DOI: 10.14456/phdssj.2026.xx

Received:	April	10, 2026
Revised:	May	8, 2026
Accepted:	June	1, 2026

กลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุ

ฤดี บุญรัตนไมตรี[1] ฐิติมา โห้ลำยอง[2] วัลลภ รัฐฉัตรานนท์[3]

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์และพัฒนากรอบการวิเคราะห์กลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยอาศัยการบูรณาการแนวคิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ แนวคิดการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ และแนวคิดเชิงสถาบัน ใช้วิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิเคราะห์ พบว่า การขับเคลื่อนโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยกลไกเชิงระบบที่ทำงานเชื่อมโยงกันอย่างบูรณาการ ประกอบด้วย 4 มิติสำคัญ ได้แก่ (1) การสร้างคุณค่าและความชอบธรรม (2) โครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กร (3) กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ และ (4) การสถาปนาและความต่อเนื่องเชิงสถาบัน โดยมิติด้านคุณค่าและความชอบธรรมทำหน้าที่สร้างการยอมรับและการสนับสนุนจากชุมชน มิติด้านโครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กรทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ มิติด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือทำหน้าที่เชื่อมโยงเครือข่ายและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและชุมชน ขณะที่มิติด้านการสถาปนาเชิงสถาบันทำหน้าที่ทำให้นวัตกรรมสามารถฝังตัวอยู่ในระบบการบริหารท้องถิ่นและดำเนินต่อเนื่องได้ในระยะยาว ทั้ง 4 มิติดังกล่าวทำงานสัมพันธ์กันในลักษณะของระบบเชิงบูรณาการที่มุ่งสร้างคุณค่าสาธารณะและความยั่งยืนของนวัตกรรมในบริบทสังคมสูงวัยของประเทศไทย

คำสำคัญ: นวัตกรรมการบริหารภาครัฐ; โรงเรียนผู้สูงอายุ; คุณค่าสาธารณะ; การมีส่วนร่วม; การบริหารท้องถิ่น
ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

[1] วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170, ประเทศไทย
ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: ruedi.bun@rmutr.ac.th
[2,3] วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

Driving Mechanisms of Innovative Management in Elderly Schools

Ruedi Bunratthanamaitri[1] Thitima Holumyong[2] Wanlop Rattachatranon[3]

Abstract

This academic article aims to synthesize and develop an analytical framework for explaining the driving mechanisms of innovative management in elderly schools within the context of local government organizations in Thailand. The framework was developed through the integration of concepts related to public sector innovation, public value creation, collaborative governance, and institutional theory. The study employed documentary analysis and synthesis of relevant academic literature and research.

Findings are as follows: The successful implementation of elderly schools as an innovation in local public administration requires an integrated systemic mechanism consisting of four interrelated dimensions: (1) value creation and legitimacy, (2) organizational structure and capacity, (3) participation and collaboration processes, and (4) institutionalization and sustainability. The dimension of value creation and legitimacy functions to strengthen public recognition and community support, while organizational structure and capacity provide the operational foundation necessary for effective implementation. The participation and collaboration dimension enhances stakeholder engagement and network cooperation among local actors, whereas the institutionalization dimension enables the innovation to become embedded within the local administrative system and continue sustainably over time. These four dimensions operate interactively as an integrated governance mechanism that contributes to public value creation and the sustainability of elderly school innovation in the context of Thailand's aging society.

Keywords: Public Sector Innovation; Elderly School; Public Value; Participation; Local Governance

Type of Article: Academic Article

[1] College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin
No. 96 Moo 3, Phutthamonthon Sai 5 Road Salaya Subdistrict, Phutthamonthon District Nakhon Pathom 73170, Thailand
Corresponding Author Email: ruedi.bun@rmutr.ac.th

[2,3] College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

บทนำ

ในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา โครงสร้างประชากรของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ อันเป็นเกณฑ์ที่สะท้อนการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ตามมาตรฐานสากล (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมิได้เป็นเพียงปรากฏการณ์ทางประชากรศาสตร์ หากแต่เป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การคลังและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะในทุกระดับของรัฐ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ซึ่งต้องเผชิญกับความต้องการด้านสุขภาพ การดูแลระยะยาว และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายระดับชาติให้เป็นการปฏิบัติในระดับชุมชน องค์กรเหล่านี้มิได้ทำหน้าที่เพียงบริหารงบประมาณหรือจัดบริการขั้นพื้นฐาน หากต้องปรับตัวสู่การออกแบบระบบสนับสนุนที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมของพื้นที่ (วรเดช จันทรศร, 2560) การบริหารท้องถิ่นในยุคสังคมสูงวัยจึงมิใช่เพียงการจัดบริการให้แก่ผู้สูงอายุ หากเป็นการสร้างกลไกที่เอื้อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพและมีส่วนร่วมในสังคมอย่างต่อเนื่อง

ท่ามกลางความพยายามดังกล่าว โรงเรียนผู้สูงอายุได้รับการพัฒนาและขยายผลในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ในฐานะพื้นที่การเรียนรู้ตลอดชีวิตและการสร้างความเข้มแข็งทางสังคมของผู้สูงอายุ โรงเรียนผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นนวัตกรรมทางสังคมที่บูรณาการกิจกรรมด้านสุขภาพ การเรียนรู้ วัฒนธรรมและการมีส่วนร่วมเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการสนับสนุนและบริหารจัดการ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565) การเกิดขึ้นของโรงเรียนผู้สูงอายุสะท้อนความพยายามของท้องถิ่นในการปรับตัวต่อบริบทประชากรที่เปลี่ยนแปลงและแสดงให้เห็นถึงความคิดสร้างสรรค์เชิงนโยบายในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์เชิงปฏิบัติในหลายพื้นที่พบว่า ความต่อเนื่องและความเข้มแข็งของโรงเรียนผู้สูงอายุมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน บางแห่งสามารถดำเนินงานอย่างมั่นคงและขยายผลได้ต่อเนื่อง ขณะที่บางแห่งหยุดชะงักเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบุคลากรหรือเชิงงบประมาณ สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนว่า การมีโครงการเพียงอย่างเดียวมิได้เพียงพอต่อการสร้างความยั่งยืน หากจำเป็นต้องมีกลไกการขับเคลื่อนที่ชัดเจนรองรับการดำเนินงานในระยะยาว ประเด็นนี้นำไปสู่คำถามสำคัญว่า โรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมการบริหารจะสามารถฝังตัวในระบบการบริหารท้องถิ่นได้อย่างไร และต้องอาศัยกลไกใดจึงจะทำให้เกิดการยอมรับและการขยายผลอย่างต่อเนื่อง

ในเชิงทฤษฎี แนวคิดการแพร่กระจายนวัตกรรมได้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของนวัตกรรมมิได้ขึ้นอยู่กับความใหม่เพียงประการเดียว หากเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของนวัตกรรม ช่องทางการสื่อสาร โครงสร้างของระบบสังคมและกระบวนการยอมรับของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Rogers, 1983; Rogers & Shoemaker, 1971) เมื่อประยุกต์กรอบคิดดังกล่าวกับบริบทโรงเรียนผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่าการทำให้นวัตกรรมดังกล่าวดำรงอยู่และขยายตัวในระดับท้องถิ่น จำเป็นต้องมีองค์ประกอบเชิงกลไกที่สนับสนุนทั้งด้านโครงสร้างองค์กร การสื่อสาร การมีส่วนร่วมและการสถาปนาในเชิงนโยบาย แม้ว่าจะมีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่กล่าวถึงบทบาทของโรงเรียนผู้สูงอายุในมิติการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือการเรียนรู้ตลอดชีวิต แต่การวิเคราะห์ในระดับกลไกการขับเคลื่อนเชิงนวัตกรรมการบริหารยังมีจำกัด ช่องว่างทางวิชาการดังกล่าวสะท้อนความจำเป็นในการสังเคราะห์กรอบแนวคิดที่สามารถอธิบายได้อย่างเป็นระบบว่า ปัจจัยใดทำให้นวัตกรรมการบริหารในระดับท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้น ดำรงอยู่และขยายผลได้อย่างยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้ บทความวิชาการนี้จึงมุ่งสังเคราะห์และพัฒนากรอบกลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุ โดยอาศัยแนวคิดเชิงนวัตกรรมเป็นฐานในการวิเคราะห์ เพื่อเสนอองค์ความรู้ที่ช่วยอธิบายความสัมพันธ์ของกลไกต่าง ๆ ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงการบริหารที่มีความสอดคล้องกับความท้าทายของสังคมสูงวัยในปัจจุบัน

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์กลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุจำเป็นต้องตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่สามารถอธิบายทั้งมิติของนวัตกรรมและมิติของการบริหารในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ หากพิจารณาโรงเรียนผู้สูงอายุเพียงในฐานะกิจกรรมส่งเสริมผู้สูงวัย อาจไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมบางพื้นที่จึงสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่บางพื้นที่กลับหยุดชะงักเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือบุคลากร ดังนั้น เนื้อหาส่วนนี้จึงมุ่งสังเคราะห์แนวคิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐและเชื่อมโยงเข้าสู่บริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพื่อพัฒนาเป็นกรอบวิเคราะห์เชิงกลไกที่อธิบายการขับเคลื่อนโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมการบริหารอย่างมีโครงสร้าง

แนวคิดทฤษฎีสถาบันนิยมและการสถาปนาเชิงสถาบัน

แนวคิดทฤษฎีสถาบันนิยม (institutional theory) เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่ใช้อธิบายพฤติกรรมและการดำรงอยู่ขององค์การภายใต้บริบททางสังคม กฎระเบียบ และวัฒนธรรมของสถาบัน โดยมองว่าองค์การมิได้ดำเนินงานบนพื้นฐานของเหตุผลเชิงประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว หากต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานความคาดหวังและแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมทางสังคมเพื่อให้ได้รับความชอบธรรม (legitimacy) และการยอมรับจากสังคม (Scott, 2014) แนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อตอบคำถามว่า เหตุใดองค์การจำนวนมากจึงมีแนวโน้มดำเนินงานหรือปรับโครงสร้างในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าบริบทและทรัพยากรของแต่ละองค์การจะแตกต่างกันก็ตาม

ในขณะที่ Scott (2014) อธิบายว่า สถาบัน (institution) ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ เสาหลักเชิงกฎระเบียบ (regulative pillar) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ เสาหลักเชิงบรรทัดฐาน (normative pillar) ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่านิยมและความคาดหวังทางสังคม และเสาหลักเชิงวัฒนธรรมและการรับรู้ (cultural-cognitive pillar) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเชื่อและแบบแผนที่ผู้คนยอมรับร่วมกัน องค์ประกอบทั้งสามทำหน้าที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมและแนวทางการดำเนินงานขององค์การในสังคม ขณะที่ DiMaggio and Powell (1983) เสนอว่า องค์การมักปรับตัวภายใต้แรงกดดันเชิงสถาบันจนเกิดภาวะความคล้ายคลึงกันขององค์การ (institutional isomorphism) ทั้งจากแรงกดดันทางกฎหมาย ความคาดหวังทางวิชาชีพ และการเลียนแบบองค์การต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ

ในมิติของการบริหารภาครัฐ ทฤษฎีสถาบันนิยมช่วยอธิบายว่า นโยบายหรือโครงการสาธารณะจะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องหรือไม่นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกิจกรรมเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับการที่แนวปฏิบัติดังกล่าวได้รับการยอมรับและฝังตัวอยู่ในระบบขององค์กรและสังคม กระบวนการดังกล่าวเรียกว่า “การสถาปนาเชิงสถาบัน” (institutionalization) ซึ่งหมายถึง การที่แนวปฏิบัติใหม่ค่อย ๆ กลายเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง กฎเกณฑ์ วัฒนธรรมองค์กร และกระบวนการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน (Tolbert

& Zucker, 1996) เมื่อแนวปฏิบัติได้รับการสถาปนาในลักษณะดังกล่าว นวัตกรรมจะไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือผู้นำเฉพาะราย แต่จะมีความต่อเนื่องและเสถียรภาพในระยะยาว

นอกจากนี้ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550) อธิบายว่า องค์การสมัยใหม่ต้องเผชิญแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ทำให้องค์การจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและแนวทางการบริหารให้สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินงาน โดยเฉพาะองค์การภาครัฐซึ่งต้องดำเนินงานภายใต้ทั้งกรอบกฎหมาย ความคาดหวังของประชาชน และแรงกดดันเชิงนโยบายจากรัฐส่วนกลาง ดังนั้น ความยั่งยืนของนวัตกรรมภาครัฐจึงมิได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่มโครงการใหม่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับการที่นวัตกรรมดังกล่าวสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของระบบงานและวัฒนธรรมองค์กรได้อย่างแท้จริง

