

---

---

## ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.)

### สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

#### กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

---

---

ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยจากข้อมูลของ United Nations World Population Ageing คาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) ในปี พ.ศ. 2564 เพื่อรองรับกับสถานการณ์ดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลจึงมีข้อสั่งการ เรื่องการพัฒนารูปแบบการดูแลผู้สูงอายุที่ครบวงจร ตามนโยบายด้านสังคมและคุณภาพชีวิต โดยมอบหมาย ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับกระทรวงมหาดไทย (มท.) และสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์ ร่วมกันกำหนดรูปแบบการดำเนินงานจัดตั้ง ศูนย์บริการผู้สูงอายุแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งภายหลังการหารือร่วมกันได้มีการกำหนดรูปแบบการดำเนินงาน โดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) และมอบหมายให้ พม. เป็นผู้รับผิดชอบเสนอของบประมาณและดำเนินการ ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 มีการจัดตั้ง ศพอส. จำนวน 879 แห่ง ทั่วประเทศ ภายใต้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำนวน 649.04 ล้านบาท

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของ ประเทศไทยและการจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ เพื่อดูแลผู้สูงอายุให้มี คุณภาพชีวิตที่ดี จึงเลือกตรวจสอบการดำเนินงานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

จากการตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2560 มีประเด็นข้อตรวจพบและข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

#### ข้อตรวจพบที่ 1 การดำเนินงานของ ศพอส. ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

จากการสุ่มตรวจสอบ ศพอส. จำนวน 65 แห่ง ในพื้นที่ 11 จังหวัด พบว่า การดำเนินงานของ ศพอส. ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด และมีความถี่ในการจัดกิจกรรมต่ำกว่ามาตรฐาน การดำเนินงานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ รายละเอียดมีดังนี้

จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของ ศพอส. ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557-2560 พบว่า มี ศพอส. จำนวน 57 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 87.69 ยังไม่ดำเนินงาน/จัดกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยส่วนใหญ่ดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ 3 ข้อ จำนวน 22 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 33.85 รองลงมาดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ 1 ข้อ จำนวน 17 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 26.15 และดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ 2 ข้อ จำนวน 15 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 23.08 ตามลำดับ

หากพิจารณาจำแนกรายวัตถุประสงค์ พบว่า การดำเนินงานของ ศพอส. ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์ส่งเสริมอาชีพ การผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และการถ่ายทอดภูมิปัญญาของผู้สูงอายุในชุมชน (ข้อ 4) จำนวน 53 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 81.54 รองลงมาเพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่ (ข้อ 6) จำนวน 36 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 55.38 และเพื่อเป็นศูนย์ส่งเสริมและสนับสนุนอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (ข้อ 5) จำนวน 28 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 43.08

นอกจากนี้ กรมกิจการผู้สูงอายুর่วมกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้จัดทำมาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ซึ่งในมาตรฐานด้านกลไกและการบริหารจัดการได้กำหนดมาตรฐาน/ตัวชี้วัดด้านกิจกรรมและบริการทั้งภายในและภายนอก ศพอส. ไว้อย่างน้อยสัปดาห์ละ 3 ครั้งตลอดทั้งปี ซึ่งหมายความว่าใน 1 ปี ควรมีการจัดกิจกรรมอย่างน้อย 156 ครั้ง พบว่าส่วนใหญ่มีความถี่ในการจัดกิจกรรมต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด กล่าวคือ มี ศพอส. จำนวน 62 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 95.39 ที่มีความถี่ในการจัดกิจกรรมต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด

การดำเนินงานของ ศพอส. ส่วนใหญ่ที่ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดส่งผลให้ผู้สูงอายุอาจขาดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากสถานที่ในการจัดกิจกรรมและบริการ รวมทั้งโอกาสที่จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ ตามที่วัตถุประสงค์โครงการกำหนด การถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องและการเก็บรวบรวมภูมิปัญญาท้องถิ่นยังไม่เป็นระบบ นอกจากนี้อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุไม่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเท่าที่ควร ตลอดจนขาดความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลผู้สูงอายุในพื้นที่เพื่อใช้ในการวางแผนจัดกิจกรรมของ ศพอส. และกรณีมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนต้องคืนงบประมาณในการก่อสร้าง/จัดซื้อครุภัณฑ์ ส่งผลให้สูญเสียโอกาสในการนำเงินงบประมาณไปใช้ในกิจกรรมอื่น หรือสนับสนุนศูนย์อื่นที่มีความพร้อมมากกว่าเป็นเงินจำนวน 5,727,550.00 บาท รวมทั้งต้องย้ายสถานที่ก่อสร้าง ศพอส. ไปจัดตั้งในพื้นที่ห่างไกลชุมชนส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับ



ความสะดวกในการเดินทาง ทั้งนี้ สาเหตุเนื่องจากคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของ ศพอส. เท่าที่ควร รวมทั้งการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อจัดตั้ง ศพอส. ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการขออนุญาตใช้พื้นที่ในการก่อสร้างอาคาร ศพอส. ตลอดจนขาดงบประมาณในการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

### ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. จัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของ ศพอส. โดยเร็ว เพื่อใช้กำหนดแนวทางและแก้ไขปัญหอุปสรรคในการดำเนินงานของ ศพอส. รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนและตัดสินใจในการพิจารณาอนุมัติขยายผลการจัดตั้ง ศพอส. ในอนาคต โดย สตง. ได้เคยเสนอให้ดำเนินการแล้วตามหนังสือด่วนที่สุดที่ ตผ 0014/2032 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2560
2. จัดให้มีการติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบปัญหาอุปสรรค และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
3. สั่งการให้ พมจ. ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดในคู่มือการดำเนินงาน ศพอส. ตลอดจนติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของ ศพอส. ในพื้นที่รับผิดชอบอย่างเคร่งครัด รวมทั้งสั่งการให้กรมกิจการผู้สูงอายุติดตามและเร่งรัดการรายงานดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอและรวบรวมเพื่อรายงานผู้บริหารต่อไป
4. จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการ ศพอส. อย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ศพอส.
5. เร่งรัดการถ่ายโอน ศพอส. ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารจัดการ สนับสนุนงบประมาณ การดูแลซ่อมแซม และบำรุงรักษา
6. ในโอกาสต่อไปหากมีการดำเนินงานโครงการในลักษณะเดียวกันนี้ ควรกำชับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การคัดเลือก อปท. เพื่อจัดตั้ง ศพอส. อย่างเคร่งครัด รวมทั้งพิจารณาเอกสารประกอบการเสนอขออนุมัติโครงการโดยเฉพาะเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของสถานที่ก่อสร้างอย่างรอบคอบ

### ข้อตรวจพบที่ 2 ครุภัณฑ์ที่จัดซื้อไม่มีการใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

จากการสุ่มตรวจสอบการดำเนินงาน ศพอส. จำนวน 65 แห่ง ในพื้นที่ 11 จังหวัด พบว่า มี ศพอส. ที่จัดซื้อครุภัณฑ์สำหรับดำเนินงาน จำนวน 59 แห่ง โดยมีจำนวน 35 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 59.32 ที่ครุภัณฑ์บางส่วนไม่มีการใช้ประโยชน์ และมีจำนวน 1 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 1.69 ที่ครุภัณฑ์ทั้งหมดไม่มีการใช้ประโยชน์ ได้แก่ ศพอส. เขาชน จังหวัดกระบี่

หากพิจารณาจำแนกครุภัณฑ์ตามจำนวนหน่วยที่จัดซื้อ พบว่า ศพอส. จำนวน 59 แห่ง มีการจัดซื้อครุภัณฑ์จำนวน 3,534 หน่วย วงเงินที่จัดซื้อ 7,530,528.35 บาท มีครุภัณฑ์ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ จำนวน 728 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 20.60 ของครุภัณฑ์ที่จัดซื้อทั้งหมด มูลค่ารวมเป็นเงิน 1,384,083.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 18.38 ของวงเงินที่จัดซื้อทั้งหมด เมื่อพิจารณาครุภัณฑ์ที่ใช้ประโยชน์ จำนวน 2,806 หน่วย พบว่า มีการใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ จำนวน 190 หน่วย คิดเป็นร้อยละ 6.77 ของจำนวนครุภัณฑ์ที่ใช้ประโยชน์ทั้งหมด มูลค่ารวมเป็นเงิน 672,845.05 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.95 ของวงเงินที่จัดซื้อและมีการใช้ประโยชน์ทั้งหมด ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ เช่น การนำคอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ และครุภัณฑ์สำนักงานไปใช้ในงานประจำของ อปท.

นอกจากนี้ หากพิจารณาตามประเภทวัสดุครุภัณฑ์ตามมาตรฐานของสำนักงานงบประมาณ พบว่า ครุภัณฑ์ที่ไม่มีการใช้ประโยชน์มากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) วัสดุครุภัณฑ์ประเภทสำนักงาน (2) ไฟฟ้าและวิทยุ (3) คอมพิวเตอร์และวิทยาศาสตร์การแพทย์ ตามลำดับ สำหรับครุภัณฑ์ที่ใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ 3 ลำดับแรกได้แก่ (1) วัสดุครุภัณฑ์ประเภทสำนักงาน (2) คอมพิวเตอร์ (3) ไฟฟ้าและวิทยุ และงานบ้านงานครัว ตามลำดับ

การที่ครุภัณฑ์ที่จัดซื้อไม่มีการใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ทำให้สูญเสียงบประมาณจากการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ครุภัณฑ์จำนวน 728 หน่วย คิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 1,384,083.00 บาท รวมทั้งกรณีที่ใช้ประโยชน์ครุภัณฑ์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ ศพอส. และเกิดความไม่คุ้มค่า ทั้งนี้ สาเหตุเนื่องจากการดำเนินงานของ ศพอส. ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยไม่มีการจัดกิจกรรม หรือการจัดกิจกรรมขาดความต่อเนื่องตามข้อตรวจพบที่ 1 นอกจากนี้การจัดซื้อครุภัณฑ์บางส่วนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของ ศพอส. มีจำนวนมากเกินความจำเป็น และซ้ำรูด ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของ ศพอส. ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ครุภัณฑ์ เช่น ครุภัณฑ์ประเภทวิทยาศาสตร์การแพทย์ และเครื่องดนตรี เป็นต้น

#### ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. สั่งการให้ พมจ. สำรวจครุภัณฑ์ของ ศพอส. ในพื้นที่ หากพบว่า มีจำนวนมากเกินความจำเป็น ให้พิจารณาแจกจ่ายให้กับ ศพอส. อื่นที่มีความต้องการและยังขาดแคลน สำหรับครุภัณฑ์ที่มีความชำรุดเสียหายและอยู่ในระยะเวลารับประกันให้ส่งซ่อมโดยเร็ว รวมทั้ง ประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานหรือสถานพยาบาลหรือสถานศึกษาในพื้นที่ เพื่อช่วยให้คำแนะนำในการใช้ครุภัณฑ์ประเภทวิทยาศาสตร์ การแพทย์และเครื่องดนตรี

2. เร่งรัดการแก้ไขปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในกรรมสิทธิ์ของอาคารและครุภัณฑ์ ศพอส. ซึ่งส่งผลกระทบต่อควบคุมการจัดทำทะเบียนคุม การดูแลซ่อมแซม และบำรุงรักษาครุภัณฑ์ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนว่าใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดย สตง. ได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ ตผ 0014/3421 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2560 แจ้งให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณากำหนดแนวทางเพื่อแก้ไข ปัญหาความไม่ชัดเจนดังกล่าว

3. ในโอกาสต่อไปหากมีการจัดทำโครงการในลักษณะเดียวกันควรกำชับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำรวจความต้องการและพิจารณาการจัดซื้อครุภัณฑ์ให้เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นในการดำเนินกิจกรรมของ ศพอส. ในแต่ละพื้นที่

### ข้อสังเกต ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์

เอกสารข้อเสนอโครงการ ศพอส. มีการกำหนด*ผลผลิตของโครงการ* คือ จำนวนศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ และกำหนด*ผลลัพธ์ของโครงการ* คือ (1) ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตดีทั้งทางกาย และทางจิตใจ (2) ผู้สูงอายุมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ได้เรียนรู้ในเรื่องที่ตอบสนองความต้องการของตนเองหรือมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิต (3) ผู้สูงอายุได้รวมกลุ่มทำกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ชุมชน สังคม และ (4) ผู้สูงอายุได้รับการฝึกอาชีพและสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว ลดภาระการพึ่งพิงครอบครัว ชุมชน และภาครัฐ สามารถพึ่งตนเองและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี

จากการศึกษาเอกสารดังกล่าว พบว่า มีการกำหนดตัวชี้วัดในระดับผลผลิตของโครงการ โดยกำหนดค่าเป้าหมายคือการจัดตั้ง ศพอส. จำนวน 879 แห่ง **แต่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในระดับผลลัพธ์** ซึ่งจะส่งผลต่อการวัดระดับความสำเร็จในการดำเนินงานโครงการ

### ข้อเสนอแนะ



สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง  
ของมนุษย์พิจารณาดำเนินการ โดยในโอกาสต่อไปหากมีการจัดทำโครงการในลักษณะเดียวกันควรกำหนด  
ตัวชี้วัดโครงการให้มีความครบถ้วน ครอบคลุมทั้งในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ เพื่อใช้วัดระดับความสำเร็จ  
ในการดำเนินงานโครงการ