

**การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์ในระดับพื้นที่**

โดย นางสาวจุติศุภ กอบโกย
รักษาการผู้เชี่ยวชาญ
ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์

ในระยะที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งภายนอกและภายในประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็วและซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ที่มาพร้อมกับโอกาสทางเศรษฐกิจความร่วมมือในระดับภูมิภาค ขณะเดียวกันปัญหาสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด การละเมิดสิทธิ และความรุนแรงต่างๆ จึงจำเป็นที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีภารกิจในการพัฒนาสังคม สร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชนจะต้องมีมาตรการรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนในแต่ละพื้นที่ด้วยมาตรการ และแผนการตามความเหมาะสม ความเร่งด่วน และ/หรือ ตามประเด็นปัญหาของแต่ละพื้นที่

สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวงในการพัฒนานโยบายยุทธศาสตร์ งบประมาณ และแปลงไปสู่การปฏิบัติ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสังคมในระดับพื้นที่ เพื่อเป็นกลไกเชื่อมจากยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวงและกับการปฏิบัติงานของพื้นที่ ซึ่งมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นหน่วยงานในพื้นที่ทั้ง 76 จังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และรายงานสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อกำหนดนโยบายระดับจังหวัด ประสานและจัดทำแผนงาน โครงการด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ของจังหวัดตามแนวนโยบายกระทรวง ส่งเสริม สนับสนุนและประสานการดำเนินงานกับองค์กรเครือข่ายในจังหวัดผ่านการเป็นศูนย์ข้อมูลด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และส่งเสริมประสานงานเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายุทธศาสตร์ด้านสังคมในระดับพื้นที่ พ.ศ. 2557-2561 ซึ่งแบ่งเป็นยุทธศาสตร์ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคตะวันตก พบว่า ยุทธศาสตร์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่นั้นยังมีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

1. กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ ซึ่งรวบรวมจากการวินิจฉัยองค์กร (SWOT Analysis) ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด 76 จังหวัดมาจัดทำเป็น (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ด้านสังคมในระดับพื้นที่ พ.ศ. 2557-2561 จำแนกเป็นรายภาค 4 ภาค ยังปรากฏวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ไม่แตกต่างจากยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งๆ ที่ยุทธศาสตร์ด้านสังคมในระดับพื้นที่ ซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบและดำเนินการหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ควรจะมีทิศทางและแนวทางการทำงานด้านสังคมที่แตกต่างกันและสะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ กลไกการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติมากกว่านี้

และหากพิจารณาถึงกลยุทธ์และโครงการต่างๆ ภายใต้กลยุทธ์นั้นๆ พบว่ายังคงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กร และการดำเนินการโครงการที่มีกฎหมายเฉพาะ นอกเหนือภารกิจและมีใช้การบูรณาการงานที่ชัดเจน โดยยังขาดกลยุทธ์และโครงการที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวง และโครงการที่จะเตรียมความพร้อมกลุ่มเป้าหมายของกระทรวงต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น การลดความรุนแรงในครอบครัว การป้องกันการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น การป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ การเยียวยาจากเหตุการณ์ไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การก้าวหน้าเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น

2. การนำแผนสู่การปฏิบัติ การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัดมีความจำเป็นที่ต้องเร่งผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรม เพราะหากแผนงาน/โครงการในยุทธศาสตร์กระทรวงฯ สามารถบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และ 1 ปี ของยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแล้ว นั้นหมายถึงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านสังคมในระดับพื้นที่ที่จะเกิดขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้กระทรวงจะต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานจัดทำยุทธศาสตร์ (ส่วนกลาง) และหน่วยงานแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด) ซึ่งพบว่ามีปัญหาอุปสรรคในประเด็น ดังนี้

2.1 การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งแผนงาน/โครงการจะถูกกำหนดตามภารกิจและสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล/กระทรวง จึงมักจะขาดการพิจารณาข้อมูลในมิติพื้นที่ ดังนั้น กิจกรรมที่ดำเนินการในพื้นที่จะเป็นกิจกรรมภายใต้แผนงาน/โครงการ จากส่วนกลางซึ่งไม่ตรงตามสถานการณ์และความต้องการในบางพื้นที่และไม่สามารถปรับเปลี่ยนกิจกรรม/วิธีดำเนินการ เพราะกระบวนการต่างๆ จะถูกกำหนดจากหน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ ทั้งนี้รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ยังล่าช้าไม่เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 20 ที่กำหนดให้ส่วนราชการเร่งดำเนินการโอนจัดสรรงบประมาณที่ต้องดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัด ยกเว้นงบบุคลากรประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำปียังสำนักเบิกส่วนภูมิภาคตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้อย่างช้า ไม่เกินสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

