



สำนักงานประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



# กองทุนผู้สูงอายุ





## คำนำ

การศึกษาเรื่อง “กองทุนผู้สูงอายุ” เล่มนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าและจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ ความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาอุปสรรคของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่การหามาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งเพื่อลดและป้องกันปัญหาหนี้ค้างชำระและหนี้สูญที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อยในการนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารจัดการกองทุนผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าทางงบประมาณยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นสำหรับบุคคลในวงงานรัฐสภา ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับผู้สนใจทั่วไป

การศึกษาในครั้งนี้คงจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นได้หากขาดการสนับสนุนที่สำคัญจากหลายฝ่าย ผู้ศึกษาขอแสดงความขอบคุณต่อคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบงาน และกรอบอัตรากำลังของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำสำหรับความเห็นต่อการปรับปรุงรายงานการศึกษาดังกล่าว ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา และเพื่อนร่วมงานสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทุกท่านที่ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาประสบความสำเร็จในการทำงานเป็นอย่างดี สุดท้ายนี้ขอขอบคุณนายสันติ นกบุญ นิติกรชำนาญการ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ที่ให้ความช่วยเหลือในการอนุเคราะห์ข้อมูล และเอกสารวิชาการต่าง ๆ มา ณ โอกาสนี้ด้วย

จุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์

มกราคม 2558



## บทสรุปผู้บริหาร

ปัจจุบันสังคมไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรครั้งสำคัญ คือการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยสัดส่วนจำนวนประชากรในวัยทำงานและวัยเด็กลดลง เนื่องจากอัตราการเกิดและอัตราการตายของประชากรลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชากรไทยโดยเฉลี่ยมีอายุยืนยาวขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรทั้งหมด 64.6 ล้านคน และในจำนวนนี้มีประชากรผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป เท่ากับ 9.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งหมด ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มขั้นแล้ว จึงควรมีการเตรียมการเพื่อรองรับโดยเมื่อมีคนแก่หรือคนชรามากขึ้น สัดส่วนคนทำงานลดลง ผลผลิตโดยรวมก็จะลดลง ส่งผลให้รายได้ของประเทศลดลง เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศได้ ผู้สูงอายุต้องเกษียณจากการทำงานไม่มีรายได้ ต้องอาศัยรายได้จากเงินที่เก็บออมไว้ ถ้าหากไม่มีเงินออมไว้มากพอก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพ เป็นภาระแก่สังคมที่ต้องช่วยเหลือเกื้อกูลจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเพียงพอ เมื่อถึงวัยสูงอายุสภาพร่างกายและจิตใจมีการเปลี่ยนแปลงต้องมีการปรับตัวและที่สำคัญเมื่ออายุมากขึ้นสภาพร่างกายเริ่มเสื่อมถอยลงปัญหาด้านสุขภาพก็จะตามมา ซึ่งทั้งหมดเป็นปัญหาที่ทุกภาคส่วนสมควรมีการเตรียมการเพื่อรองรับจำนวนผู้สูงอายุที่จะมีเพิ่มขึ้นและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต

จากการที่ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มขั้นแล้ว ภาครัฐก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุขึ้นตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ให้มีศักยภาพ ความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการบริหารจัดการกองทุนผู้สูงอายุนั้น มีการดำเนินงานโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุซึ่งประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ จำนวน 5 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน และผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ มีหน้าที่ในการบริหารกองทุน ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด รวมทั้งการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินและรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ส่วนการดำเนินงานของกองทุนนั้น รัฐบาลได้เริ่มสนับสนุนงบประมาณให้แก่กองทุนเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2548 ซึ่งถือเป็นวันเริ่มต้นของกองทุนภายหลังจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้ถือกำเนิดขึ้น และเริ่มมีการใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 จนถึงปัจจุบัน โดยมีการดำเนินกิจกรรมหลักที่สำคัญ 2 กิจกรรม คือ

1) การให้การสนับสนุนโครงการแบบให้เปล่า เพื่อส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในลักษณะกลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ ดังนี้

1.1) โครงการขนาดเล็ก ในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท



- 1.2) โครงการขนาดกลาง ในวงเงินเกิน 50,000 - 300,000 บาท
- 1.3) โครงการขนาดใหญ่ วงเงินตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป
- 2) การให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม โดยไม่คิดดอกเบี้ย ดังนี้
  - 2.1) ให้กู้ยืมรายบุคคล วงเงินไม่เกินคนละ 30,000 บาท
  - 2.2) ให้กู้ยืมเงินเป็นรายกลุ่ม ๆ ละไม่น้อยกว่า 5 คน วงเงินไม่เกินกลุ่มละ 100,000 บาท

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาจากแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม ตัวอย่างกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานกองทุนผู้สูงอายุ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุ เป็นกรอบและแนวคิดในการศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ซึ่งเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์ เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานของกองทุนที่ผ่านมามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ ความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีปัญหอุปสรรคในการบริหารกองทุนอย่างไร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนข้อมูลต่อฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นประกอบการพิจารณาการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเผยแพร่ข้อมูลให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับทราบ

ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณให้กับกองทุนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 - 2557 จำนวนเงิน 1,024.6000 ล้านบาท และมีรายได้จากแหล่งอื่น จำนวนเงิน 5.4123 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 1,030.0123 ล้านบาท โดยได้สนับสนุนงบประมาณในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่ กลุ่ม/ชมรม/องค์กร และเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ และให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพ อีกทั้งใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกองทุน รวมทั้งสิ้น 558.7664 ล้านบาท และ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2557 คงเหลือเงินสดทั้งสิ้น 471.2459 ล้านบาท

จากการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 - 2557 ทั้งในมิติ ด้านประสิทธิภาพ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านผลกระทบ มิติความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาอุปสรรคในการบริหารกองทุนโดยข้อค้นพบจากการศึกษาสรุปได้ดังต่อไปนี้

## 1. ด้านประสิทธิภาพ

กองทุนผู้สูงอายุจัดตั้งขึ้นมาโดยบทบัญญัติของกฎหมาย และมีการบริหารจัดการในรูปแบบของ คณะกรรมการในชื่อว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ” ซึ่งการบริหารงานของกองทุนมีการดำเนินงานที่ชัดเจน มีคณะกรรมการและอนุกรรมการที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากทั้ง ภาคราชการและเอกชน และมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนและเป็นแบบแผนจึงช่วยให้ การดำเนินงานของกองทุนเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับฐานะทางการเงิน ของกองทุนผู้สูงอายุระหว่างปี 2548-2557 มีความมั่นคงและมีสภาพคล่องทางการเงินค่อนข้างดี เนื่องจากกองทุนมีส่วนของสินทรัพย์หมุนเวียนมากกว่าหนี้สินหมุนเวียนทุกปี และแม้จะมีหนี้ค้างชำระจากการ ให้กู้ยืมเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพอยู่ที่ร้อยละ 53 ของจำนวนผู้กู้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไปก็ตาม แต่เมื่อ พิจารณาจำนวนรายที่ขอกู้ยืมตั้งแต่ปี 2550-2557 เปรียบเทียบกันแล้วก็จะพบว่าผู้สูงอายุได้ชำระหนี้



ครบถ้วนแล้วไม่น้อยกว่า 15,000 ราย จากทั้งหมดที่ขอกู้ยืมจำนวนประมาณ 40,000 ราย ซึ่งหากพิจารณาในแง่ความสามารถในการชำระหนี้ของกลุ่มลูกหนี้กลุ่มนี้ที่เป็นผู้สูงอายุซึ่งไม่ใช่บุคคลธรรมดาทั่วไป ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ต้องการที่จะช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้ว ย่อมถือได้ว่าการบริหารงานของกองทุนมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งทั้งในมิติของเงินงบประมาณ ระยะเวลา และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

## 2. ด้านประสิทธิผล

การบริหารงานกองทุนผู้สูงอายุมีประสิทธิผลในระดับหนึ่ง โดยจะพบว่าภาคส่วนต่าง ๆ ได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานและจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้เข้าถึงบริการของกองทุนผู้สูงอายุโดยเฉพาะบริการในการสนับสนุนงบประมาณในโครงการ/กิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่า และบริการให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนเพื่อไปประกอบอาชีพผ่านกลไกทั้งในส่วนกลาง (สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ) และกลไกในต่างจังหวัด (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 76 จังหวัด) ซึ่งตั้งแต่ปี 2550-2557 จะพบว่ากองทุนสามารถสนับสนุนงบประมาณในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ จำนวน 1,098 โครงการ/กิจกรรม เป็นเงิน 99,908,269.- บาท รวมทั้งให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพรายบุคคล จำนวน 38,079 ราย เป็นเงิน 986,394,299.- บาท และรายกลุ่ม จำนวน 74 กลุ่ม เป็นเงิน 6,948,360.- บาท จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่ากองทุนผู้สูงอายุสามารถใช้จ่ายเงินได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในด้านการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองผู้สูงอายุ ถึงแม้ว่าบางวัตถุประสงค์จะไม่ได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการน้อยก็ตาม

## 3. ด้านผลกระทบ

การบริหารกองทุนผู้สูงอายุของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ตลอดจนองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพบว่า มีผลกระทบในแง่บวกมากกว่าแง่ลบ โดยผลกระทบในแง่บวก ได้แก่ ทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความสุข มีความภาคภูมิใจที่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ มีกิจกรรมให้ทำเพื่อคลายเหงา รู้สึกว่าชีวิตมีคุณค่ามากขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ผู้สูงอายุไม่ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อมาใช้จ่ายอีกด้วย ส่วนผลกระทบในแง่ลบนั้นอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นหนี้สินจากการที่ได้กู้ยืมเงินทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพ และอีกประการหนึ่งคืออาจก่อให้เกิดภาวะหนี้ค้างชำระซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องและฐานะทางการเงินของกองทุนในอนาคต

## 4. ความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม

การบริหารกองทุนผู้สูงอายุมีความคุ้มค่าทางงบประมาณทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาได้จากผลการวิเคราะห์ด้านประสิทธิภาพ และด้านประสิทธิผล รวมทั้งในด้านผลกระทบของกองทุนทั้งในมิติของสภาพคล่องทางการเงินของกองทุน การได้รับรางวัลทุนหมุนเวียนดีเด่น ประเภทรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น ระดับชมเชย ที่กองทุนได้รับในปี 2556 จากการประเมินของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง การสามารถช่วยเหลือและสนับสนุนงบประมาณ ให้แก่ ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุเพื่อนำไปใช้จัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุและนำไปใช้เป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพได้โดยไม่เกิด



ภาวะการขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือขาดเงินทุนหมุนเวียนแต่อย่างใด ซึ่งจากการสนับสนุนเงินกองทุนดังกล่าว ทำให้มีเงินหมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขจากการมีงานทำ ทำให้มีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่ดีขึ้นจากการมีรายได้เพิ่มขึ้น เกิดการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุ เพื่อทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อคลายเหงา ทำให้ชีวิตมีความสุขมากขึ้น รวมทั้งสามารถช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระของครอบครัวได้เป็นอย่างมาก

## 5. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

จากการศึกษาพบว่า แม้การบริหารกองทุนผู้สูงอายุจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ยังมีประเด็นปัญหาอุปสรรคบางประการที่ควรนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนทั้งหมดยังอยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว การใช้จ่ายเงินกองทุนยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทุกวัตถุประสงค์ แหล่งรายได้หลักของกองทุนส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่านั้น จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลกองทุนของแต่ละจังหวัดมีจำนวนไม่เพียงพอ และการประชาสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่กองทุนเข้าไปไม่ถึงผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่ากองทุนนี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการคาดหวังผลกำไรเป็นตัวเงินจากการดำเนินงานเป็นหลักเหมือนเช่นการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน เนื่องจากกองทุนผู้สูงอายุเป็นกองทุนด้านการพัฒนาสังคมที่มีเป้าหมายในการสนับสนุนทุนเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นประชากรที่มีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทยปัจจุบันและจะยังมีจำนวนมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครอง ดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน รัฐบาลจึงควรสนับสนุนเงินงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมของกองทุนต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาเพื่อให้กองทุนสามารถเข้าถึงผู้สูงอายุได้มากขึ้นและบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนได้อย่างแท้จริง ดังรายละเอียดตามข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรสร้างกลไกในการกระจายอำนาจในการบริหารกองทุนไปในจังหวัดต่าง ๆ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้กระจายอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของการสนับสนุนโครงการ การให้กู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพ ทั้งประเภทรายกลุ่มและประเภทรายบุคคล การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบ ถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พัก อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม และการสนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาคอขวดเป็นรายคดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องหามาตรการในการกำกับดูแลการบริหารงานในจังหวัดต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนไปพร้อมกันด้วย



1.2 ในส่วนของหนี้ค้ำชำระจากการกู้ยืมเงินทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพประเภทรายบุคคลซึ่งยังมีเป็นจำนวนมากนั้น กองทุนและผู้ที่เกี่ยวข้องควรหามาตรการเร่งรัดในการดูแลหนี้ค้ำชำระให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในแง่ของการเพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอ การสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้สูงอายุที่กู้ยืมเงินทุนให้ตระหนักถึงภาระและหน้าที่ที่ต้องชำระเงินคืนให้แก่กองทุนเพื่อจะได้นำมาใช้หมุนเวียนให้ผู้สูงอายุรายอื่นได้มีโอกาสกู้ยืมนำไปประกอบอาชีพเช่นกัน การกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานทั้งในเรื่องของอัตราค่าตอบแทน และความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน

1.3 ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินให้มีความรัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันหนี้สูญ และป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับสภาพคล่องของกองทุนในอนาคต

1.4 ควรปรับปรุงวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมการดำเนินงานของกองทุนให้ครอบคลุมจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

1.5 ควรปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้ประชากรสูงอายุในระดับรากหญ้าสามารถเข้าถึงกองทุนได้มากยิ่งขึ้น

1.6 ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการจ้างงานข้าราชการที่เกษียณอายุ และยังคงมีความต้องการทำงาน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสทำงานหลังวัยเกษียณ โดยกำหนดประเภทของอาชีพที่เหมาะสมกับช่วงวัย และความรู้ความสามารถของแต่ละคน

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 การให้บริการของกองทุนผู้สูงอายุยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ต้องการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองผู้สูงอายุ เช่น เรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พิก อาหารและเครื่องนุ่งห่ม และการสนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาครอบครัวเป็นรายคดี ดังนั้น ในการดำเนินงานต่อไปในอนาคต กองทุนควรจัดบริการต่าง ๆ เหล่านี้ ให้แก่ ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ

2.2 ควรมีการบริหารสินทรัพย์ของกองทุนโดยการนำไปซื้อหน่วยลงทุนระยะสั้นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนนำไปใช้ประโยชน์ในกองทุนผู้สูงอายุมากขึ้น แทนการนำเงินฝากไว้กับธนาคารเพียงอย่างเดียว ซึ่งได้รับรายได้จากดอกเบี้ยในอัตราที่น้อยกว่าหน่วยลงทุนประเภทอื่น

2.3 ควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภารกิจของกองทุนผู้สูงอายุให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณะอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุ ครอบครัว ตลอดจนหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของกองทุนได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง



2.4 ควรเน้นการส่งเสริมกิจกรรมที่นำไปสู่การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุ การสนับสนุนโครงการอบรมสร้างอาชีพที่เหมาะสมกับวัยสูงอายุเพื่อลดความยากจนและการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ และการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านผู้สูงอายุ เช่น ชมรมผู้สูงอายุหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำงานด้านผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยตนเอง อันจะเป็นการสนับสนุนให้เกิดสังคมที่เข้มแข็งและการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2.5 ควรมีการหาภาคีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และเอกชน เพื่อช่วยสนับสนุนการบริหารกองทุนให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกองทุนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กองทุนต้องพึ่งงบประมาณจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว

2.6 ควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนทำการดูแลพนักงานตนเองที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยถือว่าเป็นการสร้างควมรับผิดชอบต่อสังคมประการหนึ่ง เช่น การจัดหางานที่เหมาะสมกับวัยที่สูงขึ้น โดยไม่ยกเลิกการจ้างงาน การให้โอกาสทำงานหลังวัยเกษียณ การฝึกฝีมือ การให้การศึกษาจากระบบ เป็นต้น



## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
บทสรุปผู้บริหาร	ii
สารบัญ	Viii
สารบัญตาราง	x
สารบัญภาพประกอบ	xi
<b>บทที่</b>	
<b>1 บทนำ</b>	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตของการศึกษา	4
4. ข้อสมมุติฐานการศึกษา	4
5. นิยามศัพท์เฉพาะ	5
6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	5
<b>2 แนวคิดทางวิชาการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	6
1. แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม	6
2. แนวคิดการบริหารกลยุทธ์	8
3. ตัวอย่างกองทุนที่เกี่ยวข้อง	12
4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	17
5. การบริหารงานกองทุนผู้สูงอายุ	18
6. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ	22
7. กิจกรรมหลักของกองทุนผู้สูงอายุ	26
8. คุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุ	28
9. แหล่งเงินทุน	31
10. ลักษณะทางประชากรของผู้สูงอายุ	31
<b>3 วิธีดำเนินการศึกษา</b>	33
1. รูปแบบการวิจัย	33
2. แหล่งข้อมูล	33
3. วิธีการจัดเก็บข้อมูล	34
4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	34



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
<b>4 ผลการศึกษา</b>	35
1. ผลการดำเนินงาน	35
2. สถานะทางการเงิน	39
3. ความสำเร็จการกั้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ ประจำปี 2557	44
4. การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ปีบัญชี 2555 และปี 2556	45
<b>5 ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ</b>	47
1. ด้านประสิทธิภาพ	47
2. ด้านประสิทธิผล	50
3. ด้านผลกระทบ	52
4. ความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม	52
5. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ	54
<b>6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	55
1. บทสรุป	55
2. ข้อเสนอแนะ	57
2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	57
2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	58
เอกสารอ้างอิง	60



## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 ร้อยละของประชากรสูงอายุ จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ กลุ่มช่วงวัยและเพศ พ.ศ. 2557	32
2 รายงานการรับ-จ่ายเงินของกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ 2549	36
3 ผลการดำเนินงานของกิจกรรมหลักทั้งการสนับสนุนโครงการและการให้กู้ยืมเงินทุน เพื่อประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม ตั้งแต่ปี 2550 - 2557	37
4 แบบสรุปผู้ค้างชำระการให้กู้ยืมเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพรายบุคคลตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไป ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 ถึงเดือนกันยายน 2557	38
5 รายงานผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 - 2557	39
6 รายงานฐานะการเงินกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 - 2557	41
7 อัตราส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียนของกองทุนผู้สูงอายุ	42
8 การเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2557	43
9 ผลการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีบัญชี 2555 และปี 2556	45



## สารบัญภาพประกอบ

ภาพ	หน้า
1 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process)	10
2 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ มีองค์ประกอบจำนวน 11 คน	19
3 โครงสร้างคณะอนุกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงโครงการที่ขอรับการสนับสนุน และกั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุมีองค์ประกอบจำนวน 14 คน	21
4 ขั้นตอนและวิธีการให้บริการ การเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุน	29
5 ขั้นตอนและวิธีการให้บริการการกั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายกลุ่มและรายบุคคล	30
6 จำนวนและร้อยละของประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2537 2545 2550 2554 และ 2557	31
7 แหล่งรายได้ของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 – 2557	40



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา สภาพการณ์ทางประชากรของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอัตราการเพิ่มประชากรลดลงเป็นอย่างมากในขณะที่อัตราการตายก็ลดลงอย่างมากเช่นเดียวกัน ซึ่งการลดลงของการตายของประชากรไทยเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการส่วนหนึ่งเป็นผลจากวิทยาการทางการแพทย์สมัยใหม่ และการดำเนินงานทางด้านการสาธารณสุขที่เจริญก้าวหน้ามากขึ้นเป็นอย่างมากและทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นการขยายบริการทางการแพทย์ เช่น การเพิ่มจำนวนศูนย์บริการสาธารณสุขและโรงพยาบาลไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ หรือการมีโครงการสาธารณสุขขั้นมูลฐานและการดำเนินการควบคุมโรคติดต่อที่สำคัญ อีกส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอดีต ก็ส่งผลให้รายได้ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นทำให้ความสามารถในการใช้จ่ายและการดูแลสุขภาพมีมากขึ้น

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางอายุของประชากรไทยกล่าวคือ พบว่าในช่วง 20 - 30 ปีที่ผ่านมา ทั้งจำนวนและสัดส่วนของประชากรไทยในวัยเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) ลดลง ในขณะที่จำนวนของประชากรในวัยแรงงาน (อายุ 15 - 29 ปี) ยังคงเพิ่มขึ้น สำหรับประชากรสูงอายุหรือประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต ซึ่งในปี 2556 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรทั้งหมด 64.6 ล้านคน และในจำนวนนี้มีประชากรผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป เท่ากับ 9.6 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มขั้น (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2556, น. 22)

โดยในจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเหล่านี้ จะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อ (1) ด้านการผลิต เมื่อโครงสร้างของประชากรเปลี่ยนไปมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้นขณะที่มีวัยทำงานเท่าเดิมหรือลดลงจะมีผลกระทบต่อการผลิต ทำให้การผลิตและกำลังแรงงานน้อยลง ผลผลิตการผลิตลดน้อยลงหรืออุปทานแรงงานลดลงซึ่งอาจจะส่งผลทำให้ค่าแรงสูงขึ้นได้หรือเกิดการขาดแคลนแรงงาน (2) ด้านการลงทุนและการออม เมื่อมีวัยผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการลงทุนน้อยลงวัยสูงอายุหรือวัยเกษียณขาดรายได้หรือมีรายได้น้อยลงทำให้มีการออมลดลง ในขณะที่วัยทำงานต้องรับภาระมากขึ้นทำให้มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจึงส่งผลให้มีเงินออมน้อยลงและเงินลงทุนลดลง สำหรับภาครัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการมากขึ้นเพื่อบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ทำให้การลงทุนและการออมของประเทศลดลง (3) ด้านผลผลิตหรือรายได้ประชาชาติ เมื่อสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้นก็จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ Gross National Product (GNP) หรือรายได้ประชาชาติขาลดน้อยลง และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลลดลง (4) ด้านการคลัง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นภาครัฐ



จำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข การแพทย์ บริการสังคมแก่ผู้สูงอายุมากขึ้นและต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพื่อสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากไร้ถูกทอดทิ้งมากขึ้น ขณะที่งบประมาณรายได้ลดลงเก็บภาษีรายได้น้อยลงเนื่องจากมีวัยผู้สูงอายุซึ่งไม่มีรายได้มีสัดส่วนที่มากขึ้น และ (5) ด้านภาระพึ่งพาผู้อื่นกลุ่มประชากรที่อยู่ในวัยสูงอายุที่อาจจะต้องพึ่งพาผู้อื่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการทำกิจวัตรประจำวัน มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น และยังคงดำเนินต่อไปในอนาคตด้วยอัตราที่เร็วมาก ทั้งนี้เนื่องจากภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดต่ำลงมาและรวมทั้งการย้ายถิ่นของบุตรที่อยู่ในวัยแรงงานไปทำงานต่างพื้นที่ผู้สูงอายุในรุ่นต่อไปจะยังมีบุตรลดน้อยลงตามแนวโน้มภาวะการเจริญพันธุ์ การหวังพึ่งพาบุตรในยามชราว่าจะเป็นได้ยากขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ผลการวิจัยหลายฉบับที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญที่ผู้สูงอายุไทยประสบ คือ ปัญหาทางเศรษฐกิจและสุขภาพโดยเกือบครึ่งหนึ่งของผู้สูงอายุมีรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ และโรคที่เป็นกันมากในกลุ่มผู้สูงอายุ คือ ปวดหลัง ปวดเอว ไขข้ออักเสบ ความดันโลหิตสูง โรคกระเพาะ โรคหัวใจ นอกจากนี้ยังพบว่าภาวะเจ็บป่วยของผู้สูงอายุเหล่านี้เป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้สูงอายุไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ทำงานนอกระบบประมาณ 2.55 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 91 (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2551, น. 100) เป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการดูแลด้านการคุ้มครองสวัสดิการและประกันสังคม ขาดอำนาจต่อรองในการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายแรงงาน มีแนวโน้มมีปัญหาจากการทำงานสูงขึ้น ซึ่งปัญหาสำคัญจากการทำงานที่พบสูงสุด คือ เรื่องค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงาน งานหนัก และงานขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น การเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับผู้สูงอายุที่ยังสามารถประกอบอาชีพได้จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่มาสร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัวโดยไม่ต้องพึ่งพิงบุตรหลานหรือภาครัฐมากนัก ซึ่งจากคุณลักษณะของผู้สูงอายุและปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้สูงอายุในปัจจุบันกำลังประสบเป็นข้อมูลที่สำคัญที่สามารถใช้สะท้อนถึงแนวโน้มของปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการที่จะมีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นในอนาคต ตลอดจนสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางนโยบายและแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมเกี่ยวกับผู้สูงอายุต่อไปในอนาคต

“กองทุนผู้สูงอายุ” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกลไกหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ให้มีศักยภาพ ความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับ การส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ทั้งกาย ใจ และสังคมที่ดีขึ้น ประกอบกับในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุคณะหนึ่งเป็นผู้นำหน้าในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด



2) พิจารณานุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

3) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ต่อมาจึงได้นำไปสู่การออกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548 โดยในระเบียบฯ ดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดขอบเขตการใช้เงินกองทุนไว้ในข้อ 14 ของระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548 จำนวน 6 ด้าน ดังต่อไปนี้ (ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน, 2548)

1) จ่ายเป็นเงินสนับสนุนแผนงานและโครงการในการส่งเสริมการพัฒนาตนเอง ทั้งทางด้านการศึกษา สังคม ศาสนา ข้อมูลข่าวสาร อาชีพ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การส่งเสริมบทบาทอาสาสมัคร การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายชุมชน

2) จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับอันตรายจากการถูกละเมิดกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พัก อาหาร หรือเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น

3) จ่ายเป็นเงินกู้ให้ผู้สูงอายุได้กู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพ

4) จ่ายเป็นเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษาหรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาครอบครัว

5) จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุ เช่น การบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ การติดตามประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน

6) จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องอื่นๆ เพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยการกำหนดขอบเขตการใช้เงินกองทุนทั้ง 6 ด้านดังกล่าวข้างต้น ก็เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดในการใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนผู้สูงอายุให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุอย่างแท้จริงซึ่งมาตรการสำคัญดังกล่าวก็คือการจ่ายเป็นเงินสนับสนุนแผนงานและโครงการ ให้แก่ กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ และการจ่ายเป็นเงินให้แก่ผู้สูงอายุกู้ยืมเพื่อเป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพ

ภายหลังจากที่กองทุนผู้สูงอายุได้เริ่มมีการใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ผู้สูงอายุทั้งการสนับสนุนงบประมาณโครงการ ให้แก่ กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ และการให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนเพื่อไปประกอบอาชีพพบว่า การให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพนั้น อาจเกิดหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมากและมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดหนี้สูญในอนาคตได้มากกว่าการให้บุคคลธรรมดาทั่วไปกู้ยืม เนื่องจากผู้สูงอายุยิ่งนับวันจะยิ่งอายุสูงขึ้น สุขภาพร่างกายย่อมเสื่อมถอยลงตามวันเวลา ก็จะทำให้ประสบปัญหาด้านสุขภาพจนถึงขั้นอาจทุพพลภาพ



จนไม่สามารถประกอบอาชีพได้และไม่มีเงินที่จะนำมาชำระหนี้กองทุนผู้สูงอายุที่ตนได้กู้ยืมไปประกอบอาชีพอย่างนี้อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น หากไม่มีมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม เพื่อรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อการบริหารกองทุนผู้สูงอายุซึ่งเป็นกองทุนหมุนเวียน รวมทั้งอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้ จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าว ทางผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ ความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาอุปสรรคของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อนำไปสู่การหามาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งเพื่อลดและป้องกันปัญหาหนี้ค้างชำระและหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ

2.2 เพื่อศึกษาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ และความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคมของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

2.4 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นงานศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เรื่อง “กองทุนผู้สูงอายุ” ซึ่งผู้ศึกษาใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Reserch) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลในระดับปฐมภูมิ (Primary Data) และระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎหมาย/กฎระเบียบ/ประกาศ/คำสั่ง แผนงาน ตำราวิชาการ รายงานประจำปี วิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุ โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุในระหว่างปีงบประมาณ 2548-2557 เท่านั้น และใช้ระยะเวลาในการศึกษา ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2557 ถึงเดือนมกราคม 2558

## 4. ข้อสมมติฐานการศึกษา

การบริหารงานกองทุนผู้สูงอายุโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุดีขึ้น



## 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายที่ตรงกัน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดความหมายและขอบเขตของคำศัพท์เฉพาะต่าง ๆ ไว้ดังนี้

“ผู้สูงอายุ” หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

“กองทุน” หมายถึง กองทุนผู้สูงอายุ

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

“คณะกรรมการบริหารกองทุน” หมายถึง คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

“การบริหาร” หมายถึง การดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุที่ดำเนินงานโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

“ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุดีขึ้น” หมายถึง การที่ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือมีสุขภาพกาย สุขภาพใจที่ดีขึ้น และรู้สึกถึงคุณค่าทางชีวิตที่เพิ่มขึ้น

“ประสิทธิภาพ” หมายถึง การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของกองทุนผู้สูงอายุในการดำเนินการใด ๆ โดยมุ่งหวังถึงผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดไม่ว่าจะเป็นเงิน ทรัพยากร ระยะเวลา แรงงาน รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการนั้น ๆ ให้เป็นผลสำเร็จ

“ประสิทธิผล” หมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกองทุนผู้สูงอายุที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้

“ความคุ้มค่าเชิงงบประมาณ” หมายถึง ความคุ้มค่าในการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุโดยผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป และยักรวมถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

“ผลกระทบ” หมายถึง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ โดยอาจมีทั้งผลกระทบที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา และอาจส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

## 6. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

6.1 ทำให้ทราบถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับกองทุนผู้สูงอายุ

6.2 ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ และความคุ้มค่าทางงบประมาณ ด้านเศรษฐกิจและสังคมของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

6.4 สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารกองทุนผู้สูงอายุให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



## บทที่ 2

### แนวคิดทางวิชาการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เรื่อง “กองทุนผู้สูงอายุ” ทางผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาจากแนวคิดทางวิชาการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษา โดยมีแนวคิดทางวิชาการและวรรณกรรมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 1. แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม

การคุ้มครองทางสังคม หมายถึง เครื่องมือต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันทางสังคม ตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ใช้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีใช่เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเขามามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาข้อตกลงร่วมทางสังคม และการกระจายรายได้อีกด้วย นอกจากนี้การคุ้มครองทางสังคมยังหมายรวมถึง ระบบการประกันทางสังคมด้วย ซึ่งได้มีการให้นิยามไว้ว่า การประกันสังคม หมายถึง ความคุ้มครองซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ของรัฐเพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคม อันเนื่องมาจากการขาดรายได้หรือการมีรายได้น้อยลงเพราะความเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บในการทำงาน ทูพลภาพ ชราภาพ และมรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาล และการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย (องค์การภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก แห่งสหประชาชาติระหว่างประเทศ (ICFTU-APRO), 2541, น. 6-29, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 19)

การคุ้มครองทางสังคมบางครั้งได้รับการนิยามที่มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ดังที่ซาราคุกและคณะ ที่ได้ให้นิยามว่าการคุ้มครองทางสังคม (Safety Nets and Social Protection) นั้น เป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นหลักการในการป้องกันและปกป้องคนยากจนและอ่อนแอ ที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจโดยการคุ้มครองทางสังคมและการประกันสังคมจะช่วยปกป้องให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในภาวะวิกฤต ซึ่งหมายรวมถึงคนในครอบครัวและปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการคุกคามต่าง ๆ ให้ได้รับการคุ้มครองปกป้องและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้นานที่สุด



ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการคุ้มครองทางสังคม เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ดำเนินการเพื่อให้บริการต่าง ๆ ครอบคลุมการคุ้มครองประชาชนในสังคม ซึ่งมีความยากจน และอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการ ถูกคุกคามจากภัย เศรษฐกิจและภัยสังคม ทั้งนี้ บริการต่าง ๆ จะเป็นในลักษณะของการให้การดูแลที่เกี่ยวกับระบบการดูแล ทั้งเรื่องเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินในระยะยาว ตั้งแต่การทำงาน การเจ็บป่วย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

สำหรับประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อเรื่องนี้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้กล่าวถึงการคุ้มครองทางสังคมโดยเน้นการให้การปกป้อง คุ้มครองคนในสังคมในทุก ๆ ด้าน ซึ่งถือเป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนควรได้รับสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ จากการ ให้บริการของรัฐตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ขยายการดำเนินงานมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองทางสังคมว่าเป็นส่วนหนึ่ง ในระบบการปกป้องและการคุ้มครองประชาชนจากภาวะปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและก่อผลกระทบต่อ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนทุกคน ดังนั้น การคุ้มครองทางสังคมจึงเปรียบเสมือนกลไกทางสังคมที่จะทำให้ ประชาชนทุกคนมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตมากยิ่งขึ้น ด้วยการมีระบบการคุ้มครองที่ดีที่ครอบคลุมทุก ๆ ด้าน ซึ่งประเทศไทยเองได้มีการดำเนินการสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมทุก ๆ ด้านเช่นกัน โดยเฉพาะ อยางยิ่ง กลุ่มผู้สูงอายุที่ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่อ่อนแอในสังคมเนื่องด้วยเป็นวัยที่มีความสามารถหรือมีศักยภาพในการ ทำงานต่ำกว่าวัยแรงงาน จึงทำให้การคุ้มครองทางสังคมนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงกลุ่มผู้สูงอายุมากยิ่งขึ้น ซึ่งสังเกตได้จากภาวะประชากรสูงอายุกับภาวะพึ่งพาที่พบว่าอัตราส่วนพึ่งพารวม (Total dependency ratio) ประกอบไปด้วยอัตราส่วนพึ่งพาเด็ก (Child dependency ratio) และอัตราส่วนพึ่งพาผู้สูงอายุ (Aged dependency ratio) โดยเป็นการบอกถึงความสัมพันธ์ของขนาดประชากรวัยทำงาน (Workingage population) ที่มีอายุระหว่าง 15-59 ปี กับขนาดของประชากรพึ่งพา (Dependent Population) ได้แก่ ประชากรเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) และประชากรสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) อัตราส่วนพึ่งพารวมแสดงถึงภาระของประชากร วัยทำงานในการที่ต้องดูแลเด็กและผู้สูงอายุ ในขณะที่เดียวกันใน พ.ศ. 2503 อัตราส่วนพึ่งพารวมเท่ากับร้อยละ 91.55 ซึ่งเกือบทั้งหมดของประชากรที่ต้องพึ่งพา คือเด็ก ต่อมาอัตราการเกิดลดลงตามลำดับทำให้อัตราส่วนพึ่งพาของ เด็กลดลงและส่งผลให้อัตราส่วนพึ่งพา รวมลดลงไปด้วย ในระยะหลังโครงสร้างประชากรเริ่มมีสัดส่วนเป็น ผู้สูงอายุมากขึ้นเป็นผลให้อัตราส่วนพึ่งพาของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากแนวโน้มดังกล่าวการรอกกลับของ ทิศทางอัตราส่วนพึ่งพา รวมจากการลดลงไปเป็นเพิ่มขึ้นจะเกิดขึ้นในราวปี พ.ศ. 2551 และภายหลังจากนั้น อัตราส่วนพึ่งพา แสดงว่าความได้เปรียบในเรื่องแรงงานของประเทศไทยจะหมดไปในอีก 10-15 ปีข้างหน้า ซึ่งผลของการเกิดภาวะประชากรสูงอายุในประเทศไทยจะทำให้มีประชากรสูงอายุที่มีสูงมาก มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอีกด้วย กล่าวคือ พ.ศ. 2503 ร้อยละ 34.9 ของประชากรเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปี หรือมากกว่าและจะเพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 38 ภายในปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น ในการวางแผนนโยบายและแผนงานเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริม และ



สนับสนุนผู้สูงอายุให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องให้ความสำคัญต่อความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มนี้ จากภาวะประชากรที่ได้นำเสนอมาแล้วนี้ ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมกลุ่มผู้สูงอายุให้มากขึ้น เนื่องด้วยเป็นกลุ่มเสี่ยงทางสังคมที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงมากกว่าวัยอื่น ดังนั้นแล้วโครงการคุ้มครองทางสังคมต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาในช่วงต้นจะเป็นแนวทางในการสร้างระบบการปกป้องและคุ้มครองผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ด้วยการมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตจากการให้การดูแลที่ดีของรัฐซึ่งถือเป็นองค์หลักในการให้การดูแลประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ (องค์การภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU-APRO), 2541, น. 6-29, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 20-21)

## 2. แนวคิดการบริหารกลยุทธ์

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นหัวใจของการบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนกลยุทธ์และการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ แผนดังกล่าวจะถูกใช้เป็นแนวทางใหญ่ของการก้าวไปในทิศทางที่เหมาะสม และเพื่อให้องค์กรมีแนวทางการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ

### 2.1 ความหมายของการบริหารกลยุทธ์มีผู้ให้ความหมายพอสังเขป ดังนี้

กลยุทธ์ (Strategy) คือ แผนประเภทหนึ่งที่ว่าไว้เพื่อความสำเร็จในจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ กลยุทธ์จึงเป็นกระบวนการของการกำหนดแผนสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นมา หรือการทำให้แผนบรรลุความสำเร็จในวิธีการอันเกิดจากปฏิภาณไหวพริบความชำนาญ (ปรีชา หงสโกเรเลิศ, 2551, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 15)

Certo and Peter ได้กล่าวถึงการบริหารเชิงกลยุทธ์ว่าหมายถึงกระบวนการที่ต่อเนื่องและมีการทบทวนตลอดเวลา เพื่อให้องค์กรโดยรวมสามารถดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม ซึ่ง Wriqth และคณะ มีความเห็นว่าการบริหารกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการต่อเนื่องในการกำหนดภารกิจและเป้าประสงค์ขององค์กรภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกขององค์กร การกำหนดวิธีที่เหมาะสม การปฏิบัติงานตามกลวิธีที่กำหนด การใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกลยุทธ์เพื่อทำให้มั่นใจว่ากลวิธีที่องค์กรนำมาใช้สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ (สุริยะ วงศ์คงคาเทพ และคณะ, 2547, น. 18, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 15)

### 2.2 ประโยชน์และความสำคัญของการบริหารกลยุทธ์

1. ช่วยให้ผู้บริหารต้นตอต่อการเปลี่ยนแปลง เห็นโอกาสใหม่ ๆ เห็นข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น ทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้
2. ช่วยให้องค์กรโดยรวมมีทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน
3. ทำให้องค์กรสามารถสร้างผลตอบแทนที่สูงกว่าคู่แข่ง



4. ช่วยให้ผู้บริหารสามารถยกระดับผลการปฏิบัติงาน
5. ช่วยให้ผู้บริหารมีการทำงานในลักษณะเชิงรุกมากกว่าเป็นฝ่ายตั้งรับและมีการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น

### 2.3 กระบวนการบริหารกลยุทธ์

หัวใจสำคัญของการบริหารกลยุทธ์มีกระบวนการสำคัญ 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. **การกำหนดแผนกลยุทธ์ (strategy formulation) หรือการวางแผนกลยุทธ์ (strategy plan)** เป็นขั้นตอนของการวางแผน โดยเริ่มที่การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในภายนอกขององค์กรเพื่อกำหนดเป้าหมายระยะที่จะบอกทิศทางขององค์กร

2. **การนำแผนไปปฏิบัติ (strategy implementation)** ขั้นตอนนี้เน้นการวางแผน การดำเนินงานและการนำแผนงานต่าง ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งต้องเตรียมความพร้อมของปัจจัยต่าง ๆ ด้านบุคลากร โครงสร้างองค์กร และระบบงานต่าง ๆ ที่จำเป็น

3. **การติดตาม และประเมินผลกลยุทธ์ (strategy evaluation and control)** เป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในแผนกลยุทธ์ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อจะดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสม

### 2.4 กระบวนการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Management Process)

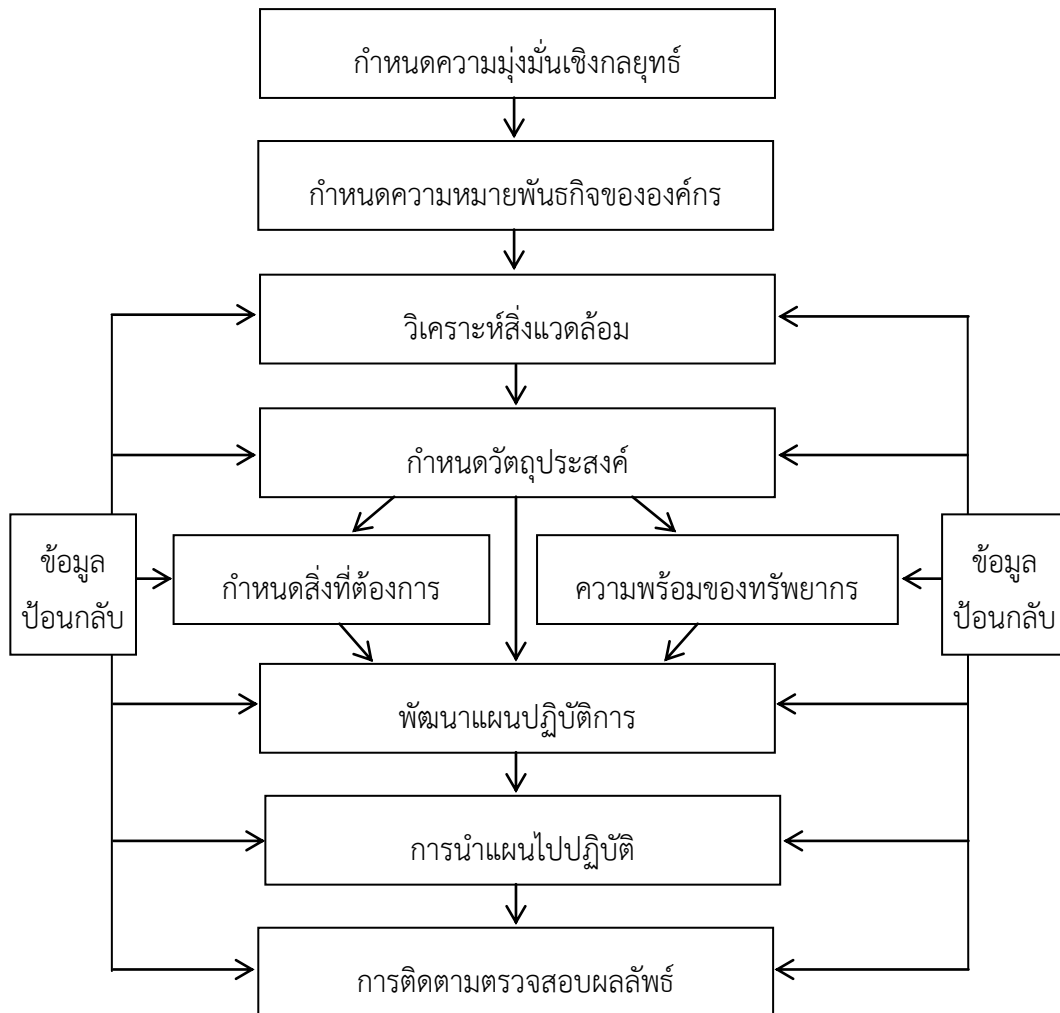
ในการบริหารกลยุทธ์นั้น การวางแผนกลยุทธ์ถือได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญมากที่สุด เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้ถูกต้องเหมาะสมตั้งแต่แรกเริ่ม และทำให้ภาระงานขึ้นไปสำเร็จได้ง่าย ซึ่งการวางแผนกลยุทธ์ประกอบด้วยขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (ปรีชา หงสไกรเลิศ, 2551, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 16)

1. กำหนดความมุ่งมั่นเชิงกลยุทธ์ (Determine Strategic Intent)
2. กำหนดความหมายพันธกิจขององค์กร (Define Organizational Mission)
3. วิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (Analyze Environment)
4. กำหนดวัตถุประสงค์ (Set Objectives)
  - 4.1 กำหนดสิ่งที่ต้องการ (Determine Requirements)
  - 4.2 ความพร้อมของทรัพยากร (Access Resources)
5. พัฒนาแผนปฏิบัติการ (Develop Action Plans)
6. นำแผนไปปฏิบัติ (Implement Plans)
7. ติดตามตรวจสอบผลลัพธ์ (Monitor Outcomes)

เป็นที่สังเกตว่าจากขั้นตอนที่ 3 (วิเคราะห์สิ่งแวดล้อม) ถึงขั้นตอนที่ 7 (การติดตามตรวจสอบผลลัพธ์) จะต้องจัดให้มีระบบข้อมูลป้อนกลับทุกขั้นตอนและระหว่างขั้นตอนแต่ละขั้นตอนด้วยกัน ดังรายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process)



ที่มา : J. Stewart Black and Lyman W. Porter, ๑๙๙๘.

