

Research Article

## Synthesis of Integrated Elderly Care Systems: The Involvement of Private Sector and Social Enterprises

Teeranong Sakulsri<sup>\*</sup> and Parnnachat Tipsuk

*Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Nakhonpathom 73170, Thailand*

### Abstract

This is a documentary research study with the data being collected from books, research reports, and articles relating to the integration of elderly care systems through the participation of the private sector and social enterprise in Thailand. Case studies of England, the United States, and Australia were carried out to synthesize recommendations for the elder care system in Thailand. The results of the documentary analysis detail the participation of the private sector and social enterprise in caring for the elderly. There are two main approaches: the first involves subcontracting between the government and private sectors or non-profit organizations to provide services for the elderly at a reasonable rate (or even free of charge depending on the service model); the second approach employs a financial mechanism known as the “social impact bond” or “pay for success” model, which is a contract between the public sector and the private organization, which involves initial private investment in the program or project and the government later reimbursing the private organization when the project accomplishes its objectives for the target population.

There are significant challenges in developing an integrated care system for the Thai elderly, including: 1) establishing an independent centralized organization for negotiation and contracting with relevant sectors; 2) establishing age criteria and screening processes for those elderly needing to access services, with continual follow-up monitoring and evaluation; 3) establishing criteria for quality screening of service providers or service units in order to control standards, and establishing a committee to systematically assess the quality of services; 4) systematically encouraging volunteers, 5) issuing measures to support other sectors to stimulate and engage in elderly care systems with such measures including leave-taking for elderly care, beneficial for the private sector which set up the training programs for the elderly, and supporting budgets for business involving the elderly.

**Keywords:** Integrated Elderly Care System, Private Sector Involvement, Social Enterprises, Service for the Elderly

---

\*

Corresponding authors:

Teeranong Sakulsri E-mail: [teeranong.sak@mahidol.edu](mailto:teeranong.sak@mahidol.edu)

Received: 09 September 2019,

Revised: 12 December 2019,

Accepted: 2 March 2020

## บทความวิจัย

### การสังเคราะห์การดูแลผู้สูงอายุแบบบูรณาการ: การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและกิจการเพื่อสังคม

ธีรณรงค์ สกฤตศรี\* และ ปาณฉัตร ทิพย์สุข

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดนครปฐม 73170

#### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร จากการสังเคราะห์องค์ความรู้จากเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุโดยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและกิจการเพื่อสังคมในประเทศไทยและในต่างประเทศ กรณีศึกษาในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอสำหรับการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย ผลจากการศึกษาพบแนวทางในการดำเนินการสองแนวทางหลัก แนวทางที่หนึ่ง คือ การทำสัญญาแบบเหมาช่วง ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน กิจการเพื่อสังคม หรือองค์กรไม่แสวงผลกำไร เพื่อทำการผลิตสินค้าและบริการให้กับผู้สูงอายุ โดยมีการเก็บค่าใช้จ่ายในอัตราที่เหมาะสมหรือไม่เก็บค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งนี้ขึ้นกับรูปแบบการให้บริการ และแนวทางที่สอง คือ การทำสัญญาข้อตกลงโครงการที่สร้างผลกระทบต่อสังคม โดยเป็นการทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หรือองค์กรไม่แสวงผลกำไร ที่ต้องการลงทุนในโครงการที่ช่วยแก้ไขปัญหาสังคม และรัฐจะจ่ายค่าตอบแทนภายหลังการประเมินว่า โครงการประสบผลสำเร็จ และกลุ่มเป้าหมายได้รับการช่วยเหลืออย่างแท้จริง ผลจากการสังเคราะห์มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการดังต่อไปนี้ 1) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระเพื่อเป็นองค์กรกลางในการเจรจาหรือทำสัญญากับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ 2) การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์คัดกรองคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่จะขอเข้ารับบริการนอกเหนือจากเกณฑ์ในเรื่องอายุ และมีการปรับปรุงเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอ 3) กำหนดหลักเกณฑ์และมีคณะกรรมการในการคัดกรองคุณภาพของผู้ให้บริการหรือหน่วยบริการเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมมาตรฐานอย่างเป็นระบบ 4) การสนับสนุนให้เกิดหน่วยงานหรือระบบอาสาสมัครในชุมชน และ 5) การออกมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อเป็นการกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้เกิดระบบนิเวศของการดูแลผู้สูงอายุในภาพรวมของประเทศ เช่น มาตรการการลา สิทธิประโยชน์ในการจ้างงานหรือฝึกอบรมให้กับผู้สูงอายุ หรือการสนับสนุนงบประมาณหรือเงินอุดหนุนบางส่วนเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจของผู้สูงอายุ

**คำสำคัญ:** การดูแลผู้สูงอายุ, ผู้สูงอายุแบบบูรณาการ, การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน, กิจการเพื่อสังคม, บริการเพื่อผู้สูงอายุ

---

\* ผู้แต่งหลัก:

ธีรณรงค์ สกฤตศรี อีเมล: teeranong.sak@mahidol.edu

วันที่รับบทความ: 09 กันยายน 2562,

วันที่แก้ไขบทความ: 12 ธันวาคม 2562,

วันที่ตอบรับบทความ: 2 มีนาคม 2563

## บทนำ

ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุมากกว่าสิบปีแล้ว นับตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา จากที่มีผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ร้อยละ 10.7 ของประชากรทั้งประเทศเป็นร้อยละ 16.7 ในปี 2560 และมีการคาดการณ์ในอีก 3 ปีข้างหน้าว่าประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด (National Statistical Office, 2018) ซึ่งหมายความว่า ในคนไทย 5 คน จะมีผู้สูงอายุ 1 คน ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรสู่สังคมสูงวัยดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาทิ ระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจ้างงาน ระบบสังคม ในมิติของครอบครัว ชุมชน ตลอดจนระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของประชากรเป็นสิ่งที่หล่อหลอมระบบต่าง ๆ ของประเทศ (Suwanrada, 2016) โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศไทยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการกิจงานด้านผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นในลักษณะของสวัสดิการ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลัก และมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ช่วยสนับสนุน ทั้งด้านความปลอดภัย การดูแลสุขภาพ การจ้างงาน การเดินทาง การคิดค้นนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิต ตลอดจนกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจ ทั้งนี้ในภาพรวมของการกำหนดมาตรการในการดูแลผู้สูงอายุ สามารถจำแนกได้หลายรูปแบบ เช่น แบ่งตามช่วงเวลาของการจัดการ หรือแบ่งตามภาระค่าใช้จ่ายโดยส่วนงานของรัฐ โดยจะครอบคลุมในระดับที่แตกต่างกันตามความจำเป็น ขนาดของปัญหาที่ผู้สูงอายุเผชิญ รวมทั้งข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทั้งนี้โดยหลักการ ประชาชนไทยทุกคนต้องได้รับสวัสดิการสังคมจากรัฐ โดยมีความเพียงพอต่อการใช้ชีวิต

ประจำวันและสามารถดำรงชีพในระดับขั้นพื้นฐานตั้งแต่เกิดจนตายได้เป็นอย่างดีน้อย (Siamwalla, Chandoevmit, Suthamkij, Annanont, Fugthong, Atchakul, & Santiyanont, 2006) ทั้งนี้หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้รายเดือน จากข้อมูลของกรมกิจการผู้สูงอายุ เมื่อปี 2561 มีผู้สูงอายุทั่วประเทศราว 10.7 ล้านคน มีผู้ได้รับเบี้ยยังชีพประมาณ 9 ล้านคน นั่นคือ ผู้สูงอายुर้อยละ 84 ได้รับเบี้ยยังชีพ ส่วนผู้ที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพนั้นเป็นผู้มีเงินบำนาญทั้งของข้าราชการและผู้อยู่ในระบบประกันสังคม รวมถึงเงินอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันที่รัฐจัดให้ทุกเดือน อย่างไรก็ตามผู้สูงอายุที่ต้องรับการช่วยเหลือเป็นพิเศษนอกเหนือจากการให้เบี้ยยังชีพ อาทิ การให้เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะยากลำบาก การปรับปรุงที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมให้มั่นคงและปลอดภัย

ท่ามกลางสถานการณ์ประชากรสูงอายุเพิ่มจำนวนมากขึ้นในขณะที่ประชากรวัยแรงงานลดลงเนื่องมาจากอัตราการเกิดมีไม่เพียงพอที่จะมาทดแทน ถึงแม้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะยังไม่ใช่ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ แต่สิ่งที่จะเป็นผลกระทบตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ ภาระทางการเงินการคลังของรัฐที่จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ในหลายประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุก่อนหน้านี้ประเทศไทย มีการระดมทุกภาคส่วนในสังคมให้เข้ามามีบทบาทร่วมในจัดบริการดูแลผู้สูงอายุ หรือโครงการที่แก้ปัญหาที่ผู้สูงอายุกำลังประสบ หรือที่เรียกว่า ความร่วมมือในการสร้างดำเนินโครงการเพื่อสร้างผลกระทบทางสังคม (Social Impact Partnership-SIP) โดยที่ภาครัฐช่วยสนับสนุนงบประมาณหรืออำนวยความสะดวก โดยใช้กลไกทาง

การเงินที่อยู่ในรูปแบบของการทำข้อตกลงในสัญญาว่าด้วยการทำโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสังคม (Social Impact Bond - SIB) ที่ใช้แพร่หลายในประเทศอังกฤษ หรือกำหนดแนวทางการจ่ายเมื่อโครงการบรรลุวัตถุประสงค์ (Pay for Success - PFS) ที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นตามบริบทของแต่ละประเทศ

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและกิจการเพื่อสังคมในการดูแลผู้สูงอายุโดยศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศ
2. นำเสนอแนวทางการจัดบริการนำเสนอแนวทางการดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและกิจการเพื่อสังคมที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

### ขอบเขตการศึกษา

ประเทศที่เป็นกรณีศึกษาได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ที่มีการดำเนินการลงทุนเพื่อจัดหาบริการหรือดำเนินโครงการที่เกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ โดยศึกษาจากหนังสือรายงานการวิจัย บทความ และเว็บไซต์

### ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นในการดำเนินกิจการทางสังคม เป็นนวัตกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับกับสถานการณ์ปัญหาของสังคมที่มีมากขึ้นกว่าที่ภาคส่วนใดส่วนหนึ่งจะสามารถรับมือได้ โดยลำพัง ลักษณะของการดำเนินการเป็นการต่อยอดจากแนวคิดของเงินให้เปล่าในลักษณะของการบริจาค

(philanthropy) หรือในลักษณะของมูลนิธิ (charities) มาเป็นลักษณะของการให้เงินเพื่อการลงทุน แต่ผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนเมื่อโครงการที่ลงทุนนั้นประสบผลสำเร็จ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การลงทุนทางสังคมเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นโดยใช้จุดแข็งในเรื่องความชำนาญของคนในสังคมมาเป็นการลงทุนเพื่อขยายโครงการทางสังคมที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าช่วยประหยัดเงินงบประมาณของภาครัฐและช่วยแก้ไขหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ แนวคิดดังกล่าวนี้ จะเน้นการติดตามประเมินผลการดำเนินการเพื่อให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่วางไว้และเมื่อโครงการสำเร็จหรือขยายผลต่อได้ รัฐจะจ่ายผลตอบแทนให้กับการลงทุนนั้นโดยพิจารณาจากผลการประเมินของหน่วยงานภายนอกว่าผลลัพธ์ที่ได้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แต่ละข้อของโครงการหรือไม่ และสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐจริง

นวัตกรรมทางการเงินแบบใหม่นี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษเมื่อปี 2553 ที่เมืองปีเตอร์โบโร (Peterborough) โดยมีชื่อเรียกว่า ข้อตกลงทางสัญญาว่าด้วยการทำประโยชน์เพื่อสังคม (Social Impact Bond: SIB) (Chiappini, 2017) และจากนั้นก็เกิดนวัตกรรมทางการเงินที่มีการดำเนินการในลักษณะที่ใกล้เคียงกันในประเทศอื่น ๆ แต่ทั้งนี้อาจจะมีรูปแบบและรายละเอียดของการดำเนินการที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น การลงทุนอย่างรับผิดชอบต่อสังคม (socially responsible investment: SRI) การลงทุนเพื่อสร้างผลกระทบทางสังคม (social investing) การลงทุนเพื่อขับเคลื่อนพันธกิจ (mission-driven investing) การลงทุนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและยั่งยืน (sustainable and responsible investing) การลงทุนที่ยึดถือคุณค่า

และผสมผสานคุณค่า (blend value, value-based investing) การลงทุนที่มีจริยธรรม (ethical investing) การลงทุนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (responsible investing) การลงทุนเกี่ยวกับโครงการ (Program-related investing) และการลงทุนที่พิจารณาเรื่องผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และระดับธรรมาภิบาลของบริษัทที่สนใจจะลงทุน (Environment, Social and Government Screening : ESG) เป็นต้น

การลงทุนที่เข้าข่ายการดำเนินการในลักษณะนี้ ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 7 ประการ คือ 1) ลงทุนในประเด็นที่เป็นปัญหาของสังคม 2) มุ่งในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง 3) การจัดบริการมีความเป็นสาธารณะและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการเป็นไปเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของปัจเจกบุคคล และปรับปรุงประสิทธิภาพในสังคม 4) หน่วยงานจัดหาบริการเป็นผู้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมและมีบทบัญญัติเพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพันธกิจที่มีต่อสังคม 5) หน่วยงานจัดหาบริการเป็นผู้วัดผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้น โดยในกระบวนการวัดและประเมินผลกระทบควรดำเนินการทั้งรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน 6) มีการกำหนดบทบัญญัติสำหรับนักลงทุนว่าด้วยเรื่องของหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคมต่อผู้ถือหุ้น และ/หรือบทบัญญัติเพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพันธกิจเพื่อสังคม และ 7) ผลตอบแทนตามเป้าหมายควรมีความหลากหลายจากระยะเวลาคืนทุนและให้ผลตอบแทน มากกว่าหรือสอดคล้องกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากธนาคาร ในการดำเนินการประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก 4 ฝ่าย ฝ่ายแรกคือ ภาครัฐ เป็นผู้ให้ผลตอบแทน ฝ่ายที่สองคือ นักลงทุน ได้แก่ ภาคเอกชน หรือกิจการเพื่อสังคม ฝ่ายที่สามคือ องค์กรไม่แสวงผล

กำไร เป็นผู้ให้บริการเพื่อพัฒนาสังคม และฝ่ายสุดท้ายคือ องค์กรกลางเพื่อเจรจา ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก ประสานงาน บริหารจัดการเงินทุน และประเมินผลงาน (Wilson, 2015)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวนี้ อาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยง่ายหากสภาพแวดล้อมภายในประเทศนั้นไม่เอื้ออำนวยหรือเห็นว่าการดำเนินการเป็นเรื่องซับซ้อน มีกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ไม่สามารถเคลื่อนโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือแก้ปัญหาสังคมได้ทันทั่วทั้ง ในบทความนี้จะนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ที่มีการนำเครื่องมือทางการเงินมาใช้เป็นช่องทางให้เกิดการลงทุนในโครงการเพื่อสังคมเพื่อเป็นตัวอย่างของแนวทางในการดำเนินการสำหรับประเทศไทย โดยในแต่ละประเทศดังกล่าวนี้ ใช้คำเรียกที่แตกต่างกัน ในประเทศอังกฤษเรียกว่า Social Impact Bond ชื่อย่อคือ SIB หรือที่เรียกว่า ข้อตกลงในสัญญาว่าด้วยการลงทุนเพื่อสร้างประโยชน์ต่อสังคม ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Pay-for-Success Bond ชื่อย่อคือ PFS หรือที่เรียกว่า ข้อตกลงการจ่ายตอบแทนหากโครงการประสบผลสำเร็จ และในประเทศออสเตรเลีย เรียกว่า Pay-for-Benefits Bond ชื่อย่อคือ PFB หรือ Social Impact Investment ชื่อย่อคือ SII หรือที่เรียกว่า การลงทุนที่สร้างผลกระทบทางสังคม ซึ่งก็คือ ข้อตกลงการจ่ายตอบแทนเมื่อเป้าหมายของโครงการทางสังคมที่วางไว้บรรลุผลสำเร็จ คำว่า bond ในที่นี้ ไม่ได้หมายถึงพันธบัตร แต่เป็นข้อตกลงในการทำสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการที่จะทำให้มีการร่วมลงทุนระหว่างภาคีที่เข้าร่วม ความหมายโดยสรุปก็คือ การสร้างความ

ร่วมมือจากทุกภาคส่วนโดยการทำสัญญาในรูปแบบต่าง ๆ (McKinsey & Company, 2012)

### วิธีการศึกษา

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการทบทวนเอกสาร เพื่อศึกษาภาพรวมของระบบสนับสนุนทางสังคมในครัวเรือนผู้สูงอายุในประเทศและต่างประเทศ และทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการดำเนินการในประเทศไทย

### ผลการศึกษา

ในบทความนี้นำเสนอความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรไม่แสวงผลกำไรที่ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยนำเสนอตัวอย่างจากต่างประเทศ 3 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย

#### อังกฤษ

ภายหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2008 ในประเทศอังกฤษ ได้เกิดพลวัตของสังคมสองประการ ประการแรก คือ การก่อตัวของความต้องการทางสังคมในรูปแบบใหม่อันเป็นผลจากรายได้ครัวเรือนที่ลดลง อัตราการว่างงานสูงขึ้น และการเรียกร้องให้รัฐลดงบประมาณในการบริหารจัดการลงเพื่อจำกัดหนี้และภาวะการขาดดุล (Harisalo & McInerney, 2008; Karanikolos et al., 2013; Vis, Kersbergen & Hylands, 2011) สถานการณ์นี้จึงทำให้ภาครัฐในขณะนั้นต้องปรับนโยบายการจัดซื้อบริการสาธารณะและเริ่มให้ความสนใจกับการลงทุนจากองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชน ในฐานะหน่วยงานภายนอกที่มีศักยภาพในการทำงาน (Allen, 2009; Millar, 2012)

และสร้างแรงจูงใจให้เกิดอุปทานในฝั่งของผู้ลงทุนในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการด้านสังคมอย่างเต็มใจ (Bugg-Levine & Emerson, 2011) การโอนความเสี่ยงจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนหรือผู้ให้บริการทางสังคมและแรงจูงใจทางการเงินที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกลไกแบบ SIB จึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐสนใจเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอย และ ถือเป็นโอกาสขององค์กรการกุศลต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์จากโอกาสใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ การลงทุนเพื่อสังคมจึงเป็นโมเดลหนึ่งของการลงทุนที่ถูกมองว่าเป็นกลไกที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องงบประมาณ ของบริการภาคสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดนวัตกรรม (Fox & Albertson, 2011; Arena, Bengo, Calderini & Chiodo, 2016) เนื่องจากระบบสาธารณสุขและสังคมสงเคราะห์ของประเทศในขณะนั้นกำลังพบกับ ข้อท้าทายในเรื่องความต้องการที่เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มของจำนวนประชากรผู้สูงอายุแต่ทรัพยากรที่มีนั้นมีจำกัด ผู้ลงทุนทางสังคมและตัวกลางทางการเงินจึงถูกพิจารณาว่าเป็นภาคส่วนที่สามารถสร้างการเติบโตและสร้างโอกาส ใหม่ ๆ ได้ (Tan, Fraser, Giacomantonio, Kruithof, Sim, Lagarde, Disley, Rubin & Mays, 2015)

ในประเทศอังกฤษ ข้อตกลงทางการเงินในลักษณะนี้จะมียุทธศาสตร์หลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การให้ความสำคัญกับความช่วยเหลือแบบป้องกันไว้ก่อน 2) การมีข้อตกลงแบบจ่ายตามผลลัพธ์ และ 3) การพัฒนาเครือข่ายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งรวมถึงองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน (Arena et al, 2016) และมีผู้เกี่ยวข้องอยู่สี่ฝ่ายหลัก ๆ คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือผู้ลงทุนเพื่อสังคม ซึ่งเป็นผู้ลงเงินทุนเพื่อแก้ปัญหาสังคม