เมื่อเชื่อมโยงกับบริบทของโรงเรียนผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอต่อการสร้างความยั่งยืน หากการดำเนินงานยังคงอยู่ในลักษณะของโครงการเฉพาะกิจที่พึ่งพาผู้บริหารหรือบุคลากรบางราย โรงเรียนผู้สูงอายุอาจหยุดชะงักเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณ ดังนั้น การทำให้โรงเรียนผู้สูงอายุสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการสถาปนาเชิงสถาบัน เช่น การบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน การจัดสรรงบประมาณประจำ และการสร้างการยอมรับของชุมชนและเครือข่ายในพื้นที่ กระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้นวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุฝังตัวอยู่ในระบบการบริหารท้องถิ่นและพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

แนวคิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ

แนวคิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐพัฒนาขึ้นท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อนสูงขึ้น ความคาดหวังของประชาชนที่หลากหลายและข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่เพิ่มแรงกดดันต่อประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐ ระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้น อำนาจสั่งการและการยึดระเบียบเป็นหลัก จึงถูกตั้งคำถามถึงความสามารถในการตอบสนองต่อบริบทใหม่ดังกล่าว แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะของ Moore (1995) ได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารภาครัฐมิได้มีหน้าที่เพียงดำเนินการตามกฎระเบียบ หากต้องทำหน้าที่เชิงกลยุทธ์ในการกำหนดทิศทาง สร้างความชอบธรรมและพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรเพื่อให้เกิดคุณค่าต่อสังคมอย่างแท้จริง ภายใต้พัฒนาการของการบริหารสาธารณะจาก New Public Management ไปสู่ New Public Governance แนวคิดนวัตกรรมเริ่มถูกให้ความสำคัญมากขึ้นในฐานะเครื่องมือในการปรับตัวของภาครัฐ Osborne (2010) อธิบายว่า การจัดการสาธารณะในยุคใหม่ต้องอาศัยเครือข่าย ความร่วมมือและการจัดการเชิงระบบ มากกว่าการสั่งการแบบลำดับชั้น ขณะที่ Hartley (2005) เสนอว่านวัตกรรมในภาครัฐมิได้เกิดจากการคิดค้นโดยลำพัง แต่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน

ในเชิงทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรม Rogers (1983) อธิบายว่า นวัตกรรม คือ แนวคิดหรือวิธีการที่ถูกมองว่าใหม่โดยผู้รับรู้และการที่นวัตกรรมจะได้รับการยอมรับในระบบสังคมขึ้นอยู่กับคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่ ความได้เปรียบเชิงสัมพัทธ์ ความสอดคล้องกับบริบทเดิม ระดับความซับซ้อน ความสามารถในการทดลองใช้และความสามารถในการสังเกตผลลัพธ์ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนว่า นวัตกรรมมิได้ยั่งยืนเพราะความใหม่เพียงอย่างเดียว หากต้องสอดคล้องกับโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กร ในอีกด้านหนึ่ง Sørensen and

Torfing (2011) ได้ขยายกรอบคิดดังกล่าวผ่านแนวคิด collaborative innovation โดยมุ่งนำเสนอให้เห็นว่า นวัตกรรมภาครัฐมักเกิดขึ้นเมื่อมีการสร้างพื้นที่ความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ ในลักษณะที่เปิดโอกาสให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และการร่วมกันพัฒนาแนวทางใหม่ ๆ ภายใต้เงื่อนไขนี้ นวัตกรรมจึงเป็นกระบวนการเชิงสถาบันที่ต้องอาศัยทั้งความชอบธรรม การสนับสนุนเชิงโครงสร้างและการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เมื่อพิจารณาในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งดำเนินงานภายใต้กรอบการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลจากส่วนกลาง (วรเดช จันทรศร, 2560) การขับเคลื่อนนวัตกรรมยิ่งมีความซับซ้อน เนื่องจากต้องสร้างสมดุลระหว่างข้อกำหนดทางกฎหมาย ทรัพยากรที่จำกัด และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ นวัตกรรมในระดับท้องถิ่นจึงมิใช่เพียงการริเริ่มกิจกรรมใหม่ หากเป็นการปรับโครงสร้างการบริหารและกระบวนการทำงานให้สามารถตอบสนองต่อบริบททางสังคมของพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ การพัฒนาโรงเรียนผู้สูงอายุสามารถมองได้ว่าเป็นนวัตกรรมการบริหารรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น เพราะเป็นการออกแบบกลไกใหม่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของนวัตกรรมดังกล่าวมิได้ขึ้นอยู่กับการจัดกิจกรรมเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเชิงโครงสร้างและกระบวนการที่ทำให้นวัตกรรมสามารถได้รับการยอมรับ ฝังตัวในระบบองค์กร และดำเนินต่อเนื่องได้ในระยะยาว

แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ

แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยที่ใช้ในการอธิบายบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้สร้างคุณค่าให้แก่สังคม โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนและสังคมโดยรวมมากกว่าการมุ่งเน้นเพียงประสิทธิภาพเชิงต้นทุนหรือการให้บริการตามหน้าที่ (Moore, 1995) แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากการวิพากษ์แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมและแนวคิด New Public Management ซึ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและการแข่งขัน แต่ยังไม่สามารถสะท้อนคุณค่าทางสังคมในมิติที่กว้าง เช่น ความเป็นธรรม ความไว้วางใจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้อย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ Moore (1995) เสนอว่า ผู้บริหารภาครัฐต้องทำหน้าที่เชิงกลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยพิจารณาจาก 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (1) คุณค่าที่เกิดขึ้นต่อสังคม (public value outcomes) (2) ความชอบธรรมและการสนับสนุนจากสาธารณะ (legitimacy and support) และ (3) ขีดความสามารถขององค์กรในการดำเนินงาน (operational capacity) ซึ่งองค์ประกอบทั้งสามมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของสามเหลี่ยมเชิงกลยุทธ์ (strategic triangle) ที่ต้องดำเนินไปอย่างสมดุล ต่อมา Benington and Moore (2011) ได้ขยายแนวคิดดังกล่าว โดยชี้ให้เห็นว่า คุณค่าสาธารณะมิใช่สิ่งที่กำหนดโดยรัฐเพียงฝ่ายเดียว หากเป็นผลจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม ซึ่งทำให้แนวคิดนี้มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับแนวคิดการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล ในทำนองเดียวกัน Bryson et al. (2014) อธิบายว่า การสร้างคุณค่าสาธารณะในบริบทการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือ (collaborative governance) และการจัดการเชิงกลยุทธ์ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดและร่วมสร้างคุณค่า

เมื่อพิจารณาในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นระดับการบริหารที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การดำเนินงานของท้องถิ่นจึงต้องสะท้อนความต้องการ ความคาดหวังและบริบททางสังคมของพื้นที่อย่างแท้จริง (วรเดช จันทรศร, 2560) การออกแบบ

นโยบายหรือโครงการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงไม่อาจวัดความสำเร็จเพียงจากผลผลิต (outputs) หรือประสิทธิภาพเชิงงบประมาณ หากต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์เชิงคุณค่าที่เกิดขึ้นกับประชาชนในระยะยาว เมื่อเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของโรงเรียนผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของการจัดบริการมิได้วัดจากจำนวนกิจกรรมหรือจำนวนผู้เข้าร่วมเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับการที่ผู้สูงอายุและชุมชนรับรู้ถึงคุณค่าที่เกิดขึ้น เช่น การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การมีพื้นที่ในการเรียนรู้และมีส่วนร่วมในสังคม และการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมในชุมชน

ดังนั้น แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะจึงเป็นกรอบสำคัญในการอธิบายว่า นวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุจะสามารถดำรงอยู่และพัฒนาได้อย่างยั่งยืนหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างคุณค่าที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และได้รับการยอมรับจากสังคมในระดับพื้นที่

แนวคิดการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงความร่วมมือ

แนวคิดการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงความร่วมมือ (collaborative innovation) เป็นพัฒนาการสำคัญของการบริหารภาครัฐในยุค New Public Governance ซึ่งเน้นบทบาทของเครือข่าย ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่มีความซับซ้อน (Osborne, 2010) แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า ภาครัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพียงลำพังได้ แต่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกับภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในลักษณะของการร่วมผลิตบริการสาธารณะ (co-production)

Sørensen and Torfing (2011) อธิบายว่า นวัตกรรมเชิงความร่วมมือเกิดขึ้นจากการสร้างพื้นที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการกำหนดปัญหา แลกเปลี่ยนความรู้และร่วมกันพัฒนาแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ โดยกระบวนการดังกล่าวไม่เพียงช่วยเพิ่มคุณภาพของนวัตกรรม แต่ยังช่วยสร้างความชอบธรรมและการยอมรับในสังคม ในทำนองเดียวกัน Ansell and Gash (2008) เสนอกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (collaborative governance) โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยเงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ ความไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การสื่อสารอย่างเปิดเผย และการมีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ความร่วมมือสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงนวัตกรรมได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ Bovaird (2007) ได้อธิบายแนวคิดการร่วมผลิตบริการสาธารณะ (co-production) ว่าเป็นกระบวนการที่ประชาชนมิได้เป็นเพียงผู้รับบริการ แต่เป็นผู้มีบทบาทในการออกแบบ ดำเนินการและประเมินผลบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ ซึ่งช่วยให้บริการมีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมและความร่วมมือมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกลไกที่ทำให้การดำเนินงานของภาครัฐสามารถเชื่อมโยงกับบริบทของชุมชนได้อย่างแท้จริง การพัฒนานวัตกรรมในระดับพื้นที่จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนและเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันและการยอมรับในระยะยาว สำหรับการดำเนินงานของโรงเรียนผู้สูงอายุ แนวคิดการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงความร่วมมือมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นพื้นที่ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ชุมชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ ในการร่วมกันออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้และขับเคลื่อนการดำเนินงาน ความสำเร็จของโรงเรียนผู้สูงอายุจึงมิได้ขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงลำพัง หากแต่ขึ้นอยู่กับระดับของความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของเครือข่ายในพื้นที่

ดังนั้น แนวคิดการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงความร่วมมือจึงเป็นกรอบสำคัญในการอธิบายกลไก

การขับเคลื่อนนวัตกรรมในระดับท้องถิ่น โดยช่วยให้เข้าใจว่า การสร้างนวัตกรรมที่ยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่เปิดกว้าง มีส่วนร่วม และสามารถบูรณาการความรู้และทรัพยากรจากหลากหลายภาคส่วน

โรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การขยายตัวของสังคมสูงวัยมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านประชากรศาสตร์ หากเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อรูปแบบการจัดบริการสาธารณะอย่างลึกซึ้ง แนวคิด Active Ageing ขององค์การอนามัยโลกมุ่งนำเสนอให้เห็นว่า การดูแลผู้สูงอายุไม่ควรจำกัดอยู่ที่การสงเคราะห์หรือการคุ้มครองทางสังคม หากต้องสร้างเงื่อนไขให้ผู้สูงอายุสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง (World Health Organization, 2002) กรอบแนวคิดดังกล่าวขยับจุดเน้นจากการพึ่งพิงไปสู่การเสริมพลังและทำให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตกลายเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ (Withnall, 2010)

ในบริบทประเทศไทย แนวคิดดังกล่าวถูกถ่ายทอดสู่ระดับพื้นที่ผ่านการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โรงเรียนผู้สูงอายุจึงมิได้เป็นเพียงกิจกรรมเชิงนันทนาการ หากเป็นพื้นที่เชิงสถาบันที่บูรณาการการเรียนรู้ด้านสุขภาพ ทักษะชีวิต วัฒนธรรมและเครือข่ายทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน การดำเนินงานดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้จัดสวัสดิการเชิงรับ ไปสู่ผู้พัฒนาระบบสนับสนุนเชิงรุกในระดับชุมชน (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565) หากพิจารณาในมิติการบริหาร โรงเรียนผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นนวัตกรรมบริการ (service innovation) ที่เปลี่ยนรูปแบบการให้บริการผู้สูงอายุจากการแจกจ่ายผลประโยชน์ ไปสู่การสร้างพื้นที่เรียนรู้และการมีส่วนร่วม ขณะเดียวกัน ยังเป็นนวัตกรรมกระบวนการ (process innovation) ที่ต้องอาศัยการปรับโครงสร้างการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานงานกับหน่วยงานสาธารณสุข ภาคประชาสังคมและผู้นำชุมชน (Hartley, 2005) ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด collaborative innovation ซึ่งอธิบายว่านวัตกรรมภาครัฐเกิดขึ้นได้เมื่อมีการสร้างพื้นที่ความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย (Sørensen & Torfing, 2011)

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียวไม่อาจรับประกันความยั่งยืนของนวัตกรรมได้ การฝังตัวของโรงเรียนผู้สูงอายุในระบบการบริหารท้องถิ่นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ทั้งการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนของผู้บริหารท้องถิ่นและระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน หากโรงเรียนผู้สูงอายุถูกดำเนินการในลักษณะโครงการเฉพาะกิจที่พึ่งพาบุคคลหรือผู้นำบางรายเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการบริหาร นวัตกรรมดังกล่าวอาจหยุดชะงักได้ ในมุมมองเชิงสถาบันการทำให้นวัตกรรมมีความยั่งยืนจำเป็นต้องผ่านกระบวนการการสถาปนา (institutionalization) ซึ่งหมายถึงการบูรณาการแนวปฏิบัติใหม่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง กฎเกณฑ์และวัฒนธรรมองค์กร กระบวนการดังกล่าวทำให้นวัตกรรมไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล หากกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบงานปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทไทยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและกรอบกฎหมาย (วรเดช จันทรศร, 2560)

ดังนั้น การทำความเข้าใจโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมการบริหาร จำเป็นต้องวิเคราะห์ในสามระดับควบคู่กัน ได้แก่ ระดับแนวคิดที่กำหนดทิศทาง (active ageing/lifelong learning) ระดับโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับกระบวนการความร่วมมือในชุมชน เมื่อพิจารณาร่วมกัน จะเห็นได้ว่าโรงเรียนผู้สูงอายุเป็นมากกว่าพื้นที่กิจกรรม หากเป็นกลไกเชิงสถาบันที่สะท้อนความสามารถของท้องถิ่นในการ

ปรับตัวต่อสังคมสูงวัย อย่างไรก็ตาม การจะทำให้นวัตกรรมดังกล่าวสามารถดำรงอยู่และขยายผลได้ จำเป็นต้องมีองค์ประกอบเชิงกลไกที่ชัดเจนรองรับ ทั้งในด้านโครงสร้างองค์กร กระบวนการบริหารและความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การสังเคราะห์กรอบกลไกการขับเคลื่อนต่อไป

การสังเคราะห์สู่กรอบการวิเคราะห์

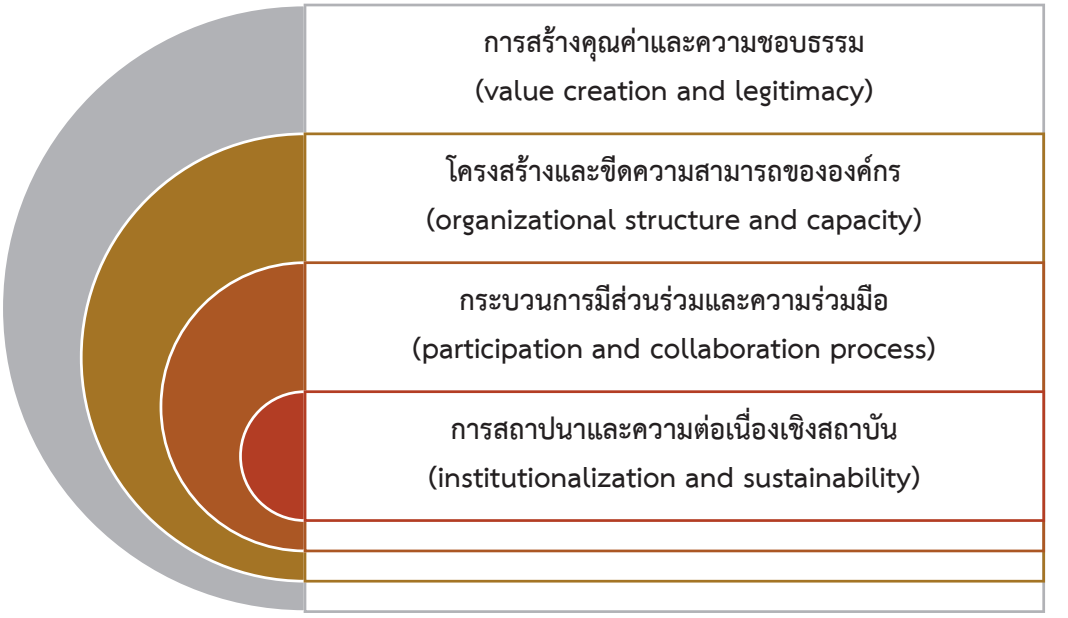
จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ แนวคิดการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงความร่วมมือ และแนวคิดโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมทางสังคม พบว่า แม้แต่ละแนวคิดจะอธิบายปรากฏการณ์ในมิติที่แตกต่างกัน แต่สามารถนำมาบูรณาการเพื่ออธิบายกลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ

ในมิติของนวัตกรรม แนวคิดของ Hartley (2005); Rogers (1983) ชี้ให้เห็นว่า การเกิดและการยอมรับนวัตกรรมขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับบริบทและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ขณะที่แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะของ Moore (1995) มุ่งให้เห็นว่าความสำเร็จของนวัตกรรมต้องสามารถสร้างคุณค่าและได้รับการยอมรับจากสังคม ในขณะเดียวกัน แนวคิดการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงความร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008; Sørensen & Torfing, 2011) ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนวัตกรรมให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อบูรณาการแนวคิดดังกล่าวร่วมกับบริบทของโรงเรียนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางสังคมในระดับท้องถิ่น สามารถสังเคราะห์ได้ว่า การขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุให้เกิดความยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยกลไกเชิงระบบที่ครอบคลุมทั้งมิติของการสร้างคุณค่า โครงสร้างองค์กร กระบวนการมีส่วนร่วม และการสถาปนาเชิงสถาบัน

ดังนั้น บทความนี้จึงพัฒนาเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ประกอบด้วย 4 มิติสำคัญ ได้แก่ (1) การสร้างคุณค่าและความชอบธรรม (2) โครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กร (3) กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ และ (4) การสถาปนาเชิงสถาบัน

ทั้ง 4 มิติทำงานในลักษณะของระบบที่มีความสัมพันธ์กัน โดยมิติด้านคุณค่าเป็นตัวกำหนดทิศทาง มิติด้านโครงสร้างเป็นกลไกสนับสนุน มิติด้านกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นตัวขับเคลื่อน และมิติด้านสถาบันเป็นปัจจัยที่ทำให้นวัตกรรมสามารถดำรงอยู่และพัฒนาได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวจะถูกนำไปใช้ในการวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

กรอบในการวิเคราะห์



ภาพ 1 กรอบการวิเคราะห์กลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุ

ผลการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ในบทความนี้ยึดกรอบการวิเคราะห์ที่พัฒนาจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งอธิบายกลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเชิงระบบ ผ่าน 4 มิติ ได้แก่ การสร้างคุณค่าและความชอบธรรม โครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กร กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ และการสถาปนาเชิงสถาบัน ผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่าความสำเร็จของโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมระดับท้องถิ่นมิได้ขึ้นอยู่กับความใหม่ของกิจกรรมเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกแบบและเชื่อมโยงกลไกทั้งสี่มิติให้ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

มิติแรก การสร้างคุณค่าและความชอบธรรม

ผลการวิเคราะห์พบว่า การขับเคลื่อนโรงเรียนผู้สูงอายุให้เกิดความต่อเนื่องจำเป็นต้องตั้งอยู่บนการสร้างคุณค่าสาธารณะที่ชัดเจนและสามารถรับรู้ได้ในระดับชุมชน โรงเรียนผู้สูงอายุไม่ได้ทำหน้าที่เพียงจัดกิจกรรมให้ผู้สูงอายุเข้าร่วม แต่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการยกระดับคุณภาพชีวิต การสร้างพื้นที่การเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน ในระดับปัจเจก โรงเรียนผู้สูงอายุช่วยลดภาวะโดดเดี่ยวของผู้สูงอายุ ส่งเสริมสุขภาวะทางกายและจิตใจ รวมทั้งเสริมสร้างความรู้สึกมีคุณค่าในตนเอง ขณะที่ในระดับชุมชน โรงเรียนผู้สูงอายุทำหน้าที่เป็นพื้นที่สร้างทุนทางสังคม (social capital) ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มวัยและเครือข่ายในชุมชน สอดคล้องกับแนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะของ Moore (1995) ซึ่งเสนอว่า ความสำเร็จของ

การบริหารภาครัฐต้องพิจารณาจากความสามารถขององค์กรในการสร้างคุณค่าให้แก่สังคมควบคู่กับการได้รับความชอบธรรมและการสนับสนุนจากสาธารณะ ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความชอบธรรมของนโยบายหรือโครงการมักเกิดจากการที่ประชาชนรับรู้ถึงคุณค่าที่เกิดขึ้นจริงในชีวิตประจำวัน ดังนั้น หากโรงเรียนผู้สูงอายุสามารถแสดงผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม เช่น การเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ การเกิดกิจกรรมที่ผู้สูงอายุริเริ่มเอง หรือการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน ความชอบธรรมของโครงการจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ ในมุมมองของการแพร่กระจายนวัตกรรม Rogers (1983) ยังได้อธิบายว่า การยอมรับนวัตกรรมในระบบสังคมขึ้นอยู่กับการที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถมองเห็นประโยชน์ของนวัตกรรมได้อย่างชัดเจน ดังนั้น การสื่อสารคุณค่าของโรงเรียนผู้สูงอายุให้ชุมชนรับรู้จึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้นวัตกรรมดังกล่าวได้รับการยอมรับและสนับสนุนในระยะยาว

มิติที่สอง ด้านโครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กร

ผลการวิเคราะห์พบว่า แม้นวัตกรรมจะได้รับการยอมรับในเชิงคุณค่า แต่หากขาดโครงสร้างรองรับที่เหมาะสม นวัตกรรมย่อมไม่สามารถดำเนินต่อเนื่องได้ในระยะยาว มิติด้านโครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กรจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนผู้สูงอายุเกิดขึ้นได้จริง ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดวางโรงเรียนผู้สูงอายุในโครงสร้างองค์กรอย่างชัดเจน เช่น การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ การจัดสรรงบประมาณประจำและการกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างเป็นระบบ ช่วยลดความคลุมเครือในการดำเนินงานและเพิ่มความต่อเนื่องของนวัตกรรม นอกจากนี้ ความพร้อมด้านทรัพยากรและระบบติดตามประเมินผลยังช่วยเสริมเสถียรภาพของการดำเนินงาน ทำให้นวัตกรรมสามารถดำเนินต่อไปได้แม้มีการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร ขณะเดียวกัน ขีดความสามารถของบุคลากรเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จ โดยเฉพาะทักษะด้านการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่ การประสานงานเครือข่าย และความเข้าใจบริบทของผู้สูงอายุ หากบุคลากรขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โรงเรียนผู้สูงอายุอาจดำเนินกิจกรรมในรูปแบบเดิมซ้ำ ๆ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของผู้สูงอายุได้ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด operational capacity ในกรอบการสร้างคุณค่าสาธารณะของ Moore (1995) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การสร้างคุณค่าสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรมีขีดความสามารถเพียงพอในการดำเนินงานและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

มิติที่สาม กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ

ผลการวิเคราะห์พบว่า โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นนวัตกรรมที่พึ่งพากระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเข้มข้น โดยความต่อเนื่องของการดำเนินงานขึ้นอยู่กับระดับของการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและเครือข่ายในชุมชน การเปิดพื้นที่ให้ผู้สูงอายุมีบทบาทในการออกแบบกิจกรรม การเป็นวิทยากร หรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและเพิ่มแรงจูงใจในการเข้าร่วมอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานสาธารณสุข สถาบันการศึกษา และเครือข่ายชุมชน ช่วยเพิ่มทั้งทรัพยากร ความรู้และความหลากหลายของกิจกรรม ซึ่งทำให้โรงเรียนผู้สูงอายุสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่องและตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้ดียิ่งขึ้น ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้อง

กับแนวคิด collaborative innovation ของ Sørensen and Torfing (2011) ซึ่งเสนอว่า นวัตกรรมภาครัฐมักเกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ในทำนองเดียวกัน Ansell and Gash (2008) อธิบายว่า การกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (collaborative governance) ต้องอาศัยความไว้วางใจ การสื่อสารอย่างเปิดเผย และเป้าหมายร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงนวัตกรรมได้อย่างแท้จริง ในทางกลับกัน หากการมีส่วนร่วมจำกัดอยู่เพียงการเข้าร่วมเชิงพิธีกรรม โดยไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางหรือการตัดสินใจร่วมกัน โรงเรียนผู้สูงอายุอาจถูกมองว่าเป็นโครงการของหน่วยงานรัฐมากกว่าของชุมชน ส่งผลให้ระดับความผูกพันของผู้เข้าร่วมลดลงและความต่อเนื่องของนวัตกรรมอาจลดลงตามไปด้วย

มิติที่สี่ ด้านการสถาปนาและความต่อเนื่องเชิงสถาบัน

ผลการวิเคราะห์พบว่า ความยั่งยืนของโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ขึ้นอยู่เพียงความสำเร็จของกิจกรรมในระยะสั้น หากขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการสถาปนาแนวปฏิบัติดังกล่าวให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารขององค์กรอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ นวัตกรรมจะมีความมั่นคงก็ต่อเมื่อถูกบูรณาการเข้าไปในโครงสร้างองค์กร แผนพัฒนาท้องถิ่น และกระบวนการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน

แนวคิดสถาบันนิยม ของ Scott (2014) อธิบายว่า แนวปฏิบัติใหม่จะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนก็ต่อเมื่อถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง กฎระเบียบและวัฒนธรรมขององค์กร ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบรรจุโรงเรียนผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณประจำและการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน จึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยทำให้นวัตกรรมดังกล่าวมีความต่อเนื่องในเชิงนโยบายและการบริหาร ขณะเดียวกัน แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ ของ Moore (1995) สะท้อนให้เห็นว่าโครงการของภาครัฐจะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนก็ต่อเมื่อสามารถสร้างผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ หากโรงเรียนผู้สูงอายุสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม โครงการดังกล่าวย่อมได้รับความชอบธรรมและการสนับสนุนจากสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสถาปนาเชิงสถาบันในระยะยาว นอกจากนี้ Rogers (2003) อธิบายว่า นวัตกรรมที่ได้รับการยอมรับอย่างต่อเนื่องในระบบสังคมจะค่อย ๆ พัฒนาไปสู่กระบวนการ institutionalization หรือการที่แนวปฏิบัติใหม่กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการดำเนินงานตามปกติขององค์กร ดังนั้น การที่โรงเรียนผู้สูงอายุสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้โครงการดังกล่าวพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันทางสังคมของชุมชนได้ในระยะยาว

เมื่อพิจารณากลไกทั้งสี่มิติร่วมกัน จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบเหล่านี้มิได้ดำรงอยู่อย่างแยกส่วน หากทำงานเชื่อมโยงกันในลักษณะของระบบเชิงบูรณาการ มิติการสร้างคุณค่าและความชอบธรรมทำหน้าที่กำหนดทิศทางและเหตุผลของการดำเนินงาน ขณะที่มิติด้านโครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กรทำหน้าที่แปลงคุณค่าดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หากขาดโครงสร้างรองรับ คุณค่าที่กำหนดย่อมไม่สามารถส่งผลเชิงรูปธรรมได้ ในขณะเดียวกัน มิติด้านกระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์กรกับชุมชนและเครือข่ายภายนอก ซึ่งช่วยเสริมสร้างทั้งความชอบธรรมและทรัพยากรทางสังคมให้แก่การดำเนินงาน ส่วนมิติด้านการ

สถาปนาเชิงสถาบันทำให้แนวปฏิบัติใหม่ฝังตัวในระบบงานขององค์กร ลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงเชิงบริหาร ดังนั้น การขับเคลื่อนโรงเรียนผู้สูงอายุจึงมิใช่กระบวนการเชิงเส้น หากเป็นระบบพลวัตที่แต่ละมิติส่งผลต่อกันและกัน หากมิติใดมิติหนึ่งอ่อนแอ เสถียรภาพของระบบโดยรวมย่อมได้รับผลกระทบ กรอบกลไกเชิงนวัตกรรมที่เสนอในบทความนี้จึงมุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งสี่มิติในฐานะระบบเดียวกัน เพื่อเป็นฐานสำหรับการพัฒนาแนวทางขับเคลื่อนโรงเรียนผู้สูงอายุให้มีความยั่งยืนในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการขับเคลื่อนโรงเรียนผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่า กลไกทั้ง 4 มิติที่ผู้เขียนสังเคราะห์ขึ้นสามารถปรากฏให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น โรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะต้นแบบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น โดยมีการบูรณาการกิจกรรมด้านสุขภาพ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การส่งเสริมอาชีพ และการมีส่วนร่วมทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสาธารณสุข ภาคประชาสังคม และเครือข่ายผู้สูงอายุในพื้นที่ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565)

การดำเนินงานดังกล่าวสะท้อนมิติด้านการสร้างคุณค่าและความชอบธรรมอย่างชัดเจน เนื่องจากโรงเรียนผู้สูงอายุสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างพื้นที่ทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ ขณะเดียวกันยังสะท้อนมิติด้านกระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือผ่านการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุและเครือข่ายชุมชนเข้ามามีบทบาทในการออกแบบและดำเนินกิจกรรมร่วมกัน นอกจากนี้ การกำหนดโรงเรียนผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณประจำ และการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน ยังสะท้อนมิติด้านโครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กร รวมถึงมิติด้านการสถาปนาเชิงสถาบันที่ช่วยให้นวัตกรรมสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ในลักษณะเดียวกัน หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการประเมินผลการดำเนินงานในระดับดีเด่นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมกิจการผู้สูงอายุ มักมีลักษณะร่วมสำคัญ ได้แก่ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ และการบูรณาการโรงเรียนผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบการบริหารปกติขององค์กร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความสำเร็จของโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมการบริหารมิได้เกิดจากกิจกรรมเพียงด้านเดียว หากเกิดจากการออกแบบกลไกเชิงระบบที่เชื่อมโยงทั้ง 4 มิติให้ทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องและสมดุล