2.2 การนำแผนสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงฯ ในระดับพื้นที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์กระทรวงที่แท้จริง เนื่องจากกลไกการประสานและถ่ายทอดภารกิจจากส่วนกลางไปสู่จังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับยุทธศาสตร์ แผนงาน งานวิจัยของส่วนกลางยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือประเด็นปัญหาที่ต่างกันของพื้นที่ นอกจากนี้การเน้นการให้บริการผู้ประสบปัญหาทางสังคมมากกว่าการเป็นหน่วยนโยบาย ก็มีส่วนทำให้บุคลากรส่วนใหญ่ของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขาดทักษะการเป็นนักคิดเชิงวิเคราะห์

3. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ยังมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมกับขนาดพื้นที่ จำนวนกลุ่มเป้าหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากกระบวนการแต่งตั้ง โยกย้าย อีกทั้งสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไม่มี/มีไม่ครบอัตรากำลังข้าราชการเฉพาะด้าน เช่น นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักสังคมสงเคราะห์ นิติกร นักวิชาการเงินและบัญชี ฯลฯ ซึ่งสาขาวิชาดังกล่าวเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานยุทธศาสตร์ด้านสังคมทั้งในด้านของการคิดเชิงกลยุทธ์ การให้คำปรึกษาแนะนำตามกระบวนการด้านสังคมสงเคราะห์ การให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายของกระทรวงและประโยชน์ที่พึงได้รับจากทางราชการ การเข้าถึงสิทธิของประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ฯลฯ

4. เครือข่ายด้านการพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านสังคมลงไปในพื้นที่ถึงระดับตำบลยังต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาความรู้ และทรัพยากรในการดำเนินงานที่เพียงพอ เพื่อสร้างความเข้มแข็งที่ยั่งยืน เนื่องจาก ขณะนี้หน่วยงานด้านสังคมมีเครือข่ายการทำงานที่หลากหลายตามภารกิจและนโยบาย ซึ่งมักมีข้อเปรียบเทียบในส่วนขององค์ความรู้ กระบวนการปฏิบัติงานและค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน ฯลฯ

ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านสังคมในระดับพื้นที่

1. หน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบการบริหารยุทธศาสตร์ ควรนำเสนอการสื่อสารและถ่ายทอดการจัดทำยุทธศาสตร์แก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดกิจกรรมเพื่อเป็นการกระตุ้นให้บุคลากรและผู้เกี่ยวข้องรับรู้และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ส่งถึงการบรรลุวิสัยทัศน์ของกระทรวงฯ สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน/โครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ควรคำนึงถึงบริบทพื้นที่ที่สอดคล้องตามภารกิจและนโยบายที่ตอบสนองต่อเป้าหมาย การให้บริการของหน่วยงาน เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศ ทั้งนี้ แผนงาน/โครงการที่มอบหมายไม่ควรกำหนดกิจกรรมเดียวกันทุกพื้นที่ แต่มอบหมายให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ดำเนินการตามโครงการให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ความรุนแรงของสถานการณ์และความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยผลลัพธ์สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. การเพิ่มประสิทธิภาพในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ซึ่งพบว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง คือ การนำเสนอโครงการเพื่อสนับสนุนการบรรลุกลยุทธ์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และวิสัยทัศน์ส่วนใหญ่ยังไม่ใช่โครงการเชิงกลยุทธ์ แต่เป็นลักษณะของงานประจำที่กำหนดชื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ ซึ่งเมื่อนำเสนอเป็นคำของบประมาณมักจะไม่ผ่านการพิจารณาและไม่ได้รับงบประมาณ อีกประเด็นหนึ่ง คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะกระทรวงด้านสังคม แต่ยังไม่สามารถนำเสนอทิศทาง/แนวทางด้านสังคมต่อหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักงบประมาณ ฯลฯ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