ข้อดีของการดำเนินการตามแนวทางของ SIB ในประเทศอังกฤษ คือ 1) ในการดำเนินการไม่ใช้เงินของรัฐบาลหรือผู้รับงานในการเริ่มลงทุนจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างผู้ให้บริการสาธารณะและการจัดสรรผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีลักษณะและพันธกิจต่างกันและเกิดนวัตกรรมที่ผู้ให้บริการในการริเริ่มแนวทางการแก้ปัญหาแบบใหม่จากความร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กับภาครัฐ (Arena, Bengo, Calderini & hiodo, 2016) 2) การดำเนินการในรูปแบบนี้ เป็นการโอนความเสี่ยงจากผู้อนุมัติโครงการไปสู่ให้กับผู้ลงทุนเพื่อรับรองประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ 3) การจ่ายผลตอบแทนให้กับผลสำเร็จ จะจ่ายให้กับโครงการที่ประสบความสำเร็จเท่านั้น ระบบของ SIB จึงเป็นเสมือนกลไกที่ประกันไม่ให้เงินของรัฐบาลต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์และไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ 4) การให้งบประมาณอย่างเสมอต้นเสมอปลาย ผู้อนุมัติโครงการมั่นใจได้ว่าจะมีงบประมาณตลอดโครงการเนื่องจากมีผู้ลงทุนภาคเอกชนให้การสนับสนุนทางการเงิน โดยที่ผู้ลงทุนไม่สามารถขอเงินคืนได้หากยังไม่สิ้นสุดโครงการ 5) ระยะเวลาของโครงการ SIB เปิดโอกาสให้ผู้อนุมัติโครงการสามารถทำข้อตกลงระยะยาวกับผู้ให้บริการได้ 6) การประเมินผลและประสิทธิภาพ ทำให้ผู้อนุมัติโครงการต้องวิเคราะห์ประสิทธิภาพของโครงการในเชิงลึกและต้องมั่นใจว่าโครงการดังกล่าวจะสามารถบรรลุผลลัพธ์ได้ จึงนำไปสู่การให้บริการที่มีประสิทธิภาพ และ 7) การให้งบประมาณเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการแบบ SIB สามารถเพิ่มงบประมาณจากภาคเอกชนเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาให้กับภาครัฐได้ หากผู้ประเมินโครงการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการ

เพิ่มงบประมาณดังกล่าวจะช่วยทำให้โครงการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Griffiths & Meinicke, 2014)

ในส่วนข้อดีของการดำเนินการตามแนวทาง SIB นั้น ประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้ 1) หากโครงการที่อนุมัติล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายจะทำให้ภาครัฐต้องหาวิธีการใหม่เพื่อใช้ในการแก้ปัญหา ซึ่งนำมาสู่ค่าใช้จ่ายและการใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการ รวมถึงความยุ่งยากทางกฎหมายที่เพิ่มมากขึ้น 2) ค่าใช้จ่าย ภายใต้ข้อสัญญาแบบ SIB ผู้ลงทุนจะเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินและแบกรับความเสี่ยงและผู้ลงทุนจะได้รับค่าตอบแทนจากการลงทุนในโครงการดังกล่าวนี้ด้วย จึงทำให้โครงการดำเนินการโดยใช้ข้อสัญญาแบบ SIB มีราคาสูงกว่าโครงการในลักษณะอื่น ๆ 3) ขั้นตอนการพัฒนาข้อสัญญาใช้เวลานานและใช้ทรัพยากรมาก เนื่องจากการลงทุนในโครงการลักษณะนี้มักเป็นการลงทุนในเรื่องใหม่และยังไม่เคยเกิดขึ้นในสังคม 4) ขนาดและระยะเวลาของโครงการ SIB อาจจะต้องระดมทุนจากนักลงทุนเป็นจำนวนมาก 5) ในการเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงานและวัฒนธรรมองค์กรจำเป็นต้องใช้ระยะเวลานานและในบางครั้งอาจจะต้องมีการสนับสนุนเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถ การประเมินผลจึงเป็นกลไกที่สำคัญมากและต้องมีการตรวจสอบผลลัพธ์อย่างใกล้ชิด 6) มาตรฐานผลลัพธ์จะต้องมีความเป็นกลางอย่างสูง สามารถวัดผลลัพธ์ของการใช้จ่ายได้ตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการและควรได้รับการรับรองจากองค์กรภายนอก (Griffiths & Meinicke, 2014)

ตัวอย่างของการดำเนินการตามแนวทาง SIB ในประเทศอังกฤษ อาทิเช่น โครงการเพื่อลดปัญหาความโดดเดี่ยวของผู้สูงอายุ หรือ โครงการ SIB Worcestershire หรือ The Reconnections เป็นโครงการ

เพื่อลดปัญหาความโดดเดี่ยวของผู้สูงอายุที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป จำนวน 3,000 คน ในพื้นที่ Worcestershire ในประเทศอังกฤษ โดย The Reconnections เป็น SIB โครงการแรกในประเทศอังกฤษที่มุ่งแก้ปัญหาความโดดเดี่ยวในผู้สูงอายุ โดย Worcester County Council (WCC) ร่วมกับผู้อนุมัติโครงการอีกสามองค์กรจาก Clinical Commissioning Groups อนุมัติให้องค์กรในนาม The Reconnections และ Nesta เป็นผู้ลงทุนหลัก และ Age UK สาขา Herefordshire และ Worcestershire เป็นผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินโครงการ (The Big Lottery, 2016) รูปแบบการบริการของโครงการนี้ ประกอบด้วย บริการจัดหาเพื่อน โดยการเชื่อมกลุ่มอาสาสมัครกับผู้สูงอายุ การเชื่อมผู้สูงอายุกับกลุ่มสนับสนุนความช่วยเหลือ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีอายุใกล้เคียงกัน และประสบปัญหาคล้ายกัน และให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับบริการที่ส่งเสริมเศรษฐกิจ สุขภาพ การดูแลด้านสังคมและการสนับสนุนทางอารมณ์ โดยมีแนวทางการแก้ไขปัญหาหลักคือ การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุก่อนที่จะเข้าสู่ภาวะโดดเดี่ยวมากขึ้น โดยมีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนในการช่วยเหลือผู้สูงอายุเพื่อลดภาวะความโดดเดี่ยว และการประเมินความต้องการของผู้สูงอายุว่าอะไรทำให้เกิดความโดดเดี่ยว เช่น สถานการณ์ส่วนตัว สถานการณ์ทางการเงิน ปัญหาความสัมพันธ์ เพื่อหาทางดำเนินการในลดปัญหาความโดดเดี่ยวนั้น (The Big Lottery)

#### สหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การลงทุนในกิจการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อคนในสังคม มีชื่อเรียกว่า Pay-for-Success ชื่อย่อคือ PFS หรือที่เรียกว่า ข้อตกลงการจ่ายผลตอบแทนเมื่อโครงการประสบผลสำเร็จ โดย

รัฐบาลกลางจะมอบงบประมาณและสัญญาให้กับหน่วยงานภาคเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงผลกำไรในการช่วยจัดหาบริการชุมชนผ่านการประสานงานของหน่วยบริการเขตพื้นที่เพื่อการสูงวัย (Area Agencies on Aging: AAA) ที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมและทำงานร่วมกับผู้ให้บริการ (Service Provider) ในเขตพื้นที่ที่ได้ทำสัญญาเหมาะสมกับ AAA ว่าจะส่งตรงบริการให้ผู้สูงอายุที่บ้านหรือในชุมชน โดย AAA จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนงบประมาณให้หน่วยงานภาคเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงผลกำไรเป็นผู้จัดหาบริการให้กับผู้สูงอายุแต่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการได้โดยตรง

งบประมาณในการดำเนินการของ AAA มาจาก 3 ส่วนหลัก ๆ ส่วนแรกร้อยละ 39 ได้รับการจัดสรรจากกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุแห่งชาติ ส่วนที่สอง ร้อยละ 28 ได้รับจากส่วนที่หักจากโครงการเมดิแคด และส่วนสุดท้าย ร้อยละ 32 มาจากรัฐบาลกลาง รายได้จากรัฐท้องถิ่น การระดมทุนและผู้บริจาคร่วมแบ่งจ่าย โดย AAA จะร่วมรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนา ประสานงาน และส่งมอบบริการถึงบ้านและชุมชน โดยในขั้นตอนการวางแผนในการจัดส่งบริการ เริ่มต้นจากการกำหนดความต้องการจากข้อมูลที่รวบรวมจากคำแนะนำของผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ และผู้มีส่วนได้เสีย จากนั้นจึงกำหนดเป็นโครงการและการให้บริการที่ตรงกับความต้องการของผู้สูงอายุ โดยมีการพัฒนาบริการและโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ทุก ๆ สองปี

ตัวอย่างโครงการที่เกิดขึ้นตามความต้องการของท้องถิ่น โดยมี AAA เป็นผู้ประสานงานและดำเนินการผ่านผู้ให้บริการ เช่น โครงการอาหารหรือโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ที่ต้องได้รับการดูแลที่บ้านผ่าน

โครงการ adult day หรือโครงการ day care หรือ การสนับสนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานภาคเอกชน หรือองค์กรไม่แสวงผลกำไรที่มีการจัดบริการฟื้นฟู ให้กับผู้สูงอายุอยู่แล้ว ซึ่งนอกจากการจัดหาบริการ ให้กับผู้สูงอายุและครอบครัวแล้ว ในการให้บริการแก่ ชุมชน AAA ยังทำหน้าที่ประเมินความต้องการ จัดทำ แผน ให้ทุนโครงการ ให้ความรู้ กำหนดเกณฑ์การได้รับ สิทธิ จัดหาบริการ ติดตาม ประเมินความเหมาะสมใน ประสิทธิภาพของการบริการ และประเมินความคุ้มค่า ของการใช้งบประมาณ โดยใช้งบประมาณจากรัฐและ เอกชนขยายบริการให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ AAA ยังทำหน้าที่ผลักดันประเด็นด้านการ บริการในกลุ่มผู้สูงอายุโดยการให้หน่วยบริการต่างๆ เข้าร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและในระดับรัฐ นอกเหนือจากการให้ทุนหรือจัดส่งบริการ ใน 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ ด้านการเข้าถึงบริการ เช่น การ ขยายการบริการให้ข้อมูลและการช่วยเหลือในเรื่องของ สิทธิประโยชน์จากบริการจัดการดูแลรายบุคคล บริการ รถรับส่ง ด้านโภชนาการ เช่น บริการส่งอาหารตาม บ้าน หรือสถานที่รวมกลุ่มผู้สูงอายุ ให้คำปรึกษาและ ความรู้ด้านโภชนาการ ด้านการดูแลระยะยาวที่บ้าน และในชุมชน เช่น การดูแลที่บ้าน ดูแลส่วนตัว ทำ ความสะอาดบ้าน ดูแลตอนกลางวัน และช่วยเหลือ ผู้ดูแล ด้านการป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพ เช่น สร้างเสริมสมรรถภาพทางกาย ให้คำปรึกษาด้าน โภชนาการ และสร้างภูมิคุ้มกันโรค และด้านการ ค้ำครองสิทธิผู้สูงอายุที่มีภาวะเปราะบาง เช่น การ ตรวจสอบการดูแลระยะยาว ป้องกันผู้สูงอายุจากการ ถูกทำร้าย ทอดทิ้ง ล่วงละเมิด และการช่วยเหลือทาง กฎหมาย (Niles-Yokum & Wagner, 2015)

ในการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายผู้ให้บริการของ AAA เพื่อดำเนินการในประเด็นผู้สูงอายุ จะเป็นใน ลักษณะของการทำสัญญาจัดส่งบริการให้กับผู้สูงอายุ โดยตรง เช่น การจัดบริการอาหารมื้อต่าง ๆ บริการรถ รับส่ง และบริการในบ้าน โดย AAA จะทำหน้าที่เป็น ศูนย์กลางในการส่งต่อข้อมูลและความต้องการความ ช่วยเหลือของผู้สูงอายุไปยังผู้จัดบริการที่ต้องการทำ โครงการช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ ทั้งนี้ หากผู้รับบริการ ต้องการความช่วยเหลือในการขอรับบริการหรือด้าน ข้อมูล สามารถโทรด่วนหรือใช้เว็บไซต์ ติดต่อ AAA ใน พื้นที่ความรับผิดชอบได้โดยตรง หรือหากไม่ทราบว่า จะ ใช้บริการที่ AAA ไດ ผู้จะขอรับบริการสามารถติดต่อ ศูนย์บริการข้อมูลและทรัพยากร ที่เรียกว่า Eldercare Locator เพื่อรับการแนะนำหรือประสานงานไปยัง AAA หรือศูนย์บริการอื่น ๆ ตามต้องการ โดยเมื่อ Eldercare Locator รับทราบความต้องการของผู้รับบริการแล้ว จึงประสานงานกับ Area Agencies on Aging (AAA) ในการติดต่อผู้ให้บริการที่มีการทำสัญญากับ AAA ไว้ เพื่อจัดหาบริการที่เหมาะสม หรือติดต่อกับศูนย์ข้อมูล ในการช่วยเหลือผู้พิการ เช่น Aging and Disability Resource Centers ในเรื่องการทำประกันสุขภาพ ติดต่อกับหน่วยงานดูแล เช่น State Health Insurance Assistance Programs เป็นต้น

#### ออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลีย การลงทุนทางสังคม หรือ Social Impact Investment: SII เป็นความร่วมมือ ทางเงินลงทุนและความเชี่ยวชาญจากหลายภาคส่วน ทั้งรัฐบาล เอกชน และหน่วยงานไม่หวังผลกำไร (Not-for-profits: NFP) โดยทุกฝ่ายต่างมีบทบาทสำคัญที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคม นอกจากนี้ยังสามารถ

เป็นการลงทุนให้กับองค์กร หน่วยงานหรือกองทุนที่มุ่งหวังผลกำไรทั้งที่วัดได้เป็นตัวเงินและเป็นการพัฒนาทางสังคม โดยข้อโดดเด่นของการลงทุนในลักษณะนี้คือการมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นต่อสังคม (The Australian Government the Treasury, 2017)

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการลงทุนทางสังคมในประเทศออสเตรเลีย นอกเหนือจากกลุ่มประชากรเป้าหมายแล้วจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) รัฐบาลกลางออสเตรเลีย มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนทางสังคม เช่น การออกกฎข้อบังคับที่เอื้อต่อการเติบโตของตลาดลงทุนหรือร่วมลงทุนกับรัฐบาลท้องถิ่นในรัฐต่าง ๆ และสามารถเข้าร่วมในตลาดการลงทุนทางสังคมได้โดยตรงทั้งในฐานะผู้ลงทุนเอง (Funder) หรือในฐานะผู้จัดการ (Convener) 2) นักลงทุน นักลงทุนในกิจการลักษณะนี้มีหลากหลายประเภท ทั้งที่เป็นส่วนบุคคล มูลนิธิ องค์กรการกุศล ไปจนถึงสถาบันเงินทุนต่าง ๆ 3) ผู้ให้บริการ (Service provider) คือหน่วยงานหรือบริษัทที่ดำเนินโครงการให้บริการกับกลุ่มเป้าหมายของการบริการที่วางเป้าหมายไว้ โดยผู้ให้บริการมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรการกุศล หน่วยงานไม่หวังผลกำไร (not-for-profits: NFP) หน่วยงานหวังผลกำไร (for-profit organizations) บริษัท และหน่วยงานเพื่อสังคมต่าง ๆ (Organization for Economic Co-operation and Development, 2016)

นอกเหนือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักทั้ง 3 ส่วนตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว โครงสร้างและกลไกการทำงานของ การลงทุนเพื่อสังคมในรูปแบบอื่นเช่นในรูปแบบของ SIB ยังมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญ ได้แก่ คนกลาง (Intermediary) ซึ่งอาจทำหน้าที่หลาย

อย่าง แต่โดยส่วนใหญ่จะรับผิดชอบในการหาแหล่งทุน และจัดการประสานงานให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เจรจาหาข้อตกลงกัน สำหรับผู้ประเมิน (Evaluator) ส่วนใหญ่เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้ขึ้นตรงกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลงานโครงการ (Brookings Institute, 2015)

ประเทศออสเตรเลียได้ขับเคลื่อนและเริ่มต้นผลักดันการลงทุนในลักษณะของ SII ให้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาทางสังคม โดยรัฐบาลออสเตรเลียได้ให้ความสนับสนุนผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การก่อตั้งกองทุน Social Enterprise Development and Investment Funds (SEDIF) ขึ้นในปี 2011 ภายใต้กรมการจัดหางาน (Department of Employment) เพื่อสนับสนุนด้านการเงินให้กับธุรกิจ Social enterprises ต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจและสร้างผลกระทบที่ดีให้กับชุมชน (Centre for Social Impact and Social Policy Research Centre, 2016) การตั้ง The Prime Minister's Community Business Partnership (the Partnership) ในปี 2014 เพื่อให้คำปรึกษาเพื่อวางกลยุทธ์การบริหารธุรกิจสำหรับ องค์กรการกุศล อาสาสมัคร และการลงทุนในประเทศออสเตรเลีย เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน (Australian Government, 2015) และการปรับปรุงและพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ โดยสนับสนุนงบประมาณ 75 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ภายใต้แผนวิทยาศาสตร์และนวัตกรรมแห่งชาติ (National Innovation and Science Agenda) เพื่อพัฒนานวัตกรรมด้านข้อมูลที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลีย (Australian Government, 2015)

นอกจากการก่อตั้งหน่วยงานเพื่อสนับสนุน SII แล้ว รัฐบาลยังออกกฎหมายเพื่อให้ผู้บริจาคสามารถนำเงิน

บริจาคไปลดหย่อนภาษีได้ (Deductible Gift Recipient: DGR) (Australian Government, 2016) และการตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อสนับสนุนการลงทุน SII เช่น Impact Investing Australia (IIA) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2014 เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่เน้นการสร้างผลกระทบที่ดีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมและเชื่อมประสานผู้ให้บริการทั้งรายบุคคลและองค์กร ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจ Social enterprises หรือองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรให้สามารถหาเงินทุนจากนักลงทุนที่ต้องการคืนกำไรสู่สังคมพร้อมทั้งสร้างรายได้ (Impact Investing Australia, 2016)

ตัวอย่างโครงการ SII ในประเทศออสเตรเลียที่สนับสนุนระบบการดูแลผู้สูงอายุในประเทศออสเตรเลีย เช่น โครงการบ้านพักผู้สูงอายุหลังเกษียณ : Myrtle Park Retirement Homes (Myrtle Park) เป็นโครงการบ้านพักผู้สูงอายุหลังเกษียณ Myrtle Park ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของคนในชุมชน Yolla Community ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของเมือง Tasmania จำนวน 50 คน โดยเป็นสมาคมอาสาสมัครที่ไม่หวังผลกำไร จัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุด้วยการสร้างบ้านพักอาศัยที่มีราคาเหมาะสมและอยู่ในชุมชน จากความเชื่อที่ว่า การได้อยู่ในชุมชนของตัวเองจะทำให้ผู้สูงอายุหลังเกษียณได้อยู่ใกล้ชิดครอบครัวและสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ซึ่งจะส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตและจิตใจของผู้สูงอายุ โดยได้รับเงินสนับสนุนจาก SEFA ในการให้เงินกู้เพื่อใช้ในการก่อสร้างและโครงการหมู่บ้านดูแลผู้ป่วยสมองเสื่อม (Dementia Konrongee Village) โดย HESTA ลงทุนด้วยเงินลงทุน 19 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในโครงการหมู่บ้านดูแลผู้ป่วยสมองเสื่อมที่ Korongee เมือง Tasmania และ HESTA ได้จัดตั้งกองทุน Social Impact Investment Trust ด้วยวงเงิน 30 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยมี

SVA เป็นผู้จัดการกองทุนนี้ โครงการหมู่บ้านดูแลผู้ป่วยสมองเสื่อมเป็นความร่วมมือของหลายๆ หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น HESTA (ผู้ลงทุน) SVA (ผู้จัดการเงินทุน) Glenview (องค์กรไม่หวังผลกำไรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ) และรัฐบาลกลาง เป็นต้น

