

**การตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และแบบมีส่วนร่วมของ
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ.๒๕๕๗)**

นางวารุณี ชินวินิจกุล

การศึกษาเรื่อง การตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และแบบมีส่วนร่วมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๕๗) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อศึกษาการตรวจราชการแบบมีส่วนร่วมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะ/ข้อสังเกตของผู้ตรวจราชการกระทรวง และการนำข้อเสนอแนะ/ข้อสังเกตไปปฏิบัติ โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้แบบประเมินความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและแบบติดตามโครงการตามแผนการตรวจราชการ เป็นเครื่องมือในการศึกษา และเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Document Study) และการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีประชากรที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ หน่วยรับตรวจ จำนวน ๗๖ จังหวัด ที่ดำเนินโครงการตามแผนการตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำนวน ๑๒ โครงการ ได้แก่ ๑) กองทุนผู้สูงอายุ ๒) กองทุนคุ้มครองเด็ก ๓) กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ๔) กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ๕) โครงการพัฒนากลไกการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม ๖) โครงการตำบลต้นแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม ๗) โครงการสร้างพลังเยาวชนไทยร่วมใจพัฒนาชาติ ๘) ศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม (OSCC) ๙) โครงการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ๑๐) กองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ๑๑) โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กลไกศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) และ ๑๒) โครงการเสริมพลังทางสังคมและการมีส่วนร่วมของเครือข่าย (อพม.) ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

๑. การตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ พบว่า ภาพรวมค่าเฉลี่ยดัชนีความเสี่ยงทั้ง ๑๒ โครงการอยู่ในระดับยอมรับได้ และหน่วยรับตรวจมีมาตรการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการ พบว่า ทุกโครงการมีความชัดเจน สามารถดำเนินการได้ ทรัพยากรในการดำเนินโครงการโดยรวมมีความเหมาะสม เช่น ความพร้อมของบุคลากร งบประมาณที่ได้รับจัดสรร เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น กระบวนการ/ขั้นตอนการดำเนินโครงการมีความเหมาะสม และผลผลิต/ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับมีความเหมาะสม ยกเว้นโครงการพัฒนากลไกการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคมและโครงการเสริมพลังทางสังคมและการมีส่วนร่วมของเครือข่าย ส่วนความก้าวหน้าในการดำเนินงานกิจกรรม/โครงการในการตรวจราชการรอบที่ ๒ และรอบที่ ๓ โดยจำแนกรายเขตตรวจราชการ พบว่า ทุกโครงการมีคะแนนค่าเฉลี่ยในการดำเนินงานที่ดีขึ้น โดยมีโครงการที่มีคะแนนเฉลี่ยในระดับดีมาก (A) ทั้งรอบที่ ๒ และ ๓ จำนวน ๓ โครงการ ได้แก่ โครงการกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการโครงการตำบลต้นแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการและโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กลไกศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ส่วนโครงการที่มีคะแนนเฉลี่ยในระดับดี (B) ทั้งรอบที่ ๒ และ รอบที่ ๓ ได้แก่ โครงการพัฒนากลไกการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายสวัสดิการสังคม ในขณะที่โครงการสร้างพลังเยาวชนร่วมใจพัฒนาชาติ และโครงการเสริมสร้างพลังทางสังคมและการมีส่วนร่วมของเครือข่าย มีค่าคะแนนเฉลี่ยจากระดับดี (B) ในรอบที่ ๒ เป็นระดับดีมาก (A) และในภาพรวมความก้าวหน้าในการดำเนินกิจกรรม ทั้ง ๖ โครงการ มีคะแนนเฉลี่ยในรอบ

ที่ ๒ อยู่ในระดับดี (B) และรอบที่ ๓ อยู่ในระดับดีมาก (A) คือ หน่วยรับตรวจสามารถดำเนินกิจกรรมตามที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้

๒. การตรวจราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นการรับฟังความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน ประชาชนผู้รับบริการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการ และหน่วยรับตรวจที่มีต่อโครงการตามแผนการตรวจราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ปรากฏผลดังนี้