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการกำหนดความมุ่งมั่นเชิงกลยุทธ์ (Strategic Intent) ในขั้นตอนที่ 1 และการกำหนดความหมายพันธกิจ (Organizational Mission) ในขั้นที่ 2 คือ การจัดทำแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) โดยจะเริ่มจากการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (Analyze Environment) ซึ่งจะประกอบด้วย การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กร (External Environments) และสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environments) เพื่อค้นหาจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) และวิกฤตหรืออุปสรรค (Threats) หรือที่เรียกกันว่า SWOT



ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการวางแผนบริหารงานองค์กรบรรลุผลที่วางไว้ การประเมินปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรก็เป็นอีกส่วนประกอบหนึ่งที่สำคัญอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดภารกิจวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรต้องตอบสนองต่อปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์กรด้วย ซึ่งภายหลังจากวิเคราะห์ปัจจัยแล้วผู้บริหารจะได้มีวัตถุประสงค์ในการนำมาวิเคราะห์กลยุทธ์ โดยทั่วไปแล้วจะใช้ตัวแบบ SWOT เป็นตัวแบบของการวิเคราะห์การวางแผนกลยุทธ์การวิเคราะห์ SWOT จะช่วยในการสรุปข้อมูลปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรอีกครั้ง โดย SWOT นั้นแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ([www.wikipedia.org/wiki/SWOT\\_Analysis](http://www.wikipedia.org/wiki/SWOT_Analysis), 26 เมษายน 2551, อ้างถึงใน รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 18)

**1. จุดเด่นหรือจุดแข็ง (Strengths)** เป็นผลมาจากปัจจัยภายใน ซึ่งเป็นข้อดีที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร เช่น จุดแข็งด้านการเงิน ด้านทรัพยากรบุคคล องค์กรจะต้องใช้ประโยชน์จากจุดแข็งในการกำหนดกลยุทธ์การบริหารงานองค์กรด้านต่าง ๆ

**2. จุดด้อยหรือจุดอ่อน (Weakness)** เป็นผลมาจากปัจจัยภายใน ซึ่งเป็นปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในต่าง ๆ ขององค์กรซึ่งผู้บริหารองค์กรจะต้องหาวิธีในการแก้ปัญหาที่นั้น อาทิ การพัฒนาบริการ ความชำนาญของผู้ปฏิบัติงาน เงินทุนงบประมาณที่ได้รับ ความล้าสมัยของเทคโนโลยีสนับสนุน

**3. โอกาส (Opportunities)** เกิดจากปัจจัยภายนอกซึ่งเป็นผลจากการที่สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรเอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร โอกาสแตกต่างจากจุดแข็งตรง ที่โอกาสนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายใน นักบริหารที่ดีจะต้องเสาะแสวงหาโอกาสอยู่เสมอและใช้ประโยชน์จากโอกาสนั้น เช่น เครือข่ายการทำงาน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ความได้เปรียบเชิงสถานการณ์กฎหมายใหม่ที่รองรับการทำงาน เป็นต้น

**4. อุปสรรค (Threats)** เกิดจากปัจจัยภายนอกซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งองค์กรจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์การดำเนินงานให้สอดคล้องและพยายามขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น คู่แข่งในการจัดบริการ ต้นทุนงบประมาณที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและโครงสร้างประชากร อุปสรรคจากกฎหมายและปัญหาทางเศรษฐกิจและแรงกดดันจากผู้ให้บริการ เป็นต้น

**การวิเคราะห์ SWOT Analysis** เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์สำหรับองค์กรหรือโครงการซึ่งจะช่วยผู้บริหารในการกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร

การบริหารกลยุทธ์ช่วยให้ผู้บริหารองค์กรประสบความสำเร็จในวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากองค์กรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การดำเนินงานมีความทันสมัยเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรอยู่ตลอดเวลา



### 3. ตัวอย่างกองทุนที่เกี่ยวข้อง

#### 3.1 กองทุนสังคม (Social Funds)

คำว่ากองทุนสังคม ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการพัฒนาประเทศโดยพัฒนาโดยธนาคารโลก (World Bank) ได้ริเริ่มสนับสนุนให้มีกองทุนสังคมในแถบประเทศแอฟริกาและมีการติดตามประเมินผลอยู่ตลอดเวลา กองทุนผู้สูงอายุนับว่าเป็นกองทุนสังคมประเภทหนึ่งที่มีคุณลักษณะเฉพาะแตกต่างจากกองทุนอื่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อกองทุนผู้สูงอายุจึงขอเสนอแนวคิดกองทุนสังคมมาเสนอเป็นพื้นฐานโดยครอบคลุมถึงความหมาย ดังนี้ (รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 22-25)

##### 3.1.1 ความหมาย

คำว่ากองทุนสังคมมีผู้ให้ความหมายไว้ไม่แตกต่างกันมากนัก Laura B. Rawlings ได้อธิบายไว้ว่าเป็นการนำเสนอการเปลี่ยนแปลงจากประเพณีเดิมไปสู่กระบวนการพัฒนาที่นำโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีการส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนและสถาบันระดับท้องถิ่นได้มีการนำเสนอแผนงานและดำเนินการในการลงทุนขนาดเล็กในด้านบริการสาธารณะ เช่น คลินิกสุขภาพ ระบบน้ำและระบบสาธารณสุขปโภคกองทุนสังคม สนับสนุนงบประมาณและให้คำแนะนำปรึกษาการใช้ทุน โดยอาจมีการบริหารโดยกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย รวมทั้ง หน่วยงานด้านการปกครองระดับท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรสาธารณะประโยชน์ ผู้ปฏิบัติงานภาคีรัฐกลุ่มคนในชุมชนและคณะกรรมการท้องถิ่น

ส่วนอีกความหมายหนึ่งให้ความหมายว่ากองทุนสังคม (Social Funds) เป็นกองทุนที่หน่วยงานกลางหรือรัฐบาล จัดสรรงบประมาณขึ้นจำนวนหนึ่งและถ่ายโอนไปยังระดับท้องถิ่นและชุมชน เพื่อสร้างโครงการและการลงทุนที่หลากหลายเกี่ยวกับบริการสาธารณะและบริการที่เหมาะสมสำหรับผู้ยากจน ทั้งนี้เพื่อสร้างศักยภาพของกลุ่มในชุมชน และหรือเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปกครองระดับท้องถิ่นที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้น นอกจากนั้นกองทุนสังคมยังหมายถึงระบบทางการเงินและการบริหารการกักเก็บเงินที่จัดการโดยองค์กรความมั่นคงทางสังคมที่ช่วยแก้ไขปัญหาทางการเงินที่คน ที่ต้องการความช่วยเหลือ

ธนาคารโลก ระบุว่ากองทุนสังคม (Social Fund) คือ พื้นฐานของการรวมกันของระเบียบและวิธีการที่จะสามารถปฏิบัติงานในโครงการการลงทุนของท้องถิ่นและการอำนวยความสะดวกในด้านการเงิน ในอีกด้านหนึ่งกองทุนสังคม คือ เครื่องมือในการแนะนำการขับเคลื่อนการพัฒนาในท้องถิ่นไปสู่การกำหนดวิธีและการบริหารการลงทุนในท้องถิ่น

จากนิยามดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่ากองทุนสังคมเป็นกองทุนที่มุ่งสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้สร้างบริการให้แก่ผู้ด้อยโอกาส และสร้างโอกาสให้กับท้องถิ่นในการพัฒนาบริการและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยคุณลักษณะเฉพาะของกองทุนสังคมมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นกองทุนขนาดกลางที่มีแหล่งที่มาทั้งจากรัฐบาลและจากผู้บริจาค



2. ลักษณะการจัดเป็นกึ่งองค์กรเลี้ยงตัวเอง (semi - autonomous agencies)
3. โครงสร้างการบริหารกองทุนมีลักษณะแตกต่างจากโครงสร้างภาครัฐราชการ
4. สามารถใช้การบริหารในระบบราชการได้แต่ไม่เคร่งครัดมากนัก
5. มุมมองด้านสาธารณสุขกองทุนสังคมเป็นกองทุนที่แยกการบริหารออกมาจากภาครัฐ เพื่อให้มีความคล่องตัว
6. กองทุนเน้นการอำนวยความสะดวกและการสนับสนุนให้กับโครงการระดับท้องถิ่นและบริการระดับชุมชน
7. กองทุนมีความจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคล

### 3.1.2 วัตถุประสงค์ของกองทุนสังคม

การกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนสังคมแนวตั้งเดิมที่กำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank, 2007, น. 8-9) สรุปวัตถุประสงค์หลัก ๆ ได้ 2 ประการ คือ

1. ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดสวัสดิการเพื่อคนยากจน โดยให้สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานและบริการต่าง ๆ นั้นมีคุณภาพ และเพิ่มบริการขั้นพื้นฐานในท้องถิ่น เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุข ฯลฯ
2. ค้ำครองคนยากจนจากปัญหาวิกฤตและส่งเสริมให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้การลงทุนด้านทรัพยากรการพัฒนาความสามารถของท้องถิ่น และนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ต่อมาเมื่อมีการดำเนินงานกองทุนไประยะหนึ่งและมีการประเมินผลการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ของกองทุน ได้ขยายสู่วัตถุประสงค์เชิงการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อกระจายงบประมาณอย่างรวดเร็วไปสู่องค์กรท้องถิ่นและองค์กรสาธารณสุขประโยชน์และหน่วยงานภาครัฐ
2. เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและชุมชน
3. เพื่อพัฒนาศักยภาพของสถาบันระดับท้องถิ่นชุมชนทั้งของภาคเอกชนและรัฐบาล
4. เพื่อเสริมสร้างบทบาทของรัฐบาลในการสร้างสวัสดิภาพที่ดีแก่ประชาชนภายใต้การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมือง

### 3.1.3 บทบาทเฉพาะของกองทุนสังคม

เพื่อให้กองทุนสังคมสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม การจำแนกบทบาทของกองทุนสังคมให้เด่นชัดจะช่วยให้เกิดความเข้าใจต่อคุณลักษณะของกองทุนสังคมและบทบาทเฉพาะที่มี ดังนี้

1. การเติมเต็มช่องว่างของระบบ (Stop-gap) กรณีที่โครงสร้างของรัฐบาลและระบบไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ กองทุนสังคมจะมีบทบาทเข้าไปเสริมระบบอย่างชั่วคราวเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาที่รุนแรงขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบทรัพยากรของท้องถิ่นที่มักมีความขาดแคลนอยู่เสมอ



2. การชดเชย (Compensatory) ปัญหาสังคมบางประการเกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดฝัน หรือช่องทางในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ของกองทุนสังคมจะเข้าไปชดเชยสิ่งที่ขาดหายไป เช่น การเกิดภัยสึนามิ การแบ่งแยกของกลุ่มชน หรือการเกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติอย่างรุนแรงและสร้างปัญหาความยากจนแก่ประชาชน

3. การสร้างนวัตกรรมและการปฏิรูป (Innovation and Reform) ความต้องการ นวัตกรรมใหม่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลากองทุนสังคมสามารถเขาไปสนับสนุนในสิ่งเหล่านี้ได้โดยการพัฒนาาระบบต่าง ๆ และการกระจายบริการให้ครอบคลุมการปฏิรูประบบบริการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

จากข้อมูลดังกล่าวมาจะเห็นว่ากองทุนสังคมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเติมเต็ม ระบบการจัดการด้านการเงินการคลังของภาครัฐให้สามารถทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ระดับรากแก้วได้อย่างทันเหตุการณ์และเหมาะสม

### 3.2 กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นทุนสำหรับการใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การส่งเสริมและการดำเนินงานด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนพิการ การฟื้นฟู สมรรถภาพคนพิการ การศึกษาและการประกอบอาชีพของคนพิการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุน การดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการถูกจัดตั้ง อยู่ในกองบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการคณะหนึ่ง ซึ่งมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธาน และผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงผู้แทนองค์กรคนพิการเป็นอนุกรรมการอีก 16 คน โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, 2550)

1. บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุน การหาประโยชน์และการจัดการ กองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

2. พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน อนุมัติโครงการ กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่าย เพื่อสนับสนุนแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามที่ คณะอนุกรรมการตามประเภทความพิการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำ จังหวัด หรือคณะอนุกรรมการอื่นเสนอ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด คณะอนุกรรมการจะมีการ ประชุมกันทุกเดือนเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการและเห็นชอบในการจ่ายเงินกองทุน โดยการบริหารของ กองบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ



➤ กิจกรรมที่สนับสนุน

1. การบริการให้กู้ยืมเงินแก่คนพิการและผู้ดูแลคนพิการเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพหรือขยายกิจการรายละไม่เกิน 40,000 บาท รายกลุ่ม ๆ ละไม่เกิน 1 ล้านบาท โดยผ่อนชำระภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยไม่คิดดอกเบี้ย ในปีงบประมาณ 2554 คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการประจำปีงบประมาณ 2554 เป็นจำนวนเงิน 264 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนให้คนพิการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพและขยายกิจการโดยมีคนพิการที่ได้รับอนุมัติกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจำนวน 9,230 ราย เป็นเงินจำนวน 248,131,962 บาท และการพิจารณาอนุมัติเงินจากกองทุนจะดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการและการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2552 และประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเรื่องเกณฑ์ชี้วัดการพิจารณาให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

2. การสนับสนุนโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ โดยในปีงบประมาณ 2554 คณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้อนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนในกรอบวงเงิน 203,525,062 บาท ซึ่งคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้พิจารณาอนุมัติแผนงานหรือโครงการขององค์กรภาครัฐหรือองค์กรเอกชน ทั้งสิ้น 223 องค์กร จำนวน 336 โครงการ เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 126,813,822 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ การพิจารณาอนุมัติโครงการจะเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเรื่องกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและเกณฑ์ การวัดการพิจารณาให้เงินสนับสนุนโครงการจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินสนับสนุนแผนงานหรือโครงการ

ทั้งนี้ ทางกองทุนมีงบประมาณที่สนับสนุนโครงการโดยกองทุนในทั้งงบประมาณแก่จังหวัดทุกจังหวัดโดยคิดเป็นรายบุคคล บุคคลละ 1 บาท ซึ่งได้ทุกคนไม่ใช่เฉพาะแต่คนพิการ ซึ่งกลุ่มที่มีสิทธิ์ที่จะใช้งบประมาณทางกองทุนไม่มีข้อจำกัดจะเป็นหน่วยงานใดที่เข้ามาขอรับการสนับสนุนกองทุนนอกจากนี้ยังมีงบประมาณที่ให้ตามลักษณะของความพิการโดยให้ประเภทละ 8 ล้านบาท แต่ทั้งนี้มีประเภทของการเรียนรู้ที่ยังคงงบประมาณเพียงแค่ 4 ล้านบาท เนื่องจากพบว่ายังไม่เคยมีผู้ใดขอรับทุนสนับสนุนในส่วนนี้ สำหรับการจัดสรรงบประมาณทางกองทุนพิจารณาจากการชำระคืนเงินกู้และจำนวนประชากรคนพิการ ซึ่งการชำระคืนเงินจะตั้งความสำคัญตาม A B และ C ซึ่งแบ่งการชำระคืนเงินเป็น ร้อยละ 90, 80 และ 70 ตามลำดับ (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยและสร้างการมีส่วนร่วมในกองทุนด้านการพัฒนาสังคม (กองทุนผู้สูงอายุ), 2555, น. 31 – 32)



➤ การติดตามประเมินผล

กองบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้จัดตั้งกลุ่มติดตามและประเมินผล ตามมติที่ประชุมคณะทำงานพิจารณาถ้อยแถลงโครงการที่ขอรับสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการครั้งที่ 2/2553 ซึ่งโครงการที่มีจำนวนเงิน 100,000 บาทขึ้นไป จะถูกคัดเลือกในการติดตามนิเทศน์การบริหารโครงการการลงพื้นที่ที่ตรวจดูโครงการโดยใช้แบบประเมินผู้ดำเนินโครงการ และแบบประเมินผู้เข้ารับการอบรม ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะอนุกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเรื่องกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและเกณฑ์วัด การพิจารณาให้เงินสนับสนุนโครงการจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยและสร้างการมีส่วนร่วมในกองทุนด้านการพัฒนาสังคม (กองทุนผู้สูงอายุ), 2555, น. 33)

➤ แหล่งรายได้กองทุน

แหล่งรายได้ของกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจะมีรายได้มาจากหลายแหล่ง เช่น

- 1) ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ เงินงบประมาณ และรายได้ในกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการฯ
- 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค
- 4) เงินรายได้จากการออกสลากหรือที่ได้มาจากการจัดกิจกรรม
- 5) เงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 34
- 6) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน
- 7) รายได้จากการขายการลงทุน หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน
- 8) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน หรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือนิติกรรม
- 9) รายได้บางส่วนจากภาษีของสินค้าและบริการที่เป็นสาเหตุแห่งความพิการตามที่กฎหมายกำหนด
- 10) รายได้อื่น

ทั้งนี้ สถานประกอบการที่ไม่จ้างคนพิการนั้นจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของกองทุน โดยมีข้อกำหนดสำหรับสถานประกอบการว่า ถ้าสถานประกอบการมีการจ้างแรงงาน 100 คน ต้องจ้างคนพิการ 1 คน หากไม่จ้างต้องส่งเงินเข้ากองทุนในอัตรา 159 บาท คูณด้วยจำนวนวันใน 1 ปี คือ 365 บาท แล้วคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ไม่ได้รับในสถานประกอบการนอกจากนั้นกองทุนยังมีการลงทุนกับธนาคารของรัฐเพื่อเป็นการหารายได้ของกองทุน โดยจะเป็นเงินที่กองทุนไม่ได้ นำฝากไว้กับกระทรวงการคลัง โดยการลงทุนนั้นจะผ่านเงินฝาก หรือพันธบัตรรัฐบาล ตัวแลกเปลี่ยนของสหกรณ์ออมทรัพย์ หรืออื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยและสร้างการมีส่วนร่วมในกองทุนด้านการพัฒนาสังคม (กองทุนผู้สูงอายุ), 2555, น.37)



#### 4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

**วรเวศม์ สุวรรณระดา** (2550, น. 70-82, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 28) ให้รายละเอียดเกี่ยวกับกรอบการวิเคราะห์ และตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการเงิน (กรณีกลุ่มสัจจะลดรายจ่ายวันละ 1 บาท จังหวัดสงขลา) โดยมีสาระสำคัญว่า การประเมินสถานะทางการเงินของกองทุนนั้นจะยึดถือจำนวนสมาชิกและโครงสร้างอายุของสมาชิกในปัจจุบัน รวมถึงสถานะทางการเงินหรือเงินสะสมของกองทุนต่าง ๆ ของแต่ละกลุ่มในปัจจุบันเป็นหลักโดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางประชากร

**สุวัฒนา ศรีภิรมย์** (2549, น. 65-66, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 31) ศึกษาเรื่องโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบกล่าวถึงการสนับสนุน หรือการมีบทบาทของภาครัฐโดยได้ยกกรณีบทบาทของภาครัฐที่จะเข้ามาหนุนเสริมให้บทบาทของกองทุน การออมชุมชนเข้มแข็งและมั่นคงมากขึ้น บทบาทประการหนึ่ง คือ การได้รับการสนับสนุนเพื่อสมทบการออมของชุมชนจากรัฐบาล โดยแนวคิดนี้ได้เทียบเคียงเพื่อให้เกิดความเสมอภาคโดยเทียบเคียงกับกองทุน ประกันสังคม ที่มีการสมทบจากนายจ้างและจากรัฐบาลวิธีการและแนวทางในการสมทบจากภาครัฐ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาให้อ่องแท้ลึกซึ้งเพราะจะมีผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ กระทบผู้เสียภาษีอากรซึ่งในที่นี้อาจพิจารณาศึกษาทางเลือกโดยสังเขปได้ คือ

1. การสมทบตามสัดส่วนเงินออมของชุมชน (อาจริเริ่มให้เป็นเงินประเดิม)
2. การสมทบโดยการนำเงินออมไปลงทุนในตราสารของรัฐและให้ผลตอบแทนในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้ของเงินออม ทดแทนการให้เงินสมทบ หรือมีการบริหารจัดการการลงทุนโดยองค์กร ที่น่าเชื่อถือซึ่งรัฐบาลให้การรับรอง