## บทสรุป

จากการที่ประชากรสูงวัยเพิ่มจำนวนสูงขึ้นเกือบทุกภูมิภาคทั่วโลก ได้ทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศหาแนวทางในการรับมือกับสถานการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้ผู้สูงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดีไปตลอดวาระสุดท้ายของชีวิต ทั้งในเรื่องร่างกาย สังคม สุขภาพ และเศรษฐกิจ และในหลายประเทศพบว่า การดำเนินการโดยภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียวอาจส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศในภาพรวม หลายประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุนานจึงได้จัดการปัญหาโดยการให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมนอกเหนือไปจากครอบครัวหรือชุมชนที่ต้องดูแลสมาชิกที่สูงอายุแล้ว ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร ก็ได้มีบทบาทมากขึ้นและมีความสำคัญมากในบางประเทศในการจัดหาบริการเพื่อช่วยเหลือภาครัฐในการดูแลผู้สูงอายุ

ผลจากการศึกษาจากเอกสาร พบว่า ในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรเพื่อสังคม และภาคธุรกิจเอกชน ฯลฯ นั้น ในประเทศตะวันตกหลาย ๆ ประเทศ ได้นำกลไกทางการเงินดังที่ได้กล่าวไปแล้วมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางเพื่อให้ประชากรกลุ่มนี้ได้รับการช่วยเหลือแต่เนิ่นๆ และเป็นการช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาซับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น

ในการดำเนินการจะมีกระจายบทบาทและการบริหารไปสู่ภาคส่วนอื่นอย่างเป็นรูปธรรม ดังตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น การจัดหน่วยงานเฉพาะกิจ (Hub) ในการจัดบริการและส่งตรงถึงผู้สูงอายุที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ มีการกระจายส่วนงานในการดูแลผู้สูงอายุ หรือที่เรียกว่าหน่วยบริการผู้สูงอายุเขตพื้นที่ (Aging Area Agency: AAA) กระจายอยู่ตามเขตปกครองในรัฐต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการจัดให้ผู้ให้บริการได้พบกับผู้รับบริการ โดย AAA ไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ให้บริการโดยตรง เพียงแต่คอยประสานงานและอำนวยความสะดวกเท่านั้น หรือตัวอย่างในประเทศออสเตรเลีย เช่น การปรับปรุงและพัฒนาการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ การจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนด้านการเงินให้กับภาคธุรกิจในการดำเนินธุรกิจและสร้างผลกระทบที่ดีให้กับชุมชน หรือจัดตั้งหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการเพื่อให้เกิดกลไกในการเชื่อมต่อการสนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

ในการศึกษาประเทศที่เป็นกรณีศึกษา พบว่ารูปแบบของการลงทุนในกิจกรรมเพื่อสังคมมีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ 1) รูปแบบของการทำสัญญาแบบเหมาช่วง (subcontract) และ 2) รูปแบบการทำข้อตกลงว่าด้วยการทำโครงการที่ช่วยเหลือสังคมในลักษณะของสัญญาแบบ SIB หรือ SII ซึ่งทั้งสองรูปแบบเป็นการใช้กลไกทางการเงินเพื่อให้เกิดการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรธุรกิจ หรือกิจการเพื่อสังคมเพื่อดำเนินการลงทุนและดำเนินโครงการให้บรรลุผลสำเร็จตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

ในปัจจุบันในประเทศไทย เริ่มมีความสนใจในการนำแนวคิดเรื่องการลงทุนทางสังคม มาใช้โดยอยู่ใน

ระยะของการศึกษารูปแบบและความเป็นไปได้ในการดำเนินการ มีการจัดตั้งคณะทำงานภาครัฐเพื่อสังคมด้วยความร่วมมือจากภาครัฐหลายกระทรวง และภาคเอกชนหลายกิจการ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และผลักดันให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ รวมถึงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุ โดยมีเป้าหมายให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนจำนวนมากว่าหนึ่งหมื่นคน

สำหรับประเทศไทย หากจะนำแนวทางการดำเนินการนี้มาใช้ในการดำเนินการ ข้อเสนอแนะจากผลการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ควรต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นองค์กรอิสระเพื่อเป็นองค์กรกลางในการเจรจา กับภาคเอกชน องค์กรการกุศล หรือองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร ให้เป็นผู้จัดทำโครงการประเภทนวัตกรรมที่เป็นการแก้ไขปัญหา โดยโครงสร้างของหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการของระบบฯ นั้น ควรประกอบไปด้วยองค์กรภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐกลาง ระดับท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรการกุศล และดำเนินการโดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ การให้ความสำคัญกับผู้ให้บริการเป็นหลัก

2. กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดกรองผู้ได้รับการสนับสนุน โดยในการคัดเลือกผู้ได้รับการบริการ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณสมบัติของผู้รับการสนับสนุนบริการต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากการใช้เกณฑ์อายุในการคัดกรอง เช่น การประเมินจากรายได้ และทรัพย์สินต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการประเมินคุณสมบัติผู้รับการสนับสนุนได้กำหนดไว้ (Means-tested level) หรือประเมินจากความเหมาะสมที่ควรจะได้รับบริการ และมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์

องค์ประกอบของคะแนนประเมินอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สอดคล้องและเท่าทันกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือการใช้เกณฑ์การคัดเลือกผู้รับบริการที่เฉพาะเจาะจงกับการให้บริการในรูปแบบขององค์กรธุรกิจ (Market Segmentation)

3. กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดกรองคุณภาพผู้ให้บริการหรือหน่วยบริการ โดยกำหนดมาตรฐานของการให้บริการและมีคณะกรรมการในการประเมินคุณภาพของสถานบริการอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ควรมีการควบคุมสถานบริการให้สอดคล้องกับจำนวนของผู้รับบริการด้วยคุณภาพของการบริการที่ได้มาตรฐาน หรือการสร้างแรงจูงใจ เช่น การสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลในรูปแบบของเงินช่วยเหลือ (capital grant) ในกรณีที่ผู้ให้บริการสามารถคงมาตรฐานของการให้บริการตามมาตรฐานได้อย่างดีและมีการติดตามประเมินผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

4. การสนับสนุนให้เกิดหน่วยงานหรือระบบอาสาสมัครในชุมชนอย่างเป็นระบบ โดยอาจจะใช้ทุนที่สังคมไทยมีอยู่แล้ว เช่น ระบบอาสาสมัครชุมชนหรือผู้ดูแล ที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน ทั้งนี้ในการดำเนินการอาจมีกำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนให้ผู้ดูแลสามารถทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือนได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องลาออกจากงานเพื่อไปดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพื่อเป็นการลดการใช้บริการสถานบริการในรูปแบบสถาบันฯ หรือการลดหย่อนภาษีให้กับผู้ดูแลที่เป็นคู่สมรส บุตร หรือหลาน เป็นต้น

5. การออกมาตรการสนับสนุนภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มเติม เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดระบบนิเวศของการดูแลผู้สูงอายุที่เป็นภาพรวมของประเทศ เช่น กำหนดกรอบการทำงานในเรื่องการ

ต่อต้านการเลือกการปฏิบัติในการจ้างงาน หรือการเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ในการจ้างงานต่อเนื่องสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันการจ้างงานและเป็นการสร้างแรงจูงใจสำหรับนายจ้างในการจ้างงานผู้สูงอายุต่อเนื่องจนถึงอายุอย่างน้อยที่สุด 65 ปี หรือการพัฒนาโครงการเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุ เช่น โครงการช่วยเหลือทางการเงินให้กับสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานสูงอายุ โครงการสนับสนุนงบประมาณหรือเงินอุดหนุนบางส่วนเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจของผู้สูงอายุ เป็นต้น

บทความจากงานวิจัยเรื่อง “ระบบสนับสนุนการดูแลผู้สูงอายุแบบบูรณาการ: การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและกิจการเพื่อสังคม” (Sakulsri, Ponchua, Wasi & Tipsuk, 2017) ผู้เขียนขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ได้สนับสนุนทุนวิจัยเรื่องนี้ ทว่าความผิดพลาดใดๆ เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัย สกว. ไม่มีส่วนรับผิดชอบกับความคิดเห็นหรือข้อผิดพลาดดังกล่าว

## Reference

- Allen, P. (2009). Restructuring the NHS again: Supply side reform in recent English health care policy. *Financial Accountability & Management*, 25(4), 373–389.
- Arena, M., Bengo, I., Calderini M. and Chiodo, V. (2016). Social impact bonds: Blockbuster or flash in a pan?. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 927-939.
- Australian Government. (2015). Australian Government public data policy statement. Retrieved from [https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/aust\\_govt\\_public\\_data\\_policy\\_statement\\_1.pdf](https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/aust_govt_public_data_policy_statement_1.pdf)
- Australian Government. (2015). *Public sector data management report, appendix 4*. Retrieved from [https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/public\\_sector\\_data\\_mgt\\_project.pdf](https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/public_sector_data_mgt_project.pdf)
- Australian Government. (2016). *Tax Expenditure Statement*. Retrieved from <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/Tax-Expenditure-Statement-2016.pdf>
- Barraket, J., and Muir, K. (2016). *Social Enterprise Development and Investment Funds (SEDIF) Evaluation Report*. Retrieved from <https://docs.employment.gov.au/system/files/doc/other/sedifevaluation.pdf>
- Brookings Institute. (n.d). *The potential and limitations of impact bonds: Lessons from the first five years of experience worldwide*. Retrieved from <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Impact-Bondsweb.pdf>
- Bugg-Levine, A., and Emerson, J. (2011). *Impact investing: Transforming how we make money while making a difference*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Fox, C., & Albertson, K. (2011). Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based policy?. *Criminology and Criminal Justice*, 11(5), 395–413.
- Chiappini, H. (2017). *Social impact funds: Definition: Assessment and performance*. Basel, Switzerland: Springer Nature. doi:10.1007/978-3-319-55260-6.
- Griffiths, A., & Meinicke, C. (2014). *Introduction to social impact bonds and early intervention*. London, England: Early Intervention Foundation. [http://cdn.basw.co.uk/upload/basw\\_42717-3.Pdf](http://cdn.basw.co.uk/upload/basw_42717-3.Pdf). Accessed 31 May 2016.
- Harisalo, R., & McInerney, J. (2008). Welfare state: From dream to reality. *International Journal of Public Administration*, 31(10–11), 1303–1326.
- Impact Investing Australia. (2016). *Impact Investing Australia 2016 Investor Report*. Retrieved from <http://impactinvestingaustralia.com/wp-content/uploads/Impact-Investing-Australia-2016-Investor-Report.pdf>
- Karanikolos, M., Mladovsky, P., Cylus, J., Thomson, S., Basu, S., Stuckler, D., Mackenbach, J., McKee, M. (2013). Financial crisis, austerity, and health in Europe. *The Lancet*, 381 (9874): 1323–1331.
- Millar, R. (2012). Social enterprise in health organization and management: Hybridity or homogeneity? *Journal of Health Organization and Management*, 26(2), 143–148.
- National Statistical Office. (2018). *Report on the 2017 survey of the older persons in Thailand*. Bangkok, Thailand: Ministry of Digital Economy and Society.
- Niles-Yokum, K., & Wagner, D. (2015). *The aging networks: A Guide to Programs, and Services*. (8th ed.). : NY: Springer Publishing Company.
- Tan, S., Fraser, A., Giacomantonio, C., Kruithof, K., Sim, M., Lagarde, M., Disley, E., Rubin, J., & Mays, N. (2015). *An evaluation of social impact bonds in health and social care*. Retrieved from <https://piru.lshtm.ac.uk/assets/files/Trailblazer%20SIBs%20interim%20report%20March%202015,%20for%20publication%20on%20PIRU%20siteapril%20amendedpdf11may.pdf>
- Sakulsri, T., Ponchua, J., Wasi, J., and Tipsuk, P. (2017). *Integraed elderly care system: An involvement of private sector and social enterprises*. Bangkok, Thailand: The Thailand Research Fund.

- Siamwalla, A., Chandoevmit, W., Suthamkij, N., Annanont, K., Fugthong, S., Atchakul, B., and Santiyanont, P. (2006). *Assessing risks and social vulnerability: Measuring the Conditions of poverty and social vulnerability to the guidelines to be implemented in Thailand*. Bangkok, Thailand: Development Research Institute.
- Suwanrada, W. (2016). *Chanchara: Advancing aging society with knowledge and wisdom*. Bangkok, Thailand: The Thailand Research Fund: TRF.
- The Australian Government the Treasury. (2017). *Social impact investing discussion paper*. Retrieved from <https://cdn.tspace.gov.au/uploads/sites/72/2017/01/Social-Impact-Investing-Discussion-Paper.pdf>
- The Big Lottery, ATQ Consultants and Ecorys. (2015). *Reconnections social impact bond: reducing loneliness in Worcestershire*. Retrieved from [https://www.bigsocietycapital.com/sites/default/files/attachments/CBO\\_In-Depth%20Reviews\\_Reconnections.pdf](https://www.bigsocietycapital.com/sites/default/files/attachments/CBO_In-Depth%20Reviews_Reconnections.pdf)
- Vis, B., Kersbergen, v. K., and Hylands, Tom. (2011). To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare State?. *Social Policy & Administration*, 45 (4), 338–353.
- Wilson, K., Silva, F., and Richardson, D. (2015). *Social impact investment: Building the Evidence base*. Retrieved from <http://apo.org.au/node/68042>