สรุป

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์แนวคิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ แนวคิดการสร้างคุณค่าสาธารณะ แนวคิดการมีส่วนร่วมและนวัตกรรมเชิงความร่วมมือ และแนวคิดโรงเรียนผู้สูงอายุ เพื่อนำมาพัฒนาเป็นกรอบการวิเคราะห์กลไกการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิเคราะห์พบว่า ความสำเร็จของโรงเรียนผู้สูงอายุในฐานะนวัตกรรมระดับท้องถิ่นมิได้ขึ้นอยู่กับความใหม่ของกิจกรรม หากขึ้นอยู่กับการทำงานร่วมกันของกลไกเชิงระบบที่ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ การสร้างคุณค่าและความชอบธรรม โครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กร กระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ และการสถาปนาเชิงสถาบัน โดยแต่ละมิติมีบทบาทแตกต่างกันแต่เกื้อหนุนกันอย่างเป็นพลวัต กล่าวคือ มิติด้านคุณค่าทำหน้าที่กำหนดทิศทางและสร้างความชอบธรรม มิติด้านโครงสร้างทำหน้าที่แปลงแนวคิดให้เกิด

ผลในทางปฏิบัติ มิติด้านการมีส่วนร่วมทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์กรกับชุมชน และมิติด้านสถาบันทำหน้าที่สร้างความต่อเนื่องและความยั่งยืนของนวัตกรรม องค์ความรู้จากบทความนี้สะท้อนให้เห็นว่า การขับเคลื่อนนวัตกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาในลักษณะเชิงระบบ มิใช่มุ่งเน้นเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการเพียงด้านเดียว โดยกรอบการวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นสามารถใช้เป็นฐานในการอธิบายและออกแบบแนวทางการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุให้มีความยั่งยืนในบริบทสังคมสูงวัยของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

จากกรอบกลไกการขับเคลื่อนเชิงนวัตกรรมที่สังเคราะห์ไว้ การพัฒนาโรงเรียนผู้สูงอายุให้มีความยั่งยืนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการอย่างบูรณาการในทั้งสี่มิติ มิใช่เลือกพัฒนาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง โดยสามารถเสนอแนวทางเชิงนโยบายและเชิงการบริหารได้ดังต่อไปนี้

1. การเสริมสร้างมิติด้านคุณค่าและความชอบธรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดโรงเรียนผู้สูงอายุให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตในสังคมสูงวัยอย่างชัดเจน โดยระบุเป้าประสงค์เชิงคุณค่าที่เป็นรูปธรรม เช่น การส่งเสริมสุขภาวะเชิงป้องกัน การลดความโดดเดี่ยวทางสังคม หรือการสร้างพื้นที่การเรียนรู้ตลอดชีวิต เป้าประสงค์ดังกล่าวควรถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนปฏิบัติราชการประจำปีเพื่อสะท้อนความสำคัญเชิงนโยบาย ในเชิงบริหาร ควรพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลที่สามารถสะท้อนผลลัพธ์เชิงคุณค่าทางสังคมได้ เช่น ระดับการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ความต่อเนื่องในการเข้าร่วมกิจกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมด้านสุขภาพ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมทั้งในระดับผู้บริหารและประชาชน

2. การพัฒนาโครงสร้างและขีดความสามารถขององค์กร

ควรกำหนดหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบหลักที่ชัดเจนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมจัดสรรงบประมาณประจำที่ต่อเนื่อง แทนการพึ่งพางบประมาณโครงการระยะสั้น การมีโครงสร้างรองรับอย่างเป็นทางการช่วยลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงเชิงบุคลากรหรือเชิงการเมือง ในด้านขีดความสามารถควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่ การบริหารกิจกรรมเชิงชุมชน และการประสานงานเครือข่ายภาคี การส่งเสริมการเรียนรู้ภายในองค์กรและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานและลดความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพระหว่างพื้นที่

3. การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ

ควรออกแบบโรงเรียนผู้สูงอายุในลักษณะที่เปิดพื้นที่ให้ผู้สูงอายุมีบทบาทร่วมในการกำหนดทิศทางกิจกรรม มิใช่เพียงผู้รับบริการ การจัดตั้งคณะกรรมการหรือกลไกบริหารที่มีตัวแทนผู้สูงอายุและภาคีเครือข่ายเข้าร่วม จะช่วยสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและเพิ่มความยั่งยืนของการดำเนินงาน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานสาธารณสุข สถาบันการศึกษา และองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ เพื่อบูรณาการทรัพยากรและองค์ความรู้ ความร่วมมือเชิงเครือข่ายจะช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบและลดข้อจำกัดด้านทรัพยากร

4. การสถาปนาเชิงสถาบันเพื่อความยั่งยืน

เพื่อให้โรงเรียนผู้สูงอายุมีความต่อเนื่องในระยะยาว ควรบูรณาการการดำเนินงานเข้าสู่ระบบบริหารปกติขององค์กร เช่น การกำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะกลางและระยะยาว การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ด้านสังคม และการจัดทำคู่มือหรือมาตรฐานการดำเนินงาน การสร้างระบบถ่ายทอดองค์ความรู้ภายในองค์กร รวมถึงการพัฒนาเครือข่ายผู้นำผู้สูงอายุในพื้นที่ จะช่วยให้แนวปฏิบัติไม่หยุดชะงักเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหรือบุคลากร การสถาปนาในลักษณะดังกล่าวทำให้นวัตกรรมก้าวพ้นสถานะโครงการเฉพาะกิจไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น

References

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2565). *รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2565*. https://www.dop.go.th/th/statistics_page?cat=12&id=2521

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2550). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 8). สำนักพิมพ์รัตนไตร.

วรเดช จันทรศร. (2560). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.* สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *สำมะโนประชากรและเคหะ.* https://www.nso.go.th/nsoweb/main/summano/aE#gsc.tab=0

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543-571.

Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2011). *Public value: Theory and practice.* Palgrave Macmillan.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community co-production of public services. *Public Administration Review*, *67*(5), 846-860.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, *74*(4), 445-456.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147-160.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, *25*(1), 27-34.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovations* (3rd ed.). Free Press.

Rogers, E. M., & Shoemaker, F. F. (1971). *Communication of innovations: A cross-cultural approach* (2 nd ed.). Free Press.

Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (14 th ed.). Sage.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, *43*(8), 842-868.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The institutionalization of institutional theory. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175-190). Sage.

Withnall, A. (2010). Improving learning in later life. *International Journal of Lifelong Education*, *29*(1), 23-41.

World Health Organization. (2002). *Active ageing: A policy framework*. Author.