายงานผลการดำเนินงานโครงการศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex บางละมุง) เผยแพร่ทางออนไลน์
5. ข่าวกกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ฉบับที่ พม.245/2560 เรื่อง รมว. พม. ลงพื้นที่ติดตามความก้าวหน้าโครงการ “Senior Complex บางละมุง” และเป็นประธานในพิธีเปิดโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อยกระดับมาตรฐานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุจังหวัดนครพนม

### เอกสารของกระทรวงการคลัง

1. ข่าวกกระทรวงการคลังฉบับที่ 148/2559 เรื่องมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ เผยแพร่ทางออนไลน์

### เอกสารของกรมกิจการผู้สูงอายุ

1. เอกสารโครงการศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex บางละมุง) (ได้รับความอนุเคราะห์จากกรมกิจการผู้สูงอายุ)
2. เอกสารการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ
3. มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ 6 SUSTAINABLE 4 CHANGE (ฉบับปรับปรุง)
4. โครงการการศึกษารูปแบบการให้บริการการบริหารและการจัดการที่พักสำหรับผู้สูงอายุ

### เอกสารของกรมธนารักษ์

1. เอกสารโครงการ “ที่พักอาศัยผู้สูงอายุ รามา - ธนารักษ์” บนที่ดินราชพัสดุ” เผยแพร่ทางออนไลน์
2. ประกาศคณะกรรมการบริหารโครงการ “ศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร ฉบับที่ 1/2563”

### เอกสารของการเคหะแห่งชาติ

1. โครงการสังเคราะห์งานวิจัยที่อยู่อาศัย และพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการเผยแพร่ งานวิจัย
2. โครงการการศึกษา องค์กรเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในประเทศไทย
3. โครงการศึกษาวิจัยแนวทางการให้ความช่วยเหลือเรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย
4. โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ
5. โครงการการศึกษาและพัฒนานโยบาย เครื่องมือ และต้นแบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ และผู้ทุพพลภาพ

### สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1. รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง “การดูแลรักษาพยาบาลผู้สูงอายุแบบครบวงจร” ของคณะกรรมการการสาธารณสุขสังคมผู้สูงอายุ
2. รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง การเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ประกาศจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Senior Complex) บนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช.320 ตำบลประจวบคีรีขันธ์ อำเภอประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์