**พัทธมน ผลิพัฒน์** (2547, น. 145-146, อ้างถึงในรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 32) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสำคัญ การตัดสินใจเข้ามาระดมทุนผลการศึกษาพบว่าปัจจัยขององค์กรทั้งในด้านความเชื่อถือความศรัทธา และชื่อเสียงองค์กร ความพึงพอใจต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ สถานที่ตั้งขององค์กร การโฆษณาและประชาสัมพันธ์ความชัดเจนของข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างตัดสินใจมีส่วนร่วมในกิจกรรมระดมทุน นอกจากนี้ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่าอายุระดับ การศึกษาที่แตกต่างกันมีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะผู้ที่มีอายุช่วง 40 - 50 ปี เข้ามีส่วนร่วมมากกว่าผู้ที่มีอายุน้อยและมีกลุ่มที่มีระดับการศึกษาสูงเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการมากกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาค่ำกว่า



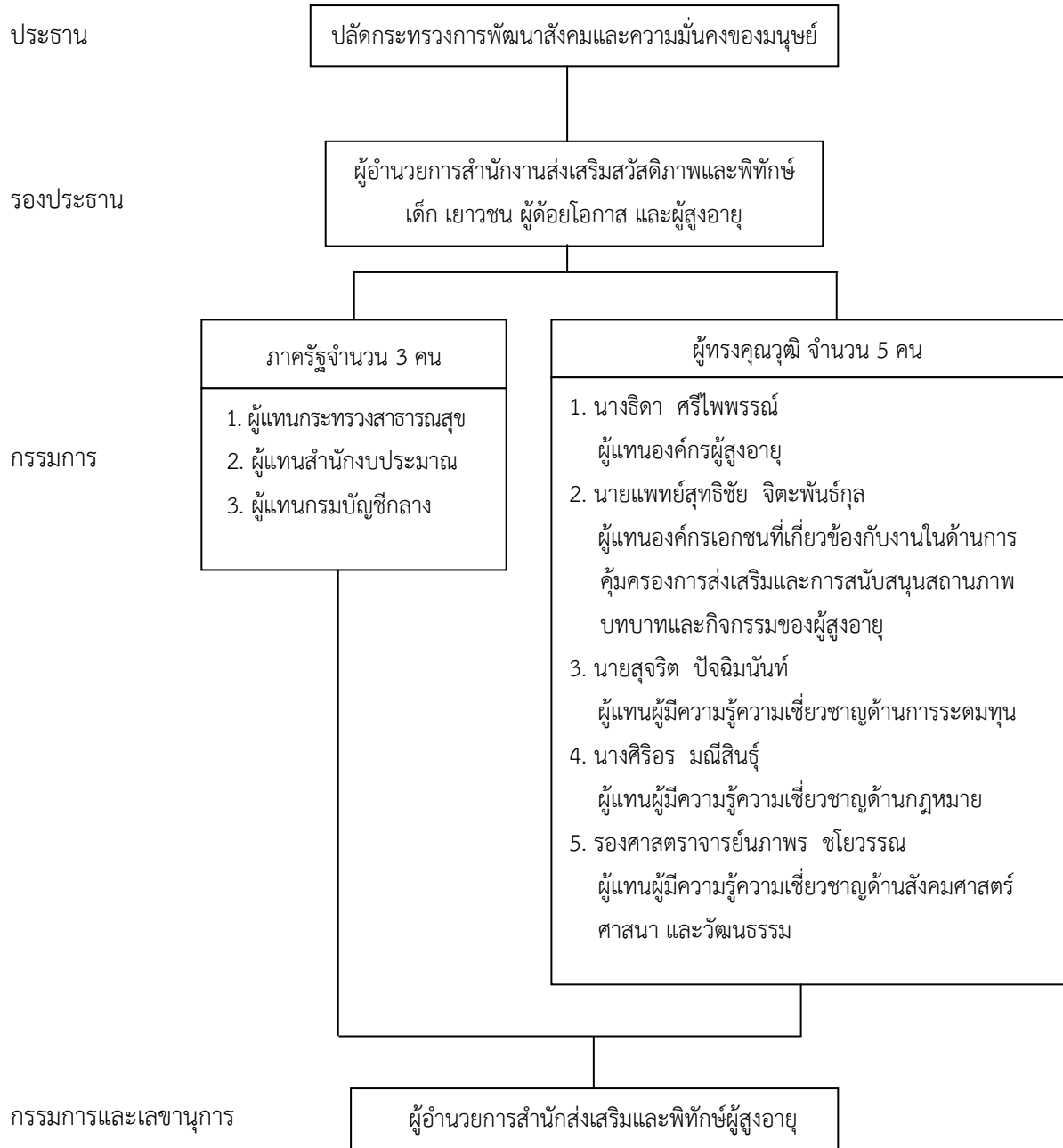
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในข้างต้นสรุปได้ว่า กองทุนผู้สูงอายุเป็นกองทุนสังคมรูปแบบหนึ่งที่มุ่งสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้สร้างบริการให้แก่ผู้สูงอายุและสร้างโอกาสให้กับท้องถิ่นในการพัฒนาบริการและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุซึ่งเป็นการปกป้องและคุ้มครองผู้สูงอายุจากภาวะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและก่อผลกระทบต่อความอยู่ดีมีสุข ดังนั้น การที่มีกองทุนผู้สูงอายุจึงเป็นกลไกทางสังคมที่จะทำให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น การดำเนินงานของกองทุนทางสังคมโดยเฉพาะกองทุนผู้สูงอายุต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งเชื่อมโยงกับการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงองค์กรทางสภาพแวดล้อมทั้งภายในองค์กร ใดแก นโยบายการบริหารการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของผู้บริหาร ศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน และภายนอกองค์กร ได้แก่ สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุและการเรียกร้องการตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุ ดังนั้น กองทุนผู้สูงอายุจึงต้องมีการวางแผนแม่บทที่ดีเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการช่วยให้องค์กรมีกรอบแนวทางสำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในองค์กรและก่อให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานในการตอบสนองความต้องการแก่ผู้สูงอายุอย่างทันการณ์ในระยะยาว (รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ, 2551, น. 32)

## 5. การบริหารงานกองทุนผู้สูงอายุ

กองทุนผู้สูงอายุดำเนินงานโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีรายละเอียด ดังนี้



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เมืองค์ประกอบจำนวน 11 คน





### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ มีดังนี้

1. บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด
2. พิจารณออนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุตามระเบียบที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด
3. รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ตามระเบียบที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด

### การบริหารกองทุนมีกลุ่มงานกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งทำหน้าที่เหมือนสำนักงานเลขานุการของกองทุนซึ่งมีโครงสร้างขององค์กรและขอบเขตหน้าที่ ประกอบด้วย 5 งาน ได้แก่

1. งานบริหารจัดการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน งานธุรการ งานบริหารบุคคล งานการเงินและบัญชี งานจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุครุภัณฑ์ และงานบริหารงบประมาณ
2. งานประชุมและวิชาการ ทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ผู้สูงอายุ ประชุมกรรมการตอบข้อร้องเรียน งานตัวชี้วัดกองทุน พัฒนารูปแบบการให้บริการกองทุน จัดทำโครงการตามแผนและนโยบาย
3. งานโครงการและกั๊ยืมเงิน ทำหน้าที่วิเคราะห์โครงการและคำร้องกั๊ยืมเงินเพื่อนำเสนอคณะกรรมการสรุปผลการพิจารณาอนุมัติโครงการ/การกั๊ยืมเงิน แจ้งผลการพิจารณาอนุมัติ เยี่ยมบ้านและสอบข้อเท็จจริงในเขต กทม. ทำสัญญากั๊ยืมเงิน/โครงการเขต กทม. ประธานองค์กรผู้สูงอายุ และ พมจ. ติดตามสัญญา/รายงานผลโครงการ
4. งานติดตามและประเมินผล ทำหน้าที่ทบทวน วิเคราะห์กระบวนการติดตามและประเมินผล การดำเนินงาน กำหนดโครงการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนและการกั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพและพื้นที่จังหวัดตามแผนการติดตามและประเมินผล จัดทำแผนการติดตามและประเมินผลร่วมกับงานโครงการและงานกั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพเพื่อกำหนดประเด็นและเครื่องมือในการตรวจเยี่ยม กำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน จัดเก็บ รวบรวมและประมวลผลข้อมูล ความก้าวหน้าของการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุ วิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่ มีอุปสรรคอย่างไร จัดทำรายงานการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน
5. งานเทคโนโลยีสารสนเทศและประชาสัมพันธ์รับผิดชอบด้านการจัดเก็บข้อมูล จัดทำระบบฐานข้อมูล ดูแลระบบคอมพิวเตอร์ เผยแพร่งานกองทุนผู้สูงอายุใน website เชื่อมโยงข้อมูลในระบบติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ยังได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือในการกลั่นกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณและกลั่นกรองกิจกรรมที่ผู้สูงอายุขอรับการสนับสนุนกั๊ยืมเงินเพื่อไปประกอบอาชีพ โดยชื่อว่า “คณะอนุกรรมการพิจารณา กลั่นกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุนและกั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ” มีจำนวน 14 คน ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการที่ขอรับการสนับสนุนและกั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุมอบหมาย



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุน และกั๊ยมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุมีองค์ประกอบจำนวน 14 คน

ประธาน

นางธิดา ศรีไพพรรณ์

รองประธาน

นายมานิตย์ ชัยมงคล

อนุกรรมการ

ภาครัฐ จำนวน 4 คน

1. รองผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ มอบหมาย
2. ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ
3. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูงสูงอายุสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ
4. ผู้อำนวยการกองนิติการสำนักปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน

1. นางฐิติกัลยา หวังเจริญ
2. นางวราภรณ์ ภูมิสวัสดิ์
3. ศาสตราจารย์ศศิพัฒนา ยอดเพชร
4. นางสุภัทรา แก้วชาญศิลป์
5. นางนิตกุล ทองน่วม

อนุกรรมการและเลขานุการ

หัวหน้ากลุ่มกองทุนผู้สูงอายุ

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

- เจ้าหน้าที่สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ  
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์  
เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ  
ที่ได้รับมอบหมาย จำนวน 2 คน คือ
- 1) นายมาโนช นิรุตตินานนท์
  - 2) นางสาวจิราพร อรุณพูลทรัพย์



### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ มีดังนี้

1. ตรวจสอบ กลับกรอง และพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการที่ขอรับการสนับสนุนและกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ
2. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุมอบหมาย

## 6. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

ในการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและคณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุนและกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ จะอยู่ภายใต้ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

### 6.1 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินการจัดทำรายงานสถานะทางการเงิน และการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548

เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุน ตลอดจนการจัดทำหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน โดยในระเบียบฯ ดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่าในการดำเนินกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ แก่หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งโครงการที่จะได้รับการพิจารณาอนุมัติสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนผู้สูงอายุจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติ, 2548)

(1) เป็นโครงการที่มีผลต่อการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ หรือการดำเนินงานของกองทุน

(2) กรณีเป็นโครงการของหน่วยงานภาครัฐ ควรเป็นโครงการใหม่และเร่งด่วนที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับ และไม่ใช่นโยบายต่อเนื่อง

(3) กรณีเป็นโครงการขององค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรของผู้สูงอายุต้องไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการ หรือแหล่งทุนอื่น ๆ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ

นอกจากนี้ในระเบียบฯ ดังกล่าวยังได้กำหนดคุณสมบัติของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณไว้ว่าจะต้องมีคุณสมบัติสำคัญดังต่อไปนี้ (ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติ, 2548)

(1) เป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรของผู้สูงอายุที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ และกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ

(2) มีผลการดำเนินงานเป็นที่ยอมรับและเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ

(3) มีระบบการบริหารงานรวมทั้งระบบการเงิน การบัญชีที่มีประสิทธิภาพ

(4) เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติอื่นตามที่ผู้อำนวยการกำหนด



## 6.2 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548

เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ โดยในระเบียบฯ ดังกล่าวนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุน และคุ้มครองผู้สูงอายุไว้ ดังนี้ (ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน, 2548)

(1) สนับสนุนเงินอุดหนุนโครงการเพื่อส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในลักษณะกลุ่ม ชมรม ศูนย์บริการ ศูนย์อเนกประสงค์ในชุมชน

(2) สนับสนุนเงินอุดหนุนโครงการสำหรับองค์กรของผู้สูงอายุ องค์กรที่ทำงานด้านผู้สูงอายุในชุมชน

(3) การให้ทุนประกอบอาชีพ ประเภทกู้ยืมรายบุคคล และรายกลุ่มสำหรับผู้สูงอายุ

(4) ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พัก อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม

(5) สนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำ ปรึกษาดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาครอบครัวเป็นรายคดี

(6) เรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์สูงสุดตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้สามารถนำเงินกองทุนผู้สูงอายุไปหาผลประโยชน์เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุได้ดังนี้ (ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน, 2548)

(1) ฝากไว้กับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ

(2) ซื้อพันธบัตรรัฐบาล

(3) ซื้อตราสารการเงินอื่นตามที่กระทรวงการคลังเห็นชอบ

(4) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

## 6.3 ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนผู้สูงอายุ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549

ประกาศฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์การสนับสนุนเงินกองทุนให้แก่หน่วยงาน องค์กรเอกชน องค์กรผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุ เพื่อใช้ดำเนินกิจกรรม/โครงการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุ โดยมีสาระสำคัญ ๆ ได้แก่

(1) การช่วยเหลือในการสร้างหรือปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุ รายละไม่เกิน 10,000 บาท

(2) ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องอาหารหรือเครื่องนุ่งห่ม รายละไม่เกิน 2,000 บาท ไม่เกิน 3 ครั้ง/ปี/คน



(3) ให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินเป็นทุนประกอบอาชีพโดยไม่คิดดอกเบี้ย รายละไม่เกิน 15,000 บาท และประเภทรวมกลุ่มไม่เกิน 100,000 บาท ผ่อนชำระคืนภายในเวลาไม่เกิน 3 ปี

(4) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงาน องค์กรเอกชน และองค์กรผู้สูงอายุ ในการดำเนิน กิจกรรม/โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ 50,000 – 300,000 บาท แล้วแต่ขนาดของกิจกรรม/โครงการ

#### 6.4. ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2552

ประกาศฉบับนี้เป็นการปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนผู้สูงอายุ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549 ในประเด็นที่กองทุนได้สนับสนุนให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพจากเดิมที่ให้การสนับสนุนไม่เกิน รายละ 15,000 บาท โดยขยายเป็นให้กู้ยืมไม่เกินรายละ 30,000 บาท ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ที่เปลี่ยนแปลงไป

#### 6.5 ข้อกำหนดผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ว่าด้วยคุณสมบัติผู้กู้ยืม ผู้ค้ำประกัน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน ทุนประกอบอาชีพประเภทรายบุคคลจากกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 19 มกราคม 2549

ข้อกำหนดฯ นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการประเมินความเหมาะสมของผู้สูงอายุ ประเภทรายบุคคลที่จะกู้ยืมเงินกองทุนผู้สูงอายุเพื่อไปประกอบอาชีพ และประเมินความเหมาะสมของผู้ค้ำประกัน โดยหลักเกณฑ์ฉบับนี้จะใช้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองคำร้องขอ กู้ยืมเงิน ทุนประกอบอาชีพของผู้สูงอายุประเภทรายบุคคลจากกองทุนผู้สูงอายุ ก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุพิจารณาอนุมัติตามกฎหมายต่อไป เช่น กำหนดไว้ว่าผู้สูงอายุที่จะกู้ยืมเงินได้จะต้องเป็นผู้มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสามารถประกอบอาชีพได้มีรายได้ไม่เกินเดือนละ 5,000 บาท เป็นต้น

#### 6.6 ข้อกำหนดผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ว่าด้วย คุณสมบัติผู้กู้ยืม ผู้ค้ำประกัน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน ทุนประกอบอาชีพ ประเภทรายกลุ่มจากกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2550

ข้อกำหนดฯ นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการประเมินความเหมาะสมของผู้สูงอายุ ประเภทรายกลุ่มที่จะกู้ยืมเงินกองทุนผู้สูงอายุเพื่อไปประกอบอาชีพ และประเมินความเหมาะสมของผู้ค้ำประกัน โดยหลักเกณฑ์ฉบับนี้จะใช้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองคำร้องขอ กู้ยืมเงิน ทุนประกอบอาชีพของผู้สูงอายุประเภทรายกลุ่มจากกองทุนผู้สูงอายุ ก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุพิจารณาอนุมัติตามกฎหมายต่อไป เช่นเดียวกับประเภทรายบุคคล โดยจะต้องเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบอาชีพร่วมกัน กลุ่มละไม่น้อยกว่า 5 คน และมีความสามารถในการประกอบอาชีพในเรื่องที่ขอรับการสนับสนุน เป็นต้น



6.7 ข้อกำหนดสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ว่าด้วย คุณสมบัติผู้กู้ยืม ผู้ค้ำประกัน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ยืมเงินกองทุนประกอบอาชีพ ประเภทรายบุคคลจากกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2552

ข้อกำหนดฯ นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่แก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดฯ ประเภทรายบุคคลฉบับเดิมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินความเหมาะสมของผู้สูงอายุประเภทรายบุคคลที่จะกู้ยืมเงินกองทุนผู้สูงอายุเพื่อไปประกอบอาชีพ และประเมินความเหมาะสมของผู้ค้ำประกัน ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะการดำเนินงานของกองทุนมากยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ของผู้กู้ยืมจะต้องเป็นผู้มีรายได้ไม่เกิน 7,000 บาท/เดือน/คน จากเดิมไม่เกิน 5,000 บาท/เดือน/คน และปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้คะแนนต่าง ๆ ทั้งในส่วนของผู้กู้ยืมและผู้ค้ำประกันให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

6.8 ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการตัดจำหน่ายหนี้สูญของกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2553

ระเบียบฯ ฉบับนี้เป็นช่องทางสำคัญที่จะช่วยลดภาวะหนี้สูญของกองทุนและยังเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุและผู้ค้ำประกันที่ภายหลังจากที่ได้กู้ยืมเงินกองทุนไปแล้วประสบปัญหาต่าง ๆ จนไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เช่น อยู่ในภาวะยากจนไม่มีทรัพย์สินที่จะชำระหนี้ ถึงแก่กรรม พิกار ทูพพลภาพ วิกลจริต หรือถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย และไม่มีทรัพย์สินที่จะชำระหนี้ หรือไม่สามารถบังคับชำระหนี้ได้ มีการทวงหนี้กับลูกหนี้และผู้ค้ำประกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ นี้แล้ว แต่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่จะชำระหนี้หรือไม่สามารถติดต่อกับลูกหนี้ได้ ฯลฯ ซึ่งหนี้ที่ตัดจำหน่ายหนี้สูญได้ต้องเป็นหนี้ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตัดจำหน่ายหนี้สูญ, 2553)

(1) หนี้ที่ได้ติดตามทวงถามกับลูกหนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดแล้ว แต่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่จะชำระหนี้ได้ หรือไม่สามารถติดต่อกับลูกหนี้ได้ และการดำเนินการบังคับชำระหนี้หรือการดำเนินคดีต่อไปจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงหรือไม่คุ้มกับหนี้ที่จะได้รับชำระหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อกองทุนอีกต่อไป

(2) หนี้ที่ลูกหนี้ได้ถึงแก่กรรม พิกار ทูพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือถูกศาลสั่งให้เป็นคนสาบสูญ และไม่มีทรัพย์สินใดที่จะชำระหนี้หรือตกทอดแก่ทายาทอันจะนำมาบังคับชำระหนี้ได้

(3) หนี้ที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลจนถึงที่สุดแล้วแต่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินที่จะยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดได้จนพ้นกำหนดระยะเวลาบังคับคดี

(4) หนี้ที่ขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายแล้ว

(5) หนี้อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุเห็นสมควร

จากหลักเกณฑ์การตัดจำหน่ายหนี้สูญ ถือได้ว่าเป็นการยอมผ่อนปรนให้มีการตัดหนี้สูญได้จากกระทรวงการคลัง เป็นกองทุนแรก ๆ โดยความร่วมมือของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ



คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ กรมบัญชีกลาง และกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ในระเบียบฯ ฉบับนี้ ยังได้กำหนดอำนาจในการอนุมัติตัดจำหน่ายหนี้สูญออกจากบัญชีลูกหนี้ไว้ในข้อ 5 ว่าให้อำนาจแก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการใช้ดุลพินิจในการตัดจำหน่ายหนี้สูญรายละเอียด ไม่เกิน 50,001-100,000 บาท และผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ในการใช้ดุลพินิจในการตัดจำหน่ายหนี้สูญ รายละเอียดไม่เกิน 50,000 บาท (ระเบียบ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตัดจำหน่ายหนี้สูญ, 2553) ทั้งนี้ การจะตัดจำหน่ายหนี้สูญ ของกองทุนผู้สูงอายุได้จะต้องมีการดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ให้ครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเสียก่อนแล้ว จึงจะนำไปสู่การตัดจำหน่ายหนี้สูญของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ การจะตัดจำหน่ายหนี้สูญได้นั้น จะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุก่อน

#### 6.9 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการติดตามทวงถามหนี้การกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ ของกองทุนผู้สูงอายุ ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2553

หลักเกณฑ์ฉบับนี้เป็นการบัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการตัดจำหน่ายหนี้สูญของ กองทุนผู้สูงอายุตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการตัดจำหน่ายหนี้สูญของกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2553 โดยเป็นการกำหนดรายละเอียดของขั้นตอนการทวงหนี้ก่อนนำไปสู่การเสนอให้มีการตัดจำหน่าย หนี้สูญได้ เช่น ให้มีหนังสือแจ้งผู้กู้ยืมให้มาชำระหนี้ที่ค้างชำระ การแจ้งผู้ค้ำประกันให้ทราบถึงการค้างชำระ หนี้ของผู้กู้ยืมเงิน การออกตรวจเยี่ยมบ้านของผู้กู้และผู้ค้ำประกันรายที่ค้างชำระหนี้เพื่อแสวงหาสาเหตุของ การค้างชำระหนี้ และหาหนทางที่จะช่วยเหลือในกรณีดังกล่าว ตลอดจนให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้กู้ยืม และผู้ค้ำประกัน และความเป็นอยู่ของผู้กู้ยืมและผู้ค้ำประกัน (หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการติดตาม ทวงถามหนี้, 2553) แล้วเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวครบถ้วนแล้วให้นำเสนอต่อสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและ พิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ เพื่อประกอบการตัดจำหน่ายหนี้สูญต่อไป

### 7. กิจกรรมหลักของกองทุนผู้สูงอายุ

ในการบริหารจัดการงบประมาณของกองทุนผู้สูงอายุนั้น ปัจจุบันกองทุนผู้สูงอายุได้ให้การ สนับสนุนกิจกรรมหลักภายใต้วัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนี้ (ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน, พ.ศ. 2548)

- 1) สนับสนุนเงินอุดหนุนโครงการเพื่อส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุในลักษณะกลุ่ม ชมรม ศูนย์บริการ ศูนย์อเนกประสงค์ในชุมชน
- 2) สนับสนุนเงินอุดหนุนโครงการสำหรับองค์กรของผู้สูงอายุ องค์กรที่ทำงานด้านผู้สูงอายุในชุมชน
- 3) การให้ทุนประกอบอาชีพ ประเภทกู้ยืมรายบุคคล และรายกลุ่มสำหรับผู้สูงอายุ



4) ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พัก อาหารและเครื่องนุ่งห่ม

5) สนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำ ปรึกษาดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาคอรัวเป็นรายคดี

6) เรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กำหนดเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์สูงสุดตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้กองทุนผู้สูงอายุสามารถใช้จ่ายภายใต้วัตถุประสงค์ได้อย่างกว้างขวางหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงที่ผ่านมาปรากฏว่ากองทุนผู้สูงอายุได้มีการดำเนินกิจกรรมหลักที่สำคัญ 2 กิจกรรม คือ

1) การให้การสนับสนุนโครงการแบบให้เปล่า

2) การให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม โดยไม่คิดดอกเบี้ย

โดยกิจกรรมทั้งสองมีรายละเอียด ดังนี้

**1. การให้การสนับสนุนโครงการ** แบ่งเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย (ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน, 2549)

1) โครงการขนาดเล็ก ในวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท

2) โครงการขนาดกลาง ในวงเงินเกิน 50,000-300,000 บาท

3) โครงการขนาดใหญ่ วงเงินตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป โดยโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนเงินจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน, 2549)

3.1) โครงการที่มีวัตถุประสงค์และกระบวนการในการดำเนินงานชัดเจน มีผลต่อการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ หรือการดำเนินงานของกองทุน

3.2) โครงการที่สร้างการมีส่วนร่วมของบุคคลหรือหน่วยงานหรือประชาชนเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ

3.3) โครงการของหน่วยงานภาครัฐ ควรเป็นโครงการใหม่และเร่งด่วนที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับ และไม่ใช่นโยบายต่อเนื่อง

3.4) กรณีโครงการขององค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรของผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการ และแหล่งทุนอื่น ๆ เว้นแต่กรณีได้รับแต่ไม่เพียงพอ

3.5) โครงการลักษณะอื่น ๆ ที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติหรือคณะกรรมการเห็นสมควรให้การสนับสนุน



## 2. การให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ให้กู้ยืมรายบุคคลได้คนละไม่เกิน 30,000 บาท (ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน, 2552) ซึ่งเดิมให้กู้ยืมรายละไม่เกิน 15,000 บาท ซึ่งใช้มาตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2549 - 11 กุมภาพันธ์ 2552 (ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน, 2549)

2) ให้กู้ยืมเงินเป็นรายกลุ่ม ๆ ละไม่น้อยกว่า 5 คน ได้กลุ่มละไม่เกิน 100,000 บาท (ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน, 2552)

ทั้งนี้ การให้การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพทั้งรายกลุ่มและรายบุคคลจะต้องชำระคืนเป็นรายงวด ภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี โดยไม่มีการคิดดอกเบี้ย

## 8. คุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุ

บุคคลหรือองค์กรที่จะขอรับการสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุได้ ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ (ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน, 2549)

- 1) ผู้สูงอายุต้องเป็นผู้ที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย
- 2) องค์กรผู้สูงอายุหรือองค์กรที่ทำงานด้านผู้สูงอายุ

### 2.1) กรณีเป็นหน่วยงานภาครัฐ

ต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ รวมทั้งได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงานตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 หรือมีหน้าที่ดำเนินการในการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุตามประกาศของกระทรวง

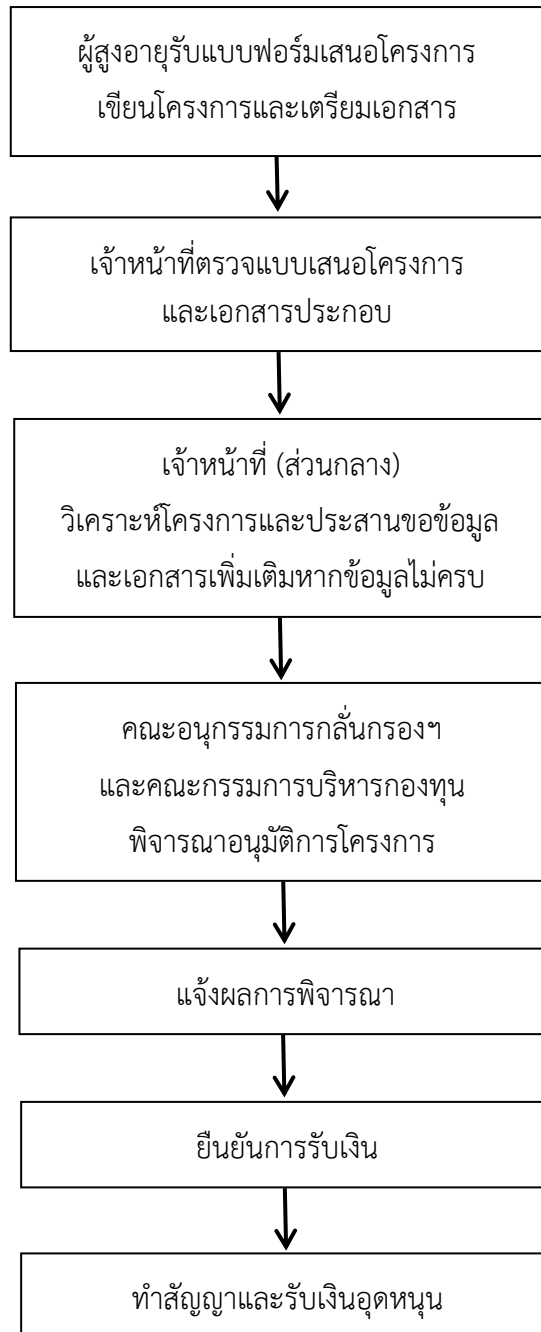
### 2.2) กรณีเป็นองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรของผู้สูงอายุ

ต้องเป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือได้รับการรับรองเป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริม การสนับสนุนผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 6 เดือน

หากเป็นองค์กรที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ได้รับรองเป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม จะต้องดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 1 ปี และมีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรของผู้สูงอายุที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือองค์กรสาธารณะประโยชน์รับรองว่าเป็นองค์กรที่มีผลงานเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ

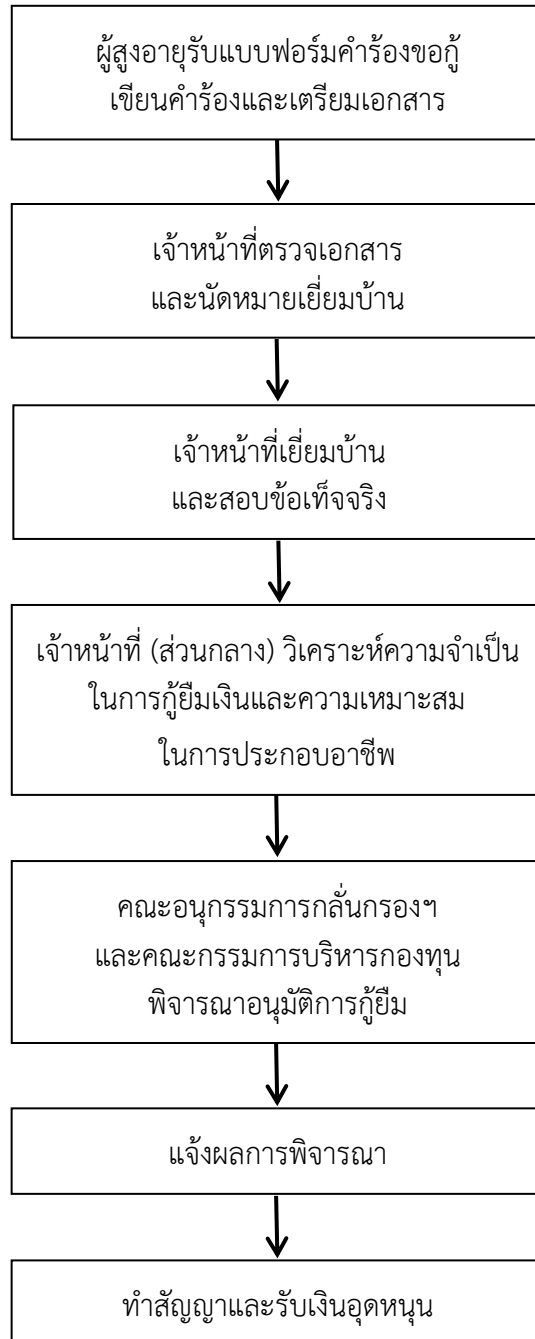


แผนภาพที่ 4 ขั้นตอนและวิธีการให้บริการ การเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุน





แผนภาพที่ 5 ขั้นตอนและวิธีการให้บริการการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายกลุ่มและรายบุคคล





## 9. แหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุนของกองทุนผู้สูงอายุเป็นไปตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยแหล่งเงินทุนได้มาจาก

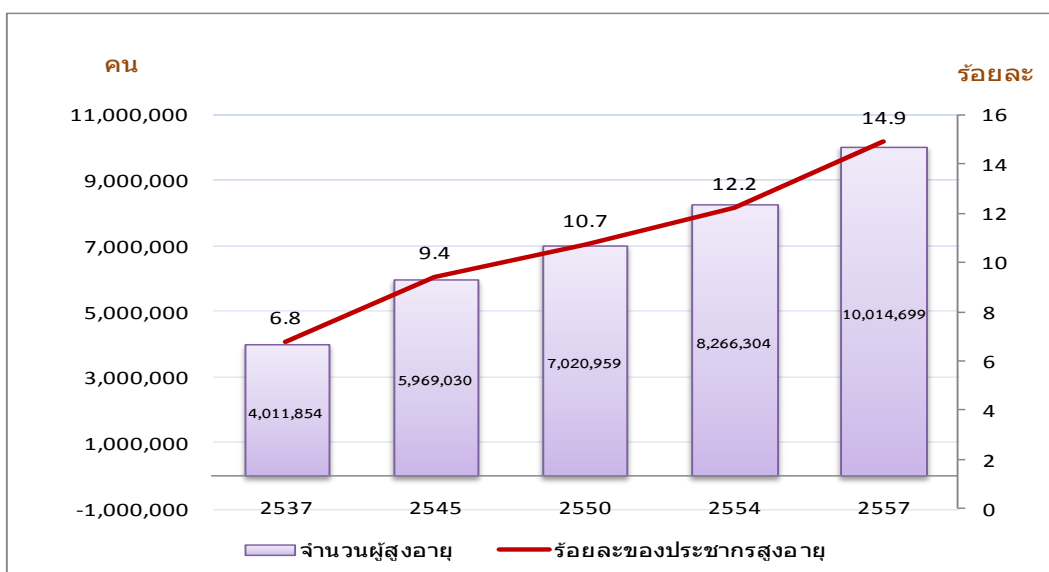
- เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือโดยนิติกรรมอื่น
- ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

## 10. ลักษณะทางประชากรของผู้สูงอายุ

### 10. 1 จำนวนประชากรสูงอายุ

ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จากผลสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ 4 ครั้งที่ผ่านมา พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยในปี 2537 มีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 6.8 ของประชากรทั้งประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.4 ร้อยละ 10.7 ร้อยละ 12.2 ในปี 2545 2550 2554 ตามลำดับ ผลการสำรวจปี 2557 พบว่า มีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 14.9 ของประชากรทั้งหมด (ชายร้อยละ 13.8 และหญิงร้อยละ 16.1) จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 10,014,699 คน เป็นชาย 4,514,812 และหญิง 5,499,887 คน หรือคิดเป็นชายร้อยละ 45.1 และหญิงร้อยละ 54.9 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ดังรายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 6

แผนภาพที่ 6 จำนวนและร้อยละของประชากรสูงอายุ พ.ศ. 2537 2545 2550 2554 และ 2557



ที่มา : รายงานผลการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ



## 10.2 ความต้องการทำงาน

ประชากรสูงอายุในปี 2557 จำนวนทั้งสิ้น 10,014,699 คน มีความต้องการทำงาน จำนวน 1,912,808 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 19.1 ของประชากรสูงอายุทั้งหมด ประกอบด้วย มีความต้องการทำงาน (คือกำลังทำงานหรือกำลังหางานทำอยู่) จำนวน 1,622,381 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 16.2 ของประชากรสูงอายุทั้งหมด และมีความต้องการทำงานแต่ไม่ได้หางานทำ จำนวน 290,426 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.9 ของประชากรสูงอายุทั้งหมด ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ร้อยละของประชากรสูงอายุ จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ กลุ่มช่วงวัยและเพศ พ.ศ. 2557

ลักษณะทางเศรษฐกิจ	รวม	กลุ่มช่วงวัย			เพศ	
		วัยต้น (60-69 ปี)	วัยกลาง (70-79 ปี)	วัยปลาย (80 ปีขึ้นไป)	ชาย	หญิง
ความต้องการทำงาน	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ต้องการ กำลังทำงาน/หางานทำ	16.2	23.4	8.9	2.6	20.5	12.8
ต้องการ ไม่หางานทำ	2.9	3.5	2.1	2.1	3.6	2.3
ไม่ต้องการ	80.9	73.1	89.0	95.3	75.9	84.9

ที่มา : รายงานผลการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ



### บทที่ 3

## วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษา เรื่อง “กองทุนผู้สูงอายุ” ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การอภิปราย การบรรยายความ หรือพรรณนา (Descriptive Research) เพื่ออธิบายถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ และความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคมของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อนำไปสู่การหามาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกองทุน ประกอบกับเพื่อเป็นการลดและป้องกันปัญหาหนี้ค้างชำระและหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดวิธีดำเนินการศึกษาไว้ ดังนี้

### 1. รูปแบบการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี ผู้ศึกษาได้ใช้รูปแบบการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลในระดับปฐมภูมิ (Primary Data) และระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎหมาย/กฎ/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งต่าง ๆ แผนงาน ตำราวิชาการ รายงานประจำปี วิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 – 2557 เพื่อนำไปสู่การพรรณนา (Descriptive Research) อธิบายถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ และความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคมของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

### 2. แหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ประกอบการศึกษาในเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้แหล่งข้อมูลจาก

2.1 เว็บไซต์กองทุนผู้สูงอายุ (<http://www.olderfund.opp.go.th>)

2.2 เว็บไซต์กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (<http://www.m-society.go.th>)

2.3 เอกสาร บทความ วารสาร อินเทอร์เน็ต กฎหมาย/กฎ/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งต่าง ๆ แผนงาน ตำราวิชาการ รายงานประจำปี วิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุ ฯลฯ



### 3. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการจัดเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย รายงานประจำปี บทความ วารสาร ข้อมูลจากระบบอินเทอร์เน็ต และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 – 2557 รวมทั้งศึกษากฎหมาย/กฎ/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของกองทุนผู้สูงอายุโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้จากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ และสรุปผลการวิเคราะห์ ดังนี้

4.1 นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary research) ทั้งจากเอกสาร ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย รายงานประจำปี บทความ วารสาร ข้อมูลจากระบบอินเทอร์เน็ต และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุระหว่างปีงบประมาณ 2548-2557 รวมทั้งกฎหมาย/กฎ/ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาทำการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล

4.2 นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์และประมวลผลตามข้อ 4.1 มานำเสนอด้วยการอภิปรายการบรรยายความ หรือพรรณนา (Descriptive Research) เพื่ออธิบายถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบ และความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคมของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

4.3 จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่การหามาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการกองทุน ประกอบกับเพื่อเป็นการลดและป้องกันปัญหาหนี้ค้ำชำระและหนี้สูญที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต



## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

“กองทุนผู้สูงอายุ” เป็นกลไกหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ให้มีศักยภาพ ความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ทั้งกาย ใจ และสังคมที่ดีขึ้น ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุโดยจัดตั้งเป็นกลุ่มกองทุนผู้สูงอายุ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ และเริ่มให้การสนับสนุนกิจกรรมของกองทุนแก่ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา

#### 1. ผลการดำเนินงาน

จากการศึกษาผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2557 สรุปได้ดังนี้

##### 1.1 ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ 2548

กองทุนผู้สูงอายุได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐบาลเป็นทุนประเดิม จำนวน 30,000,000.- บาท โดยเปิดบัญชีเงินฝากกระทรวงการคลัง ที่กรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2548 ซึ่งถือเป็นวันเริ่มต้นของกองทุนผู้สูงอายุภายหลังจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2546

ซึ่งตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม 2548 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2548 กองทุนผู้สูงอายุได้รับงบประมาณเป็นทุนดำเนินการ จำนวน 30,000,000.- บาท นั้น กองทุนยังมิได้ดำเนินการใด ๆ เนื่องจากอยู่ระหว่างการจัดทำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้อง (ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี 2557 (งวดสิ้นปี), 2557, น. 53-56)

##### 1.2 ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ 2549

ในปีงบประมาณ 2549 กองทุนผู้สูงอายุ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลอีกจำนวน 30,000,000.- บาท รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 2



ตารางที่ 2 รายงานการรับ - จ่ายเงินของกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ 2549

รายการ	จำนวนเงิน (บาท)
เงินคงเหลือจากปีงบประมาณ 2548	30,000,000.00
รายรับ : จากงบประมาณประจำปี 2549	30,000,000.00
<b>รวม</b>	<b>60,000,000.00</b>
รายจ่าย : บุคลากร	(389,013.58)
การฝึกอบรม	(731,182.00)
<b>รวม</b>	<b>(1,120,195.58)</b>
<b>เงินคงเหลือ ณ 30 กันยายน 2549</b>	<b>58,879,804.42</b>

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 – 30 กันยายน 2549 กองทุนก็ยังมีได้เริ่มสนับสนุนกิจกรรมของกองทุนให้กับผู้สูงอายุแต่อย่างใด จึงทำให้ ณ วันที่ 30 กันยายน 2549 กองทุน มีงบประมาณคงเหลือเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ จำนวนทั้งสิ้น 58,879,804.42 บาท (ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี 2557 (งวดสิ้นปี), 2557, น. 59-64)

### 1.3 ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2550 - 2557

กองทุนผู้สูงอายุ ได้เริ่มมีการใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 จนถึงปัจจุบัน จำนวน 2 กิจกรรม ดังนี้

#### 1.3.1 กิจกรรมหลัก

กองทุนผู้สูงอายุ ได้ให้การสนับสนุนกิจกรรมหลัก 2 กิจกรรม คือ การสนับสนุนโครงการ และการกั๊ยืมเงินประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม โดยผลการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี 2550 - 2557 ใน 2 กิจกรรมหลักของกองทุนรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 3



ตารางที่ 3 ผลการดำเนินงานของกิจกรรมหลักทั้งการสนับสนุนโครงการและการให้กู้ยืมเงินทุน  
เพื่อประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม ตั้งแต่ปี 2550 - 2557

ปี	กิจกรรม		กิจกรรมการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพ			
	การสนับสนุนโครงการ		รายบุคคล		รายกลุ่ม	
	จำนวน (โครงการ)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน (กลุ่ม)	จำนวนเงิน (บาท)
2550	40	9,935,415.-	717	9,500,900.-	-	-
2551	69	5,504,803.-	1,560	23,210,20.-	8	742,560.-
2552	197	13,111,356.-	3,138	51,082,208.-	20	1,871,000.-
2553	208	11,143,522.-	4,072	106,554,727.-	30	2,754,800.-
2554	117	4,504,905.-	9,522	253,206,395.-	15	1,480,000.-
2555	123	6,964,302.-	6,357	179,253,360.-	1	100,000.-
2556	94	20,157,848.-	5,843	165,191,900.-	-	-
2557	250	28,586,118.-	6,870	198,394,600.-	-	-
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,098</b>	<b>99,908,269.-</b>	<b>38,079</b>	<b>986,394,299.-</b>	<b>74</b>	<b>6,948,360.-</b>

ที่มา : ผลการดำเนินงานการสนับสนุนโครงการและการให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพของกองทุนผู้สูงอายุ  
ตั้งแต่ปี 2550 - 2557 (สืบค้นจาก <http://www.olderfund.opp.go.th/content/view/11/67>)

**จากตารางข้างต้นสรุปผลได้ว่า**

1. กองทุนได้สนับสนุนโครงการ/กิจกรรม ให้แก่ กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ จำนวนทั้งสิ้น 1,098 โครงการ/กิจกรรม เป็นเงิน 99,908,269.- บาท โดยมีการสนับสนุนโครงการ/กิจกรรมมากที่สุด คือ ปี 2557 (250 โครงการ) และน้อยที่สุด คือ ปี 2550 (40 โครงการ) เนื่องจากกองทุนได้เริ่มดำเนินงานในกิจกรรมสนับสนุนโครงการ ให้แก่ กลุ่ม/ชมรม/องค์กร และเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 จึงทำให้มีจำนวนโครงการ/กิจกรรมน้อยกว่าปีงบประมาณอื่น

2. กองทุนได้ให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพรายบุคคล จำนวนทั้งสิ้น 38,079 ราย เป็นเงิน 986,394,299.- บาท และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 ถึงเดือนกันยายน 2557 มีการชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว จำนวน 14,541 ราย เป็นเงิน 330,659,522.- บาท คิดเป็นร้อยละ 33.52 และคงเหลือจำนวนที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ตามสัญญาอีกจำนวน 23,538 ราย เป็นเงิน 655,734,777.- บาท คิดเป็นร้อยละ 66.48 ซึ่งในจำนวนหนี้คงเหลือดังกล่าว ประกอบด้วย หนี้ที่ชำระตามสัญญาครบถ้วนแล้ว จำนวน 11,062 ราย เป็นเงิน 520,622,086.- บาท คิดเป็นร้อยละ 79.40 และหนี้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไป จำนวน 12,476 ราย เป็นเงิน 135,112,691.- บาท คิดเป็นร้อยละ 20.60 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 4