๒.๑ ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าสถานการณ์ปัญหาสังคมมีมากขึ้นและหลากหลายรูปแบบ ซึ่งการแก้ไข ป้องกัน และพัฒนาต้องอาศัยการบูรณาการทำงานร่วมกันกับภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน แก้ไขปัญหาสังคมของชุมชนท้องถิ่น และพัฒนากระบวนการคิดตั้งแต่การร่วมกำหนดแนวทางการทำงาน ร่วมกระบวนการทำงาน และร่วมติดตามประเมินผล และการเสริมสร้างพลังของสถาบันครอบครัว และการทำงานของ พม. ต้องทำงานทั้งระบบ เน้นการทำงานเชิงรุกให้ทันการเปลี่ยนแปลงของสังคม ใช้มิติเชิงพื้นที่ มีการเชื่อมประสานกลไกการทำงานระดับพื้นที่ในการขับเคลื่อนงาน พม. รวมทั้งสำรวจและจัดทำระบบฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายทุกประเภทเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์การทำงานของ พม. และ พม. ควรมีการปรับปรุงเรื่องระเบียบ กฎหมาย การช่วยเหลือกลุ่มผู้รับบริการประเภทต่างๆ

๒.๒ ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน พบว่าควรมีการบูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งในการดำเนินงานและการสนับสนุนทรัพยากร อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด ภาคเอกชน ในการร่วมกันแก้ไข ป้องกัน และพัฒนางานด้านสังคม และควรพัฒนาศักยภาพเครือข่ายทั้งในระดับองค์กร โดยเฉพาะศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ให้สามารถเป็นศูนย์กลางในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงและในระดับบุคคลโดยเฉพาะอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) การทำงานพัฒนาสังคมต้องทำงานเชิงรุก ในทุกมิติ เน้นกระบวนการสร้างพลังชุมชนควรกระจายกองทุนสู่ภูมิภาค กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ และควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและแต่งตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่ ให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดทำคู่มือแต่ละโครงการ

๒.๓ ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ พบว่า เครือข่ายได้ให้ความสนใจต่อโครงการที่ พม. ส่งเสริมให้พื้นที่ดำเนินการ เพราะเป็นโครงการที่มีการบริหารจัดการทรัพยากร/ทุนทางสังคมของพื้นที่และเกิดประโยชน์สูงสุดโดยตรงต่อประชาชน เช่น โครงการตำบลต้นแบบการพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่มีกระบวนการขับเคลื่อนการทำงานโดยหน่วยงาน พม. ระดับพื้นที่โดยใช้ข้อมูลของชุมชนเป็นเครื่องมือในการกำหนดแผนการดำเนินงานและสนับสนุนองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการจัดสวัสดิการ ทั้งนี้ อบต. ต้องมีแผนการสนับสนุนงบประมาณโครงการอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น และ พม. ต้องมีการส่งเสริมความรู้ด้านการจัดสวัสดิการและกฎหมายตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง รวมทั้ง พม. ควรกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการอนุมัติเงินกองทุนให้กับจังหวัดตามหลักการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และเป็นการแสดงความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อภาคประชาชน

๒.๔ ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะของผู้รับการตรวจ พบว่า ด้านการปฏิบัติงานควรมีการปรับตำแหน่งพนักงานจ้างเหมาที่มีการปฏิบัติงานมาเป็นระยะเวลานานและมีความเชี่ยวชาญในการดูแลผู้ประสบปัญหาทางสังคมให้เป็นพนักงานราชการเพื่อให้มีความมั่นคงทางอาชีพ บ้านพักเด็กและครอบครัวต้องมีนิติกร

ประจำหน่วยงาน เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมเป็นไปอย่างถูกต้องและทันเวลา และส่วนกลางควรพิจารณาสนับสนุนให้มีการสร้างอาคารสถานที่ของบ้านพักเด็กและครอบครัวสำหรับพิทักษ์คุ้มครองสิทธิผู้ประสบปัญหาทางสังคม และเพื่อให้บริการได้เป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งส่วนกลางควรมีการสำรวจและประเมินสภาพอาคารในสถานสงเคราะห์ทุกแห่งเพื่อวางแผนของงบประมาณในการปรับปรุง ซ่อมแซม หรือก่อสร้างอาคารใหม่เพื่อให้มีความปลอดภัยและได้มาตรฐานการให้บริการผู้รับบริการสงเคราะห์