บรรจุแผนงาน/โครงการ ของกระทรวงไว้ในนโยบายรัฐบาลและประเด็นยุทธศาสตร์ประเทศได้ตามกำหนดเวลา ทำให้ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ดังนั้น กระทรวงฯ ควรสนับสนุนให้มีการเตรียมพร้อมสำหรับการเสนอแผนงาน/โครงการ ตามภารกิจที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลทุกชุด โดยรวบรวมข้อมูลและรายละเอียดเพื่อจัดทำโครงการจากผลงานวิจัยของกระทรวง การสังเคราะห์ผลงานวิจัยด้านสังคมของหน่วยงานอื่น การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมา แผนงาน/โครงการตามภารกิจของกระทรวงในแผนอื่นๆ เช่น แผนยุทธศาสตร์ผู้สูงอายุแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฯลฯ และคิดในเชิงก้าวหน้ามากขึ้น โดยการวิเคราะห์ และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาสังคมและข้อท้าทายที่ประเทศไทยต้องเผชิญ เช่น ปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมอันเกี่ยวเนื่องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน เพื่อให้สามารถนำเสนอโครงการที่มีประสิทธิภาพต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทันเวลา รวมทั้งใช้เป็นโครงการในแผนปฏิรูปราชการ 4 ปี และประจำปีของกระทรวงฯ ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและประเด็นยุทธศาสตร์ประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ศักยภาพของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงฯ ในการขับเคลื่อนภารกิจและนโยบายในระดับพื้นที่ จึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจทิศทางการพัฒนาสังคมที่ชัดเจน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ประเทศ ยุทธศาสตร์กระทรวง แผนปฏิรูปราชการและแผนเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ เพื่อสามารถนำสู่การปฏิบัติและการเชื่อมโยงกลไกการทำงานด้านสังคมของทุกภาคส่วนรองรับการดำเนินงานในทุกมิติทั้งกลุ่มเป้าหมายและเชิงประเด็นที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และมีความต่อเนื่อง รวมถึงต้องให้ความสำคัญกับการวิจัยทางสังคมที่เน้น R to R (Routine and Research) และนำผลการวิจัยมาใช้ประกอบการปฏิบัติ สำหรับด้านบุคลากรต้องมีความหลากหลายทางทักษะวิชาชีพ และใช้ทักษะดังกล่าวให้ตรงกับงานที่ปฏิบัติ มีการหมุนเวียนวาระการปฏิบัติงานเพื่อการเรียนรู้ที่หลากหลาย มีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาตนเองเพื่อประโยชน์ขององค์กร รวมทั้งส่งเสริมความก้าวหน้าของบุคลากร กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากร ทั้งนี้ จะต้องจัดหาอุปกรณ์เทคโนโลยีที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้วย

4. ความร่วมมือกับส่วนราชการอื่น การขับเคลื่อนงานด้านสังคมในระดับพื้นที่ต้องเชื่อมโยงกับภารกิจหลายหน่วยงาน การรับรู้ขอบเขตการดำเนินงาน นโยบาย และข้อจำกัดของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อผลักดันให้เกิดผลลัพธ์ที่บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานและประเทศ สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งการรับรู้ดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมกลุ่มย่อย การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การถอดบทเรียน ฯลฯ

5. ภาคิ์เครือข่าย เอกชน และภาคประชาชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีเครือข่ายการทำงานที่หลากหลายทั้งในรูปแบบทางการที่ถูกต้อง ได้แก่ อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) อาสาสมัครดูแลผู้พิการ (อพก.) ฯลฯ และไม่เป็นทางการ ได้แก่ ภาคประชาสังคมที่มีจิตอาสาในการดูแลช่วยเหลือสังคมโดยไม่หวังผลตอบแทน ดังนั้น กระทรวงฯ จึงควรส่งเสริม สนับสนุน และเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายด้วยกันเองและเครือข่ายกับส่วนราชการ การประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของเครือข่ายในการขับเคลื่อนการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมการพัฒนาสังคม การสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานด้วยการมอบภารกิจประกาศเกียรติคุณรางวัลผู้มีผลงานดีเด่น ฯลฯ สำหรับค่าตอบแทนการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการประเมินงาน ก็ควรพิจารณาให้เหมาะสมกับประเภทของภารกิจ ขนาดของพื้นที่/กลุ่มเป้าหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับลักษณะงานของหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวง เพื่อให้การปฏิบัติงานของเครือข่ายซึ่งถือเป็นกลไกการขับเคลื่อนงานด้านสังคมในระดับพื้นที่ที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