ตารางที่ 4 แบบสรุปผู้ค้างชำระการให้กู้ยืมเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพรายบุคคลตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไป ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 ถึงเดือนกันยายน 2557

ภาค	ผู้กู้ยืมทำสัญญา (ที่ยังมีหนี้)		ค้างชำระตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไป			
	จำนวน (ราย)	เป็นเงิน (บาท)	จำนวน (ราย)	คิดเป็น ร้อยละ	เป็นเงิน (บาท)	คิดเป็น ร้อยละ
กลาง	6,275	175,909,122.-	2,996	47.75	32,748,937.-	18.62
เหนือ	3,946	108,901,660.-	1,967	49.85	19,464,072.-	17.87
ตะวันออกเฉียงเหนือ	11,045	308,492,225.-	6,343	57.43	70,140,310.-	22.74
ใต้	2,272	62,431,770.-	1,170	51.50	12,759,372.-	20.44
<b>รวม</b>	<b>23,538</b>	<b>655,734,777.-</b>	<b>12,476</b>	<b>53.00</b>	<b>135,112,691.-</b>	<b>20.60</b>
คิดเป็น (%)	100 %		53.00 %		20.60 %	

ที่มา : ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 ถึงเดือนกันยายน 2557

หมายเหตุ : ตารางที่ 3 นี้ ไม่รวมจำนวนผู้กู้ยืมที่ได้ชำระหนี้ตามสัญญาครบถ้วนแล้ว

3. กองทุนได้ให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพรายกลุ่ม จำนวนทั้งสิ้น 74 กลุ่ม เป็นเงิน 6,948,360.- บาท และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 ถึงเดือนกันยายน 2557 มีการชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว จำนวน 73 กลุ่ม เป็นเงิน 6,906,529.45 บาท คิดเป็นร้อยละ 99.42 โดยยังคงเหลือหนี้ค้างชำระอีก 1 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชัง จังหวัดอุบลราชธานี ค้างชำระหนี้จำนวน 93,061.- บาท ซึ่งสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดี แล้วต่อมากลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังดังกล่าวได้ยินยอมทำหนังสือประนีประนอมยอมความในศาล โดยได้ยินยอมชำระหนี้ค้างชำระส่วนหนึ่ง จำนวน 51,230.45 บาท และส่วนที่เหลือ จำนวน 41,830.55 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.58 จะผ่อนชำระให้แก่สำนักงานฯ เป็นรายเดือนให้ครบถ้วนภายใน 12 เดือน

4. ในประเด็นการอนุมัติการกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ พบว่า การกู้ยืมรายกลุ่ม มีสัดส่วนน้อยกว่าการกู้ยืมรายบุคคล เนื่องจากมีการการปรับเงื่อนไขการกู้ยืมรายบุคคลให้สามารถกู้ยืมได้ง่ายขึ้น และสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง ทำให้การบริหารจัดการเข้าสู่กองทุนง่ายกว่าการกู้ยืมรายกลุ่ม เพราะรายกลุ่มต้องบริหารจัดการร่วมกันถึง 5 คน อีกทั้งวงเงินในการกู้ยืมเพียง 100,000.- บาท ซึ่งเป็นจำนวนน้อยเกินไป จึงทำให้ผู้สูงอายุสนใจการกู้ยืมรายบุคคลมากกว่า



5. ในปี 2550 ปี 2556 และปี 2557 ไม่ปรากฏจำนวนผู้กู้ยืมเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพรายกลุ่ม เนื่องจากผู้ยื่นคำร้องกู้ยืมเงินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จึงทำให้ไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติ จากคณะกรรมการกลั่นกรองฯ และคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุฯ

### 1.3.2 กิจกรรมรอง

กองทุนผู้สูงอายุ ได้ดำเนินงานกิจกรรมรองโดยหลักการให้ใช้งบประมาณในการบริหารจัดการของกองทุนผู้สูงอายุร้อยละ 10 ของงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กองทุนผู้สูงอายุในแต่ละปี อาทิเช่น ค่าจัดประชุมเชิงปฏิบัติการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค การสนับสนุนบุคลากรโดยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานกองทุนประจำจังหวัด และการจัดจ้างจัดทำเว็บไซต์กองทุน เป็นต้น

## 2. สถานะทางการเงิน

2.1 รายงานผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2557  
รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 รายงานผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 - 2557

หน่วย : ล้านบาท (ทศนิยม 4 ตำแหน่ง)

รายการ	2548*	2549*	2550*	2551*	2552*	2553*	2554*	2555*	2556*	2557*
รายได้										
รายได้จากรัฐบาล	30.0000	30.0000	60.0000	60.0000	40.0000	-	150.0000	180.0000	174.6000	300.0000
รายได้จากแหล่งอื่น	-	-	0.0573	0.0779	0.0707	0.1127	0.3487	0.4381	1.5908	2.7161
รวม	30.0000	30.0000	60.0573	60.0779	40.0707	0.1127	150.3487	180.4381	176.1908	302.7161
ค่าใช้จ่าย	-	1.1202	5.3944	14.1218	30.5145	19.4590	12.8451	15.3579	35.1635	45.9382
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	30.0000	28.8798	54.6629	45.9561	9.5561	(19.3463)	137.5037	165.0802	141.0273	256.7779

\* ประมาณการ

ที่มา : 1. ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี 2557 (งวดสิ้นปี)

2. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๕ รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2559  
โดยสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

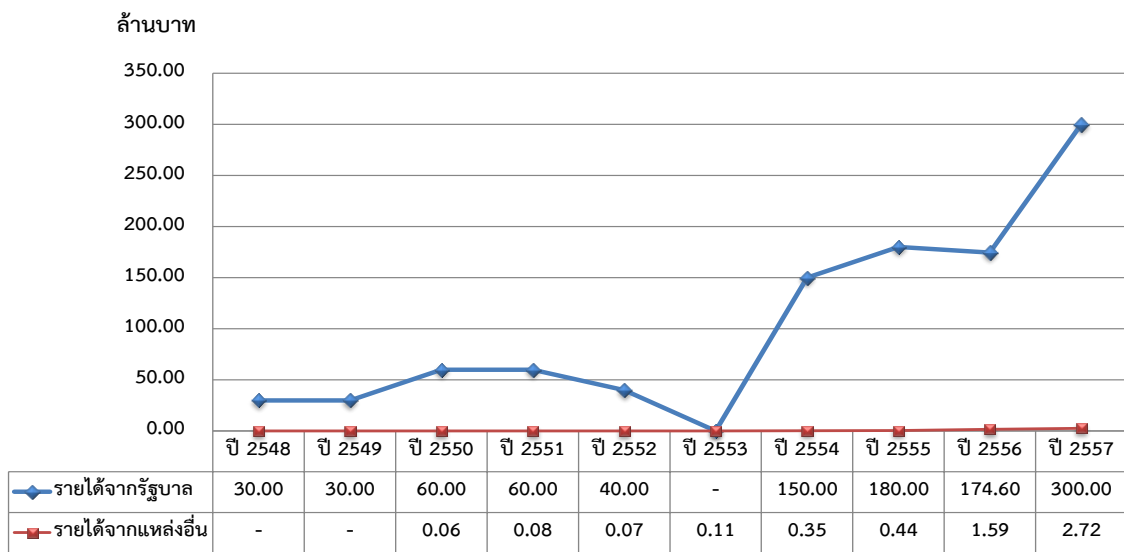


**จากตารางข้างต้นสรุปผลได้ดังนี้**

**➤ ด้านรายได้**

1. แหล่งรายได้หลักของกองทุนผู้สูงอายุส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่านั้น และงบประมาณนั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละปี ส่วนรายได้จากแหล่งอื่นจะมีจำนวนเงินไม่มากนัก ได้แก่ รายได้จากดอกเบี้ย รายได้จากการบริจาค และรายได้อื่น ๆ เป็นต้น รายละเอียดดังแสดงในแผนภาพที่ 7

**แผนภาพที่ 7 แหล่งรายได้ของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 – 2557**



2. คณะกรรมการบริหารกองทุน ได้นำเงินกองทุนไปจัดหาผลประโยชน์ระยะสั้นกับธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ได้ผลตอบแทนนำไปใช้ประโยชน์ในกองทุนผู้สูงอายุ ตามข้อ 19 แห่งระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548 จึงทำให้กองทุนมีรายได้จากดอกเบี้ย (เงินฝากธนาคาร) ซึ่งถือเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญของกองทุนรองจากรายได้จากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

3. กองทุนมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายทุกปี ยกเว้นปีงบประมาณ 2553 ซึ่งกองทุนไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล โดยมีเพียงรายได้จากแหล่งอื่น จำนวน 112,678.66 บาท ประกอบด้วย รายได้จากดอกเบี้ย (เงินฝากธนาคาร) จำนวน 74,268.66 บาท รายได้จากการบริจาค จำนวน 3,400.- บาท และรายได้อื่น ๆ จำนวน 35,010.- บาท จึงมีผลทำให้รายได้ของกองทุนต่ำกว่าค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 19,346,318.50 บาท

**ข้อสังเกต**

ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดแหล่งเงินทุนของกองทุนผู้สูงอายุว่าได้มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล แต่หากปีงบประมาณใดไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณดังกล่าว โดยมีเพียงรายได้จากแหล่งอื่นเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้กองทุนได้รับผลกระทบจากการมีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการบริหารงานกองทุนในอนาคต



➤ **ด้านรายจ่าย**

1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนมียอดค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2556 - 2557 มีค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนโครงการและค่าใช้จ่ายบุคลากรเพิ่มสูงขึ้นแบบผิดปกติ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเกิดจากการผันแปรตามจำนวนโครงการที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการกลั่นกรองฯ และคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยถ้ามีโครงการที่ได้รับการอนุมัติเป็นจำนวนมากก็จะทำให้มีปริมาณค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนโครงการเพิ่มขึ้นตามไปด้วย สำหรับค่าใช้จ่ายบุคลากรที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการจ้างพนักงานกองทุนและลูกจ้างเหมากองทุนเพื่อปฏิบัติงานในแต่ละจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

2. คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุมีความเห็นให้ตัดจำหน่ายหนี้สูญโดยเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ได้อนุมัติตัดจำหน่ายหนี้สูญไม่เกิน 50,000.- บาท ตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการตัดจำหน่ายหนี้สูญของกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2553 โดยในงวดบัญชีปี 2554 ได้อนุมัติตัดจำหน่ายหนี้สูญแล้ว จำนวน 27,480.- บาท (อ้างอิงตามมติที่ประชุม ครั้งที่ 4/2554 เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2554) เนื่องจากผู้กู้ยืมเสียชีวิต ส่วนผู้ค้ำประกันเป็นอัมพาต และทั้งคู่ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่จะชำระหนี้ได้ ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายของกองทุนผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้น ส่วนเงินทุนสะสมในรายงานฐานะการเงินของกองทุนก็จะมียอดลดลงตามไปด้วย

**2.2 รายงานฐานะการเงินกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 - 2557 รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 6**

**ตารางที่ 6 รายงานฐานะการเงินกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548 – 2557**

หน่วย : ล้านบาท (ทศนิยม 4 ตำแหน่ง)

รายการ	2548*	2549*	2550*	2551*	2552*	2553*	2554*	2555*	2556*	2557*
<b>สินทรัพย์</b>										
สินทรัพย์หมุนเวียน	30.0000	58.8798	108.8234	137.8404	115.0114	21.4284	33.6201	125.7521	252.7602	471.5623
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	-	-	4.7193	22.5782	54.0779	128.4508	253.9724	327.0331	341.391	379.6129
<b>รวม</b>	<b>30.0000</b>	<b>58.8798</b>	<b>113.5427</b>	<b>160.4186</b>	<b>169.0893</b>	<b>149.8791</b>	<b>287.5924</b>	<b>452.7852</b>	<b>594.1511</b>	<b>851.1752</b>
<b>หนี้สินและทุน</b>										
หนี้สิน	-	-	-	0.9197	0.0343	0.1705	0.3801	0.4927	0.6254	0.8716
ทุน	30.0000	58.8798	113.5427	159.4988	169.0550	149.7086	287.2123	452.2925	593.5257	850.3036
<b>รวม</b>	<b>30.0000</b>	<b>58.8798</b>	<b>113.5427</b>	<b>160.4186</b>	<b>169.0893</b>	<b>149.8791</b>	<b>287.5924</b>	<b>452.7852</b>	<b>594.1511</b>	<b>851.1752</b>

\* ประมาณการ

ที่มา : 1. ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี 2557 (งวดสิ้นปี)

2. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2559 โดยสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี



**จากตารางข้างต้นสรุปผลได้ดังนี้**

1. การบริหารสินทรัพย์ของกองทุนระหว่างปีงบประมาณ 2555 - 2557 มียอดเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดคงเหลือปรากฏในบัญชีสูงมากกว่า 100 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินฝากธนาคาร (ประเภทออมทรัพย์ และประเภทกระแสรายวัน) และเงินฝากคลัง ตามลำดับ ส่วนเงินสดในมือ มีเป็นจำนวนน้อย ดังนั้น กองทุนควรมีการบริหารสินทรัพย์โดยนำไปซื้อหน่วยลงทุนระยะสั้นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนนำไปใช้ประโยชน์ในกองทุนมากขึ้น แทนการนำเงินฝากไว้กับธนาคารเพียงอย่างเดียว ซึ่งได้รับรายได้จากดอกเบี้ยในอัตราที่น้อยกว่าหน่วยลงทุนประเภทอื่น
2. ลูกหนี้เงินกู้ที่ปรากฏอยู่ในรายการสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งเกิดจากการผันแปรตามจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติการกู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพจากคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ และคณะกรรมการบริหารกองทุน
3. เงินทุนสะสมของกองทุนผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ยกเว้นปี 2548-2549 ซึ่งกองทุนยังไม่ได้เริ่มสนับสนุนกิจกรรมของกองทุน ส่วนในปี 2550 กองทุนเพิ่งเริ่มดำเนินการสนับสนุนกิจกรรมของกองทุน และในปี 2553 กองทุนไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลโดยมีเพียงรายได้จากแหล่งอื่นเท่านั้น จึงทำให้มีเงินทุนสะสมน้อยกว่าปีงบประมาณอื่น
4. สถานะทางการเงินในภาพรวมของกองทุนตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน มีความมั่นคง และมีสภาพคล่องทางการเงินค่อนข้างดี เนื่องจากกองทุนมีสัดส่วนของสินทรัพย์หมุนเวียนมากกว่าหนี้สินหมุนเวียนทุกปี รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 7

**ตารางที่ 7 อัตราสวนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียนของกองทุนผู้สูงอายุ**

ปีงบประมาณ	สินทรัพย์หมุนเวียน (บาท)	หนี้สินหมุนเวียน (บาท)	อัตราสวน (เท่า)
2548	30,000,000.00	-	-
2549	58,879,804.42	-	-
2550	108,823,389.89	-	-
2551	137,840,368.20	919,720.37	150
2552	115,011,366.11	34,295.83	3,354
2553	21,428,367.86	170,500.03	126
2554	33,620,053.67	380,122.03	88
2555	125,752,120.85	492,673.38	255
2556	252,760,200.00	625,400.00	404
2557	471,562,300.00	871,600.00	541

ที่มา : ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี 2557 (งวดสิ้นปี)



2.3 สรุปผลการเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปี งบประมาณ 2548-2557  
รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 การเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปีงบประมาณ 2548-2557

หน่วย : ล้านบาท (ทศนิยม 4 ตำแหน่ง)

ปี	(1) รายได้*	รายจ่าย				(6) สูง/(ต่ำ) (1)-(5)	(7) รับชำระ จากลูกหนี้***	(8) เงินสดคงเหลือ (6)+(7)	(9) เงินสดคงเหลือสะสม ณ วันสิ้นปี	(10) เงินสดคงเหลือ ตามงบแสดง ฐานะการเงิน	(11) ผลต่าง (9)-(10)
		(2) อนุมัติ โครงการ**	(3) อนุมัติ ให้กู้ยืม**	(4) อื่นๆ*	(5) รวม (2)+(3)+(4)						
2548	30.0000	-	-	-	-	30.0000	-	30.0000	30.0000	30.0000	-
2549	30.0000	-	-	1.1202	1.1202	28.8798	-	28.8798	58.8798	58.8798	-
2550	60.0573	9.9354	9.5009	1.0008	20.4371	39.6202	0.4443	40.0645	98.9443	108.7422	(9.7979)
2551	60.0779	5.5048	23.9528	4.8905	34.3481	25.7298	4.9013	30.6311	129.5754	137.7070	(8.1316)
2552	40.0707	13.1114	52.9532	20.9163	86.9809	(46.9102)	12.5372	(34.3730)	95.2024	114.7279	(19.5255)
2553	0.1127	11.1435	109.3095	6.3146	126.7676	(126.6549)	29.7934	(96.8615)	(1.6591)	21.1620	(22.8211)
2554	150.3487	4.5049	254.6864	8.4779	267.6692	(117.3205)	70.5710	(46.7495)	(48.4086)	33.2449	(81.6535)
2555	180.4381	6.9643	179.3534	9.1927	195.5104	(15.0723)	115.7125	100.6402	52.2316	125.3052	(73.0736)
2556	176.1908	20.1578	165.1919	16.9800	202.3297	(26.1389)	151.5284	125.3895	177.6211	252.5055	(74.8844)
2557	302.7161	28.5861	198.3946	23.7493	250.7300	51.9861	161.3985	213.3846	391.0057	471.2459	(80.2402)

หมายเหตุ : \* ยอดเงินรายได้ และรายจ่ายอื่นๆ จัดเก็บข้อมูลจาก

1. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2559 โดยสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี (ตัวเลขประมาณการ)

2. รายงานผลการดำเนินงานด้านการเงิน กองทุนผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ประจำปี 2548 - 2555

\*\* ยอดเงินรายจ่ายในส่วนของการอนุมัติโครงการและอนุมัติให้กู้ยืมจัดเก็บข้อมูลจากเว็บไซต์ของกองทุนผู้สูงอายุ (สืบค้นจาก <http://www.olderfund.opp.go.th/content/view/11/67>)

\*\*\* ยอดเงินรับชำระจากลูกหนี้ได้จากการคำนวณ (ลูกหนี้ปลายงวด - ลูกหนี้ต้นงวด - ลูกหนี้จ่ายระหว่างงวด = รับชำระจากลูกหนี้)

ทั้งนี้ ยอดผลต่าง จำนวน 80.2402 ล้านบาท เกิดจากการจัดเก็บข้อมูลมาจากหลายแหล่ง ทำให้ยอดเงินสดคงเหลือสะสม ณ วันสิ้นปีที่คำนวณได้กับยอดเงินสดคงเหลือตามงบแสดงฐานะการเงินที่ได้จากเอกสารงบประมาณมียอดเงินต่างกัน



### 3. ความสำเร็จการกักเงินลงทุนประกอบอาชีพ ประจำปี 2557

จากการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุที่ได้กักเงินจากกองทุนมีความสุขและความพึงพอใจจากการดำเนินงานของกองทุนในส่วนของการให้กักเงินเพื่อไปประกอบอาชีพ ดังตัวอย่างเช่น (ตัวอย่างความสำเร็จการกักเงินลงทุนประกอบอาชีพรายบุคคล, 2557)

➢ นางสุรี โมรารัตน์ อายุ 75 ปี จากกรุงเทพมหานคร ได้กักเงินจากกองทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 30,000 บาท ว่าจากการกักเงินกองทุนเพื่อไปประกอบอาชีพนั้น ทำให้ตนเองมีรายได้มากขึ้น ทำให้ได้พบเจอกับผู้คนจำนวนมาก ทำให้ไม่รู้สึกเหงา และทำให้ชีวิตมีความสุขมากขึ้น

➢ นายมูล เมืองพรหม อายุ 87 ปี จากจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้กักเงินจากกองทุนไปเพื่อประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ จำนวน 20,000 บาท ว่าจากการกักเงินกองทุนเพื่อไปประกอบอาชีพนั้น ทำให้มีเงินมาลงทุนซื้อไก่ไว้เลี้ยงมากขึ้น และมีเงินซื้ออาหารและยารักษาโรคของไก่ ซึ่งอาชีพเลี้ยงไก่นั้น ทำได้ง่ายและยังเป็นงานอดิเรกที่สามารถทำได้ทุกวัน ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น จึงทำให้มีความสุขมากขึ้น

➢ นางมาลา นามจันทร์ อายุ 77 ปี จากกรุงเทพมหานคร ได้กักเงินจากกองทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพค้าขายของเบ็ดเตล็ดและข้าวแกง จำนวน 20,000.- บาท ว่าจากการกักเงินกองทุนเพื่อไปประกอบอาชีพนั้น ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการมีเงินไปซื้อของมาขายในร้านได้มากขึ้น และมีความสุขจากการได้แบ่งเบาภาระของคนในครอบครัว

➢ นายป๋อก ไพศาล อายุ 66 ปี จากจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้กักเงินจากกองทุนไปเพื่อประกอบอาชีพปลูกผลไม้ จำนวน 30,000.- บาท ว่าจากการกักเงินกองทุนเพื่อไปประกอบอาชีพนั้น ทำให้มีเงินไปลงทุนต่อยอดเพิ่มเติมในการทำสวนผลไม้ ทำให้ผลผลิตมีคุณภาพดีขึ้นและมีปริมาณสูงขึ้นจึงทำให้มีความสุข

➢ นางอัมพร ไทธานี อายุ 68 ปี จากจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้กักเงินจากกองทุนไปเพื่อประกอบอาชีพค้าขายของชำ จำนวน 30,000.- บาท ว่าจากการกักเงินกองทุนเพื่อไปประกอบอาชีพนั้น ทำให้มีเงินทุนซื้อของมาขายในร้านมากขึ้น และทำให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเงินที่ได้จากการค้าขายนั้น ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ใช้สำหรับลงทุนครั้งต่อไป 2) เก็บออมไว้เพื่อใช้จ่ายในอนาคต 3) ชำระคืนกองทุน ซึ่งจากการวางแผนการใช้จ่ายนี้ ทำให้ชีวิตมีความสุขมากขึ้น

และในส่วนของการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน นั้น ก็ปรากฏว่ายังสามารถเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวและยังเป็นการช่วยลดรายจ่ายในครัวเรือน ทำให้ชีวิตมีความสุขมากขึ้น ดังตัวอย่างเช่น (ตัวอย่างความสำเร็จจากโครงการที่ขอรับการสนับสนุน, 2557)

➢ โครงการเรียนตัดเย็บเสื้อผ้าแบบพื้นฐานโดยชมรมผู้สูงอายุภาคประชาชน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วม : สมาชิกคลังปัญญาผู้สูงอายุ จำนวน 20 คน



ความสำเร็จ : ผู้สูงอายุได้นำความรู้ที่ได้รับจากการอบรมมาประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้เสริมให้กับครอบครัว และยังสามารถตัดเย็บเสื้อผ้าใส่เอง เป็นการลดรายจ่ายได้จริง

➢ โครงการฝึกอบรมหลักสูตรสานตะกร้าพลาสติกให้กับผู้สูงอายุ โดยกองทุนสวัสดิการชุมชน ตำบลดงพลอง จังหวัดบุรีรัมย์

ผู้เข้าร่วม : ผู้สูงอายุในพื้นที่ตำบลดงพลอง จำนวน 50 คน

ความสำเร็จ : ผู้สูงอายุสามารถพัฒนาทักษะด้านอาชีพและสร้างรายได้ให้กับครอบครัว อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในชุมชนด้วย

➢ โครงการอนุรักษ์อาหารไทย โดยชมรมคลังปัญญาผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วม : สมาชิกคลังปัญญาผู้สูงอายุและผู้สนใจ จำนวน 30 คน

ความสำเร็จ : ผู้สูงอายุสามารถนำความรู้ไปใช้ในการเสริมสร้างอาชีพและสามารถถ่ายทอดให้ลูกหลานสืบสานต่อไปได้

#### 4. การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ปีบัญชี 2555 และปี 2556

เมื่อพิจารณาจากผลการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีบัญชี 2555 และปี 2556 ซึ่งกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดลำดับและพิจารณาโดยใช้หลัก Balanced Scorecard (BSC) ในการวัดผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการเงิน 2) ด้านปฏิบัติการ 3) ด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 4) ด้านการบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 9

ตารางที่ 9 การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีบัญชี 2555 และปี 2556

ประจำปีบัญชี	ด้านที่ 1 การเงิน	ด้านที่ 2 การปฏิบัติการ	ด้านที่ 3 การสนอง ประโยชน์ต่อผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย	ด้านที่ 4 การบริหาร พัฒนาทุน หมุนเวียน	คะแนนรวม
2555	4.8267	4.7947	4.2330	4.1667	4.5300
คะแนนเฉลี่ย*	3.8716	3.8029	4.0147	3.3162	3.6972
2556	4.0888	3.1480	1.0000	4.3833	3.3970
คะแนนเฉลี่ย*	4.2487	3.7419	3.9895	3.4671	3.6026

ที่มา : รายงานภาพรวมผลการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน ประจำปีบัญชี 2555 และปี 2556

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ : \* คะแนนเฉลี่ยเงินทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 42 กองทุน



จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผลการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี ๒๕๕๖ มีผลคะแนนรวม 3.3970 ซึ่งต่ำกว่าปี ๒๕๕๕ (4.5300) และต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยเงินทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม (3.6026) โดยด้านที่ 4 (ด้านการบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน) มีผลคะแนนสูงสุด (4.3833) และด้านที่ 3 (ด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) มีผลคะแนนต่ำสุด (1.0000) แต่อย่างไรก็ตามผลคะแนนรวมของกองทุนในปี ๒๕๕๖ ก็ยังอยู่ในค่าเกณฑ์คะแนนปกติดี ถึงแม้ว่าจะมีผลคะแนนรวมปรับลดลงจากปี ๒๕๕๕ (1.1330) ก็ตาม

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน ได้เริ่มจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียนต่างๆ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา และจัดให้มีการประเมินเพื่อคัดเลือกกองทุนหมุนเวียนที่มีผลงานดีเด่นขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งการพิจารณารางวัลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) ประเภทรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น 2) ประเภทรางวัลประสิทธิภาพเฉพาะด้านดีเด่น และ 3) ประเภทรางวัลการพัฒนาดีเด่น ซึ่งจากการประเมินของกรมบัญชีกลางดังกล่าว ปรากฏว่ากองทุนผู้สูงอายุ สังกัดสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ ได้รับรางวัลทุนหมุนเวียนดีเด่น ประจำปี ๒๕๕๖ ประเภทรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น ระดับชมเชย ด้วยคะแนนการประเมิน 4.5300 คะแนน (ซึ่งเป็นคะแนนจากผลการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี ๒๕๕๕) จากทุนหมุนเวียนที่เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงาน จำนวน 94 กองทุน (สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ, ๒๕๕๗)



## บทที่ 5

### ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ

การนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้ จะเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในบทที่ 4 ซึ่งได้จากการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลในระดับปฐมภูมิ (Primary Data) และระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎหมาย/กฎระเบียบ/ประกาศ/คำสั่ง แผนงาน ดำเนินการ รายงานประจำปี วิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกองทุนผู้สูงอายุ เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาและแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อพรรณนาถึงข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา โดยแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 5 ประเด็น ดังนี้

#### 1. ด้านประสิทธิภาพ

กองทุนผู้สูงอายุนี้จัดตั้งขึ้นมาโดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายเป็นกลไกหนึ่งที่จะเป็นเครื่องมือในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ให้มีศักยภาพ ความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ทั้งกาย ใจ และสังคมที่ดีขึ้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาในแง่ประสิทธิภาพของการดำเนินงานของกองทุนที่ได้เริ่มมีการดำเนินงานในปีงบประมาณปี 2550 เป็นต้นมาจนถึงปี 2557 จะพบว่ากองทุนผู้สูงอายุได้มีการบริหารจัดการในรูปแบบของคณะกรรมการในชื่อว่า “คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ” เหมือนเช่นกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งเป็นการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546) และมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุนและกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยในการกลับกรองการที่หน่วยงานและองค์กรภาคเอกชนขอรับการสนับสนุนโครงการแบบให้เปล่าเพื่อนำไปจัดกิจกรรมที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ และกลับกรองการให้กู้ยืมเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพทั้งประเภทรายกลุ่มและรายบุคคล โดยมีหน่วยงานราชการซึ่งได้แก่ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทุกจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านธุรการในการขับเคลื่อนการบริหารงานของกองทุนผู้สูงอายุให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยการบริหารนั้นคณะกรรมการก็ได้บริหารภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ได้แก่

1) ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการพิจารณานุมัติการจ่ายเงิน การจัดทำรายงานสถานะทางการเงิน และการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548



2) ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารกองทุน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548

3) ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนผู้สูงอายุ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549

4) ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้การสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2552

5) ข้อกำหนดผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อย โอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ว่าด้วยคุณสมบัติผู้กู้ยืม ผู้ค้ำประกัน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพประเภทรายบุคคลจากกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 19 มกราคม 2549

6) ข้อกำหนดผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อย โอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ว่าด้วยคุณสมบัติผู้กู้ยืม ผู้ค้ำประกัน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพประเภทรายกลุ่มจากกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2550

7) ข้อกำหนดสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ ว่าด้วยคุณสมบัติผู้กู้ยืม ผู้ค้ำประกัน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพประเภทรายบุคคลจากกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2552

8) ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการตัดจำหน่ายหนี้สูญของกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2553

9) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการติดตามทวงถามหนี้การกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพของกองทุนผู้สูงอายุ ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2553

ซึ่งกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ประกอบกับแนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่มีการกำหนดทิศทางในการบริหารงานชัดเจนและเป็นแบบแผน จึงทำให้การบริหารงานของกองทุนมีการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยมีคณะกรรมการและอนุกรรมการที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากทั้งภาคราชการและเอกชน และมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนทั้งขั้นตอนและวิธีการให้บริการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่ม ขั้นตอนและวิธีการให้บริการการเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ หลักเกณฑ์การตัดจำหน่ายหนี้สูญ รวมทั้งหลักเกณฑ์การทวงหนี้ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นแบบแผนจึงช่วยทำให้การดำเนินงานของกองทุนเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากรายงานฐานะการเงินของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปี 2548-2557 (ตารางที่ 6) ที่พบว่ามีความมั่นคงและมีสภาพคล่องทางการเงินค่อนข้างดี เนื่องจากกองทุนมีสัดส่วนของสินทรัพย์หมุนเวียนมากกว่าหนี้สินหมุนเวียนทุกปี และแม้จะมีหนี้ค้างชำระจากการให้กู้ยืมเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพ (ตารางที่ 4) จะมีอัตราสูงอยู่ที่ร้อยละ 53 ของจำนวนผู้กู้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไปก็ตาม ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากจำนวนเจ้าหน้าที่ดูแลกองทุนผู้สูงอายุของแต่ละ



จังหวัดมีจำนวนไม่เพียงพอในการเร่งรัดและติดตามหนี้ค้างชำระให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ดูแลกองทุนแต่ละจังหวัดมีเพียงจังหวัดละ 1-2 คน เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจำนวนรายที่ขอกู้ยืมตั้งแต่ปี 2550-2557 เปรียบเทียบกันแล้ว ก็พบว่าผู้สูงอายุได้ชำระหนี้รายบุคคลครบถ้วนแล้ว จำนวน 14,541 ราย จากทั้งหมดที่ขอกู้ยืม จำนวน 38,079 ราย และคงเหลือจำนวนที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ตามสัญญา จำนวน 23,538 ราย ซึ่งในจำนวนหนี้คงเหลือดังกล่าว ประกอบด้วยหนี้ที่ชำระตามสัญญาครบถ้วนแล้ว จำนวน 11,062 ราย และหนี้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไป จำนวน 12,476 ราย ส่วนรายกลุ่มได้ชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว จำนวน 73 กลุ่ม จากทั้งหมดที่ขอกู้ยืม จำนวน 74 กลุ่ม และคงเหลือจำนวนที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ตามสัญญา จำนวน 1 กลุ่ม ทั้งนี้หากพิจารณาในแง่ความสามารถในการชำระหนี้ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ต้องการที่จะช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ/มีอาชีพที่เหมาะสม และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้วย่อมถือได้ว่าการบริหารงานของกองทุนมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งเลยทีเดียว

ในส่วนของแหล่งที่มาของรายได้นั้นมีแหล่งที่มาของรายได้คล้ายกับกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเช่นกัน โดยแหล่งที่มาของรายได้หลักของทั้ง 2 กองทุน จะมาจากเงินที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลแต่จะมีความแตกต่างกันบ้างตรงที่กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จะมีรายได้จากสถานประกอบการที่ไม่จ้างคนพิการที่จะต้องจัดส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของกองทุน โดยกองทุนผู้สูงอายุมียอดเงินรายได้ตั้งแต่ปี 2548-2557 จากดอกเบี้ย (เงินฝากธนาคาร) การบริจาค และรายได้อื่น รวมจำนวนทั้งสิ้น 5,412,337.80 บาท (ตารางที่ 5 และแผนภาพที่ 7)

นอกจากนี้การพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการบริหารกองทุนนั้นยังสามารถพิจารณาได้จากการที่กองทุนผู้สูงอายุได้รับรางวัลทุนหมุนเวียนดีเด่น ประเภทรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น ระดับชมเชย ที่กองทุนผู้สูงอายุได้รับในปี 2556 ด้วยคะแนนการประเมิน 4.5300 คะแนน (ซึ่งเป็นคะแนนจากผลการประเมินการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปีบัญชี 2555) จากทุนหมุนเวียนที่เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงาน จำนวน 94 กองทุน โดยการประเมินของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งย่อมชี้ให้เห็นได้ว่ากองทุนผู้สูงอายุได้บริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง แต่เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น จึงควรมีการปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนในด้านที่มีผลคะแนนต่ำให้ดียิ่งขึ้น ส่วนในด้านที่มีผลคะแนนสูงก็ควรมีการพัฒนาการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นผู้รับบริการของกองทุนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินงานอย่างแท้จริง

จากเหตุผลทั้งหมดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่าการใช้เงินของกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งทั้งในมิติของเงินงบประมาณ ระยะเวลา และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด



## 2. ด้านประสิทธิผล

ในแง่ของมิติด้านประสิทธิผลของการบริหารกองทุนผู้สูงอายุนั้น จะพิจารณาเห็นได้ว่ากองทุนผู้สูงอายุได้จัดตั้งขึ้นมาตามแนวคิด “การคุ้มครองทางสังคม” ที่มุ่งหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ให้ความคุ้มครองเป็นหลักประกันทางสังคม และเป็นระบบประกันสังคมให้แก่ประชาชนที่มีความจำเป็นที่จะได้รับการคุ้มครองมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยเฉพาะผู้สูงอายุในประเทศไทยซึ่งถือเป็นกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่รัฐจำเป็นต้องให้ความคุ้มครอง โดยใช้เครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ในการดำเนินการคุ้มครองดูแล ให้ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ ที่ดีและมีความสุข และยังถือได้ว่าแนวคิดการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุนี้นสอดคล้องกับแนวคิด “กองทุนสังคม” ที่ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการพัฒนาประเทศด้อยพัฒนา รวมไปถึงประเทศกำลังพัฒนา ที่รัฐบาลได้จัดสรร งบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อสร้างโครงการบริการสาธารณะ และบริการอื่น ๆ ที่เหมาะสมสำหรับผู้ยากจนหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาบริการแก่ประชาชนและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน โดยเฉพาะในหมู่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ดังนั้น จึงถือได้ว่าการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุนี้นสอดคล้องกับแนวคิด “การคุ้มครองทางสังคม” และแนวคิด “กองทุนสังคม”

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงผลการดำเนินงานของกองทุนผู้สูงอายุที่ดำเนินงานโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ตลอดจนองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณา กลั่นกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุนและกั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทุกจังหวัด จะพบว่าทุกภาคส่วนได้ร่วมมือในการดำเนินงานและจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ ให้ได้เข้าถึงบริการของกองทุนผู้สูงอายุ โดยเฉพาะบริการในการสนับสนุนงบประมาณในโครงการ/กิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่า และบริการให้ผู้สูงอายุกั๊ยืมเงินทุนเพื่อไปประกอบอาชีพผ่านกลไกทั้งในส่วนกลาง (สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ) และกลไกในต่างจังหวัด (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 76 จังหวัด) จะพบว่าสามารถสนับสนุนงบประมาณในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ และเงินทุนประกอบอาชีพ ให้แก่ ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุที่เป็นประโยชน์ได้ ดังนี้

- 1) โครงการ/กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ จำนวน 1,098 โครงการ/กิจกรรม เป็นเงินจำนวน 99,908,269 บาท
- 2) การให้กั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพประเภทรายบุคคล จำนวน 38,097 ราย เป็นเงินจำนวน 986,394,299 บาท
- 3) การให้กั๊ยืมเงินทุนประกอบอาชีพประเภทรายกลุ่ม จำนวน 74 กลุ่ม เป็นเงินจำนวน 6,948,360 บาท



โดยในส่วนของกองทุนเงินทดรองประกอบอาชีพรายบุคคลพบว่า ในแต่ละภูมิภาคยังมีการกู้ยืมในจำนวนที่ต่างกันโดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนผู้กู้ยืมถึงจำนวน 11,045 ราย ในขณะที่ภาคใต้มีการกู้ยืมเพียง จำนวน 2,272 ราย ซึ่งความแตกต่างของจำนวนรายผู้สูงอายุที่กู้ยืมนี้ อาจมีหลายสาเหตุทั้งฐานะทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาคที่แตกต่างกัน จำนวนประชากรผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน หรือการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ภารกิจของกองทุนผู้สูงอายุ (ตารางที่ 4)

ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลที่ได้จากบทที่ 4 จะทำให้พบว่ากองทุนผู้สูงอายุสามารถใช้จ่ายเงินได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ต้องการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองผู้สูงอายุ ถึงแม้ว่าบางวัตถุประสงค์จะไม่ได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการน้อยก็ตาม (การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พัก อาหารและเครื่องนุ่งห่ม และการสนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาครอบครัวเป็นรายคดี) ส่งผลให้ผู้สูงอายุ ตลอดจนครอบครัวที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความสุข มีความภาคภูมิใจที่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการใช้จ่ายเงินของกองทุนผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระดับที่ค่อนข้างน่าพอใจเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของงบประมาณของกองทุนผู้สูงอายุที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และกลไกในการให้บริการที่มีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัด โดยสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ของการมีกองทุนในการให้การส่งเสริมและสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีรายได้เพิ่มขึ้น มีอาชีพ มีกิจกรรมให้ทำเพื่อคลายเหงา รู้สึกว่าชีวิตมีคุณค่ามากขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยพิจารณาได้จากความพึงพอใจจากการที่ผู้สูงอายุจำนวนประมาณ 40,000 ราย ได้ให้ความสนใจในการกู้ยืมเงินประกอบอาชีพ (ยังไม่รวมถึงผู้สูงอายุรายที่ไม่ผ่านการพิจารณาให้กู้ยืมเงินประกอบอาชีพอีกจำนวนหนึ่ง) การให้สัมภาษณ์ของผู้สูงอายุที่ได้กู้ยืมเงินไปประกอบอาชีพที่ทำให้มีรายได้และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและพึงพอใจต่อการมีการให้กู้ยืมเงินประกอบอาชีพของกองทุนผู้สูงอายุ และการดำเนินโครงการของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่มีถึงจำนวน 1,098 โครงการ/กิจกรรม ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมมีความพึงพอใจ/มีความสุข สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปถ่ายทอดให้แก่บุคคลในครอบครัว และสามารถนำไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง ตลอดจนสามารถนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ เช่น สามารถตัดเย็บเสื้อผ้าไว้สำหรับสวมใส่เอง สามารถจักสานอุปกรณ์ไว้ใช้ในครัวเรือน แต่การดำเนินการในการให้บริการของกองทุนผู้สูงอายุก็ยังมีข้อบกพร่องที่การดำเนินการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านอื่น ๆ ยังไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปอย่างครอบคลุมทุกภารกิจหรือมีเป็นจำนวนน้อย เช่น การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ เป็นต้น



### 3. ด้านผลกระทบ

ในการดำเนินการบริหารกองทุนผู้สูงอายุของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ตลอดจนองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณากันกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุนและกั๊ยมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทุกจังหวัด จะพบว่า มีผลกระทบในแง่บวกมากกว่าแง่ลบ ดังนี้

ผลกระทบในแง่บวก ได้แก่

- 1) ทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น
- 2) ผู้สูงอายุสามารถแบ่งเบาภาระของครอบครัวได้จากการที่มีรายได้และมีงานทำ
- 3) ผู้สูงอายุมีความภาคภูมิใจที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ต้องคอยพึ่งพาบุตรหลาน
- 4) ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่าและศักดิ์ศรีจากการที่ได้มีงานทำ
- 5) ผู้สูงอายุได้มีการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน
- 6) ลดความรู้สึกเหงา หดหู่ จากการที่ได้ทำงาน
- 7) ผู้สูงอายุมีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่ดีขึ้นจากการมีรายได้เพิ่มขึ้น
- 8) ทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขมากขึ้น

9) หน่วยงาน องค์กรเอกชน และองค์กรผู้สูงอายุ มีงบประมาณที่ใช้สำหรับจัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในการช่วยสนับสนุนการดำเนินงานในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุของภาครัฐได้

ส่วนผลกระทบในแง่ลบนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นหนี้สินจากการที่ได้กั๊ยมเงินทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพ ซึ่งอาจถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และอีกประการหนึ่งคืออาจก่อให้เกิดภาวะหนี้ค้างชำระ ซึ่งจะส่งผลต่อสภาพคล่องและฐานะทางการเงินของกองทุนในอนาคตได้

### 4. ความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม

จากการประเมินผลและวิเคราะห์ใน 3 ด้าน ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ากองทุนผู้สูงอายุได้มีการดำเนินการอย่างคุ้มค่าทางงบประมาณทั้งในมิติความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐกิจและมิติความคุ้มค่าทางด้านสังคม โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้



#### 4.1 มิติความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐกิจ

4.1.1 สามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพจากมิติที่ได้รับรางวัลทุนหมุนเวียนดีเด่น ประเภทรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น ระดับชมเชย ที่กองทุนผู้สูงอายุได้รับในปี 2556 ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า กองทุนผู้สูงอายุสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2 รายงานฐานะทางการเงินของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปี 2548-2557 ที่พบว่ามีความมั่นคงและมีสภาพคล่องทางการเงินค่อนข้างดี เนื่องจากกองทุนมีสัดส่วนของสินทรัพย์หมุนเวียนมากกว่าหนี้สินหมุนเวียนทุกปี และยังสามารถสนับสนุนโครงการ/กิจกรรม ให้แก่ กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่าย ด้านผู้สูงอายุ และสนับสนุนทุนให้แก่ผู้สูงอายุเพื่อนำไปเป็นเงินทุนประกอบอาชีพได้โดยไม่เกิดภาวะการขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือขาดเงินทุนหมุนเวียนแต่อย่างใด

4.1.3 สามารถสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุไม่น้อยกว่า 40,000 ราย จากการที่ได้ กู้ยืมเงินกองทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพ (ทั้งประเภทรายกลุ่มและรายบุคคล) และมีการชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว ไม่น้อยกว่า 15,000 ราย และแม้ว่าจะมีหนี้ค้างชำระจากการให้กู้ยืมเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพจะมีอัตราสูง อยู่ที่ร้อยละ 53 ก็ตาม แต่อัตราหนี้ค้างชำระที่สูงดังกล่าวนั้นเป็นการนับจากจำนวนผู้กู้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 2 งวด ขึ้นไป ซึ่งไม่ใช่หนี้ Non performing Loan (NPL) หรือหนี้ที่ครบกำหนดสัญญาแต่เป็นลูกหนี้ที่ยังค้างชำระ ทั้งหมด ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นปกติวิสัยที่สามารถเกิดขึ้นได้กับกลุ่มลูกหนี้กลุ่มนี้ที่เป็นผู้สูงอายุ ซึ่งมีลักษณะ เป็นกลุ่มพิเศษกว่าลูกหนี้ทั่วไปของธนาคารพาณิชย์หรือภาคธุรกิจเอกชน (ที่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ (ability to pay) เป็นหลัก) ไม่ว่าจะเป็มิติของภาวะการมีงานทำ สมรรถภาพร่างกายที่ถดถอยลงทุกวัน จากการที่มีอายุเพิ่มมากขึ้น ภาวะด้านสุขภาพอนามัย ฯลฯ จึงยอมทำให้ศักยภาพในการชำระหนี้มีความแตกต่างจากกลุ่มลูกหนี้ทั่วไปของสังคม

#### 4.2 มิติความคุ้มค่าทางด้านสังคม

4.2.1 สามารถทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขจากการมีงานทำ สามารถช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระของครอบครัวได้ และทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่ดีขึ้นจากการมีรายได้เพิ่มขึ้น

4.2.2 เกิดการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน ทำให้ชีวิตมีความสุขมากขึ้น และลดภาวะความเศร้าที่เกิดจากความเหงาได้

4.2.3 เกิดการกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรผู้สูงอายุ จัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น (โครงการกิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนผู้สูงอายุ)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาทุกมิติ ทั้งมิติความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐกิจ และมิติความคุ้มค่าทางด้านสังคม (ประกอบไปด้วยมิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านประสิทธิผล และมิติด้านผลกระทบ) จะเห็นได้ว่ากองทุนนี้มีได้มีจุดมุ่งหมายในการคาดหวังผลกำไรเป็นตัวเงินจากการดำเนินงานเป็นหลักเหมือนเช่นการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน เนื่องจากกองทุนผู้สูงอายุเป็นกองทุนด้านการพัฒนาสังคมที่มีเป้าหมายในการสนับสนุนทุนเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นประชากรที่มีจำนวนและสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย จนในปัจจุบันสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว นอกจากนี้ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่



เกษียณอายุการทำงานแล้วและมีปัญหาสุขภาพที่เกิดจากความเสื่อมของร่างกายเนื่องจากอายุที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่นำไปสู่การเกิดภาวะพึ่งพิงและภาวะความยากจนในวัยสูงอายุ ดังนั้น กองทุนผู้สูงอายุจึงเป็นกองทุนที่มีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นย่อมถือได้ว่ากองทุนนี้มีความคุ้มค่าเชิงงบประมาณที่ได้ลงทุนไปกับการจัดตั้งกองทุนและการดำเนินงานของกองทุน เนื่องจากสามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ทั้งกาย ใจ และสังคมของผู้สูงอายุดีขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุตลอดจนครอบครัวของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก

## 5. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

ในด้านปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุนั้น แม้จะพบได้ว่าการบริหารงานกองทุนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการบริหารงานแล้วยังพบว่ายังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ควรนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานกองทุนให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ได้แก่

5.1 อำนาจในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนทั้งหมดเป็นอำนาจของ คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุที่มีแต่ใน ส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานไม่คล่องตัว ค่าใช้จ่าย และอาจไม่ทันต่อสถานการณ์และความต้องการของผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.2 กองทุนผู้สูงอายุยังไม่สามารถดำเนินการใช้จ่ายเงินให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ในทุกด้านที่กำหนดไว้ โดยในปัจจุบันมีการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมหลักที่สำคัญ 2 กิจกรรม จากทั้งหมด 5 กิจกรรม (สนับสนุนโครงการแบบให้เปล่า และให้กู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายบุคคลและรายกลุ่มโดยไม่คิดดอกเบี้ย)

5.3 แหล่งรายได้หลักของกองทุนส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่านั้น และงบประมาณนั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละปี ดังนั้นหากปีใดไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณดังกล่าวจากรัฐบาลอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของกองทุนได้

5.4 จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลกองทุนผู้สูงอายุของแต่ละจังหวัดมีจำนวนไม่เพียงพอในการเร่งรัดและติดตามหนี้ค้างชำระให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ดูแลกองทุนแต่ละจังหวัดมีเพียงจังหวัดละ 1-2 คน เท่านั้น

5.5 การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในกองทุนยังมีน้อยโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลซึ่งการประชาสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่กองทุนเข้าไปไม่ถึง การประชาสัมพันธ์ส่วนใหญ่ใช้การแจกแผ่นพับ การประชุม และส่งผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล สาขาสภาผู้สูงอายุประจำจังหวัด เป็นต้น จึงทำให้กองทุนสามารถสนับสนุนงบประมาณในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ และเงินทุนประกอบอาชีพ ให้แก่ ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2550-2557 ได้เพียงประมาณ 40,000 ราย ซึ่งน้อยกว่าจำนวนประชากรสูงอายุที่ยังมีความต้องการทำงานตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจไว้ในปี 2557 จำนวน 1,912,807 คน จากประชากรสูงอายุทั้งหมด จำนวน 10,014,699 คน และต่อไปในอนาคตประเทศไทยก็จะมีจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะทำให้ภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากองทุนผู้สูงอายุที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2548-2557 ทั้งในมิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านประสิทธิผล มิติด้านผลกระทบ มิติด้านความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม และปัญหาอุปสรรคในการบริหารกองทุนจากข้อเท็จจริงที่ค้นพบได้จากผลการศึกษาในบทที่ 4 และผลการวิเคราะห์การดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุในบทที่ 5 แล้ว สามารถนำไปสู่การจัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะได้ดังนี้

#### 1. บทสรุป

1.1 กองทุนผู้สูงอายุได้จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ให้มีศักยภาพ ความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่ดำเนินงาน เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุให้มีความเข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ผู้สูงอายุมีชีวิตความเป็นอยู่ทั้งกาย ใจ และสังคมที่ดีขึ้น โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เป็นผู้ทำ หน้าที่หลักในการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ และมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการที่ขอรับการ สนับสนุนและกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดทุกจังหวัด ทำหน้าที่ช่วยในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ

1.2 ในการดำเนินการบริหารกองทุนผู้สูงอายุโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี 2548-2557 ที่ผ่านมานั้น ทำให้ทราบว่ากองทุนผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่น่าพอใจเมื่อเทียบกับ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้งในแง่ของงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ โดยในแง่ของประสิทธิภาพนั้น จะพบได้ว่าการบริหารงานของกองทุนมีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน มีคณะกรรมการและอนุกรรมการที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์จากทั้งภาคราชการและเอกชน และมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ไว้อย่างชัดเจนและเป็นแบบแผน จึงช่วยทำให้การดำเนินงานของกองทุนเป็นไปด้วยความรอบคอบและมี ประสิทธิภาพมากขึ้น และพบว่าฐานะทางการเงินของกองทุนผู้สูงอายุ ระหว่างปี 2548-2557 มีความมั่นคง และมีสภาพคล่องทางการเงินค่อนข้างดี เนื่องจากกองทุนมีสัดส่วนของสินทรัพย์หมุนเวียนมากกว่าหนี้สิน หมุนเวียนทุกปี และแม้จะมีหนี้ค้างชำระจากการให้กู้ยืมเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพจะมีอัตราสูงอยู่ที่ร้อยละ 53 ของจำนวนผู้กู้ที่ค้างชำระตั้งแต่ 2 งวดขึ้นไปก็ตาม และยังสามารถพิจารณาได้จากการที่กองทุนผู้สูงอายุได้รับ รางวัลทุนหมุนเวียนดีเด่น ประเภทรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น ระดับชมเชย ที่กองทุนผู้สูงอายุได้รับในปี 2556



จากทุนหมุนเวียนที่เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงาน จำนวน 94 กองทุน โดยการประเมินของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งยอมรับเป็นเครื่องพิสูจน์ได้ในระดับหนึ่งว่ากองทุนผู้สูงอายุได้บริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในแง่ของประสิทธิผลนั้น สามารถถือได้ว่าการบริหารงานกองทุนผู้สูงอายุมีประสิทธิผลในระดับหนึ่งเช่นกัน โดยจะพบว่าภาคส่วนต่าง ๆ ได้ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานและจัดบริการสาธารณะให้แก่ ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุเพื่อให้ได้เข้าถึงบริการของกองทุนผู้สูงอายุ โดยเฉพาะบริการในการสนับสนุนงบประมาณในโครงการ/กิจกรรมที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่าและบริการให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนเพื่อไปประกอบอาชีพผ่านกลไกทั้งในส่วนกลาง (สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ) และกลไกในต่างจังหวัด (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 76 จังหวัด) ซึ่งจะพบว่าสามารถสนับสนุนงบประมาณในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งเงินกู้ยืมเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพได้เป็นจำนวนมาก นั้นย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุและครอบครัวเป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงทำให้เห็นได้ว่ากองทุนผู้สูงอายุสามารถใช้เงินได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในด้านการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองผู้สูงอายุ ถึงแม้ว่าบางวัตถุประสงค์จะไม่ได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการน้อยก็ตาม ส่งผลให้ผู้สูงอายุตลอดจนครอบครัวที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความสุข มีความภาคภูมิใจที่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ มีอาชีพ มีกิจกรรมให้ทำเพื่อคลายเหงา รู้สึกว่าชีวิตมีคุณค่ามากขึ้น และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ส่วนในแง่ของความคุ้มค่าทางงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม ก็ถือได้ว่าการบริหารกองทุนผู้สูงอายุมีความคุ้มค่าทางงบประมาณในระดับหนึ่ง โดยพิจารณาได้จากผลการวิเคราะห์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งในด้านผลกระทบของกองทุนทั้งในมิติของสภาพคล่องของกองทุน การได้รับรางวัลทุนหมุนเวียนดีเด่น ประเภทรางวัลผลการดำเนินงานดีเด่น ระดับชมเชย ที่กองทุนผู้สูงอายุได้รับในปี 2556 จากการประเมินของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง การที่สามารถช่วยเหลือและสนับสนุนงบประมาณให้แก่ ผู้สูงอายุ/กลุ่ม/ชมรม/องค์กรและเครือข่ายด้านผู้สูงอายุ เพื่อนำไปใช้จัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ และนำไปใช้เป็นเงินทุนในการประกอบอาชีพ ซึ่งสามารถส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุ รวมทั้งสามารถสร้างรายได้และสร้างความสุขให้แก่ผู้สูงอายุและครอบครัวได้เป็นจำนวนมาก

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารกองทุนก็ยังมีประเด็นปัญหาอุปสรรคบางประการที่ควรนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาเพื่อให้กองทุนสามารถเข้าถึงผู้สูงอายุได้มากขึ้นและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทุนอย่างแท้จริง ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนทั้งหมดยังอยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว การใช้จ่ายเงินกองทุนยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทุกวัตถุประสงค์แหล่งรายได้หลักของกองทุนส่วนใหญ่มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่านั้น จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลกองทุนของแต่ละจังหวัดมีจำนวนไม่เพียงพอ และการประชาสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่กองทุนเข้าไปไม่ถึงผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น



โดยสรุปแล้วผลการศึกษากองทุนผู้สูงอายุในครั้งนี้ทำให้ทราบว่าเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับกองทุนผู้สูงอายุตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 จนถึงปี 2557 นั้น สามารถสนับสนุนโครงการ/กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ จำนวน 1,098 โครงการ/กิจกรรม เป็นเงิน 99,908,269 บาท และยังให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพประเภทรายบุคคล จำนวน 38,079 ราย เป็นเงิน 986,394,299 บาท และประเภทรายกลุ่ม จำนวน 74 กลุ่ม เป็นเงิน 6,948,360 บาท จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นย่อมถือได้ว่ากองทุนนี้มีความคุ้มค่าทางงบประมาณที่ได้ลงทุนไปกับการจัดตั้งกองทุนและการดำเนินงานของกองทุนในระดับหนึ่ง เนื่องจากทำให้ผู้สูงอายุมีความสุขจากการมีงานทำ สามารถช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระของครอบครัวได้ ทำให้มีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่ดีขึ้นจากการมีรายได้เพิ่มขึ้น เกิดการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน รวมทั้งทำให้ชีวิตมีความสุขมากขึ้นและลดภาวะความเศร้าที่เกิดจากความเหงาได้ นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรผู้สูงอายุจัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ประกอบกับขณะนี้ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นจนในปัจจุบันสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มขั้น และจะยังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครอง ดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน รัฐบาลจึงควรสนับสนุนเงินงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมของกองทุนต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1.1 กลไกในการดำเนินการบริหารของกองทุนผู้สูงอายุมีเพียงในส่วนกลางที่บริหารโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ และคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการที่ขอรับการสนับสนุน และกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งการบริหารเพื่อการดำเนินการต่าง ๆ และเพื่อการตัดสินใจจะเป็นไปด้วยความล่าช้าและอาจไม่ทันต่อสถานการณ์และความต้องการของผู้สูงอายุและหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานของกองทุนผู้สูงอายุเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้เกี่ยวข้องได้อย่างทันเวลา และสถานการณ์ จึงควรสร้างกลไกในการกระจายอำนาจในการบริหารกองทุนไปในจังหวัดต่าง ๆ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้กระจายอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินกองทุนไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของการสนับสนุนโครงการให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพทั้งประเภทรายกลุ่มและประเภทรายบุคคล การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พัก อาหารและเครื่องนุ่งห่มและการสนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาครอบครัวเป็นรายคดี แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องหามาตรการในการกำกับดูแล การบริหารงานในจังหวัดต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนไปพร้อมกันด้วย



2.1.2 ในส่วนของหนี้ค้ำชำระจากการกู้ยืมเงินทุนเพื่อนำไปประกอบอาชีพประเภทรายบุคคลซึ่งยังมีเป็นจำนวนมากนั้น กองทุนและผู้เกี่ยวข้องควรมหามาตรการเร่งรัดในการดูแลหนี้ค้ำชำระให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในแง่ของการเพิ่มอัตราเจ้าหน้าทีให้เพียงพอ การสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้สูงอายุที่กู้ยืมเงินทุนให้ตระหนักถึงภาระและหน้าที่ที่ต้องชำระเงินคืนให้แก่กองทุนเพื่อจะได้นำมาใช้หมุนเวียนให้ผู้สูงอายุรายอื่นได้มีโอกาสกู้ยืมนำไปประกอบอาชีพเช่นกัน การกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องของอัตราค่าตอบแทน และความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Career Paht)

2.1.3 ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้ยืมเงินให้มีความรัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันหนี้สูญ และป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับสภาพคล่องของกองทุนในอนาคต

2.1.4 ควรปรับปรุงวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมการดำเนินงานของกองทุนให้มีความครอบคลุมจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุอย่างแท้จริง

2.1.5 ควรปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุขึ้นใหม่แทน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้ประชากรสูงอายุในระดับรากหญ้าสามารถเข้าถึงกองทุนได้มากยิ่งขึ้น

2.1.6 ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการจ้างงานข้าราชการที่เกษียณอายุ และยังมีความต้องการทำงาน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีโอกาสทำงานหลังวัยเกษียณ โดยกำหนดประเภทของอาชีพที่เหมาะสมกับช่วงวัย และความรู้ความสามารถของแต่ละคน

## 2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.2.1 การให้บริการของกองทุนผู้สูงอายุยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ต้องการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองผู้สูงอายุ เช่น เรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทอดทิ้ง รวมทั้งประสบปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่พัก อาหารและเครื่องนุ่งห่ม และการสนับสนุนเงินอุดหนุนองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดี รวมทั้งการแก้ไขปัญหาคอขวดเป็นรายคดี ดังนั้น ในการดำเนินงานต่อไปในอนาคต กองทุนควรจัดบริการต่าง ๆ เหล่านี้ ให้แก่ ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย ทั้งนี้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ

2.2.2 ควรมีการบริหารสินทรัพย์ของกองทุนโดยการนำไปซื้อหน่วยลงทุนระยะสั้นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนนำไปใช้ประโยชน์ในกองทุนผู้สูงอายุมากขึ้น แทนการนำเงินฝากไว้กับธนาคาร เพียงอย่างเดียว ซึ่งได้รับรายได้จากดอกเบี้ยในอัตราที่น้อยกว่าหน่วยลงทุนประเภทอื่น

2.2.3 ควรส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภารกิจของกองทุนผู้สูงอายุให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณชนอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุ ครอบครัว ตลอดจนหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของกองทุนได้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง



2.2.4 ควรเน้นการส่งเสริมกิจกรรมที่นำไปสู่การพัฒนาสังคมผู้สูงอายุ การสนับสนุนโครงการอบรมสร้างอาชีพที่เหมาะสมกับวัยสูงอายุเพื่อลดความยากจนและการพึ่งพิงของผู้สูงอายุ และการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรด้านผู้สูงอายุ เช่น ชมรมผู้สูงอายุหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำงานด้านผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยตนเอง อันจะเป็นการสนับสนุนให้เกิดสังคมที่เข้มแข็งและการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2.2.5 ควรมีการหาภาคีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และเอกชน เพื่อช่วยสนับสนุนการบริหารกองทุนให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกองทุนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กองทุนต้องพึ่งงบประมาณจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว

2.2.6 ควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนทำการดูแลพนักงานตนเองที่กำลังเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยถือว่าเป็นการสร้างควมรับผิดชอบต่อสังคมประการหนึ่ง เช่น การจัดหางานที่เหมาะสมกับวัยที่สูงขึ้นโดยไม่ยกเลิกร่างกาย การให้โอกาสทำงานหลังวัยเกษียณ การฝึกฝีมือ การให้การศึกษาอบรม เป็นต้น



## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2547). พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : เจ.เอส. การพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2548). รวมกฎหมาย/ ประกาศ/ ระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- กองทุนผู้สูงอายุ. (2557). ตัวอย่างความสำเร็จการกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพรายบุคคลจากกองทุนผู้สูงอายุ. สืบค้น 9 มกราคม 2558 จาก <http://www.olderfund.opp.go.th/album/view/27?page=1>
- กองทุนผู้สูงอายุ. (2557). ตัวอย่างความสำเร็จจากโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนผู้สูงอายุ. สืบค้น 9 มกราคม 2558 จาก <http://www.olderfund.opp.go.th/album/view/24>
- กองทุนผู้สูงอายุ. (2557). ผลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ ประจำปี 2557 (งวดสิ้นปี) [เอกสารอัดสำเนา].
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กองทุนผู้สูงอายุ. (2551). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท ทีคิวพี จำกัด.
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กองทุนผู้สูงอายุ. (2556). สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. (2551). การวางแผนกลยุทธ์. <http://www.stabundamrong.go.th/journal/journal15/153.doc>. อ้างจาก เล็ก สมบัติ, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด และเดชา สังขวรรณ. (2551). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย).
- ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้การสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2552 [เอกสารอัดสำเนา].
- ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้การสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนผู้สูงอายุ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2549 [เอกสารอัดสำเนา].
- พัทธมน ผลิพัฒน์. (2551). ม.ป.ท. : ม.ป.พ. อ้างจาก เล็ก สมบัติ, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด และเดชา สังขวรรณ. (2551). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย).
- “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546” (31 ธันวาคม 2546). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 130 ก, น. 1.
- “พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550” (27 กันยายน 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 61 ก, น. 8.
- ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน การจัดทำรายงานสถานะทางการเงิน และการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2548 [เอกสารอัดสำเนา].



ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตัดจำหน่ายหนี้สูญของกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2553 [เอกสารอัดสำเนา].

ลัดดา ตำริการเลิศ. (2555). โครงการศึกษาวิจัยและสร้างการมีส่วนร่วมในกองทุนด้านการพัฒนาสังคม (กองทุนผู้สูงอายุ). ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ. (2550). การศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). ม.ป.ท. : ม.ป.พ. อ้างจาก เล็ก สมบัติ, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด และเดชา สังขวรรณ. (2551). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย).

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. (2557). กองทุนผู้สูงอายุได้รับรางวัลกองทุนที่มีผลการประเมินผลการดำเนินงานประจำปีดีเด่น ประเภทชมเชย ประจำปี ๒๕๕๖. สืบค้น 12 มกราคม 2558 จาก [http://opp.go.th/webnew/older/?p=news\\_view&id=8](http://opp.go.th/webnew/older/?p=news_view&id=8)

สุวัฒนา ศรีภิรมย์. (2549). โครงการช่วยความคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ระบบการออมเพื่อสวัสดิการและการชราภาพสำหรับแรงงานนอกระบบ. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่ 3 วันจันทร์ที่ 11 กันยายน 2549 ณ ห้องวิภาวดีบอลรูม AB โรงแรมโซฟิเทล เซ็นทรัล พลาซ่า. อ้างจาก เล็ก สมบัติ, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด และเดชา สังขวรรณ. (2551). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย).

สุริยะ วงศ์คงคาเทพ และคณะ. (2547). การประเมินผลการพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ : กรณีศึกษาสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข. นนทบุรี : ยุทธรินทร์การพิมพ์ จำกัด. อ้างจาก เล็ก สมบัติ, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด และเดชา สังขวรรณ. (2551). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2558). รายงานผลการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557. สืบค้น 6 เมษายน 2558 จาก <http://www.nso.go.th>

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการติดตามทวงถามหนี้การกู้ยืมเงินทุนประกอบอาชีพของกองทุนผู้สูงอายุ ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2553 [เอกสารอัดสำเนา].

องค์การภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกแห่งสมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ. (2541). การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิก : เพื่อวันพรุ่งนี้ที่ดีกว่าวันนี้ (แถลงการณ์และข้อเสนอแนะ). อ้างจาก เล็ก สมบัติ, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด และเดชา สังขวรรณ. (2551). การศึกษาแนวทางการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย).