๓. ข้อเสนอแนะ/ข้อสังเกตของผู้ตรวจราชการกระทรวง

๓.๑ ข้อเสนอแนะ/ข้อสังเกตเชิงปฏิบัติของผู้ตรวจราชการกระทรวง พบว่า กองทุนทุกประเภท เช่น กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนคุ้มครองเด็ก และกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาครอบครัว ชุมชน และให้กลุ่มเป้าหมายได้เข้าถึงอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับประเด็นปัญหาหรือการพัฒนา ส่วนกองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการขอให้มีการติดตามผู้กู้ให้ส่งเงินกู้ตามสัญญา รวมทั้งประสานการจัดทำระบบข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และหน่วยงาน พม. ในพื้นที่ต้องบูรณาการการทำงานในมิติเชิงพื้นที่ ประสานการทำงานกับท้องถิ่น ท้องถิ่น และการทำงาน พม. ในพื้นที่ต้องทำงานเป็นทีม ต้องเข้าใจ เข้าถึง การพัฒนา ต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เน้นมิติเชิงพื้นที่ให้มีความเข้มแข็ง จัดเวทีพูดคุย และพัฒนาศักยภาพกลุ่มเป้าหมายเพื่อป้องกันปัญหาของชุมชนและการเข้าถึงบริการของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีเครือข่ายด้านสังคม ได้แก่ ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) สภาเด็กและเยาวชน คณะทำงานทีม C ตำบลต้นแบบ อพม. องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการจัดทำแผนงานโครงการไปสู่ อบต. และมีการจัดทำข้อมูลสถานการณ์ทางสังคมระดับจังหวัด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์สถานการณ์ทางสังคมระดับจังหวัดและกำหนดยุทธศาสตร์ด้านสังคมของจังหวัดได้ตรงกับปัญหาซึ่งจะเข้าสู่การแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้ตรงตามความต้องการ โดยการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวง พม. ในจังหวัด ขอให้มีการปฏิบัติงานในแบบบูรณาการร่วมกัน ภายใต้แนวคิด “ทีม พม.” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นนโยบายที่สำคัญของปลัดกระทรวงฯ ในการที่จะขับเคลื่อนงานตามภารกิจต่างๆ ของทุกหน่วยงานในกระทรวงระดับพื้นที่ให้บังเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ภายใต้ความร่วมมือร่วมใจ ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมประเมินผลของทุกหน่วยงาน มีการจัดประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานอันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้หน่วยงานต้องมีการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้ได้รับความรู้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม สร้างความเข้าใจร่วมกัน การสร้างขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน รวมถึงการจัดให้มีกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

๓.๒ ข้อเสนอแนะ/ข้อสังเกตเชิงนโยบายของผู้ตรวจราชการกระทรวง พบว่า ส่วนกลางควรพิจารณาปรับปรุงกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์การช่วยเหลือกลุ่มผู้รับบริการประเภทต่างๆ และส่วนกลางควรมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนต่างๆ ได้แก่ กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการอนุมัติการช่วยเหลือและการอนุมัติโครงการให้กับจังหวัด ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานจะทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความสะดวกเพิ่มมากขึ้น โดยการทำงานกับชุมชนให้ยึดหลักความยั่งยืน ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพเครือข่าย แกนนำชุมชน อาสาสมัครให้มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม

ในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเอง โดยยึดประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ และควรพัฒนาระบบอาสาสมัครของกระทรวงให้เป็นเอกภาพ (อ.เดียว) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เครือข่ายยิ่งขึ้น และควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการรูปแบบความร่วมมือการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เพื่อรองรับการพัฒนาทางด้านสังคมในอนาคต

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้มีดังนี้

๑. หน่วยงานเจ้าของโครงการพัฒนากลไกการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม และโครงการเสริมพลังทางสังคมและการมีส่วนร่วมของเครือข่าย ควรมีการทบทวนกระบวนการ/ขั้นตอนการดำเนินโครงการ และผลผลิต/ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ

๒. ส่วนกลางควรมีการกำหนดให้มีการนำแบบติดตามโครงการตามแผนการตรวจราชการมาใช้เป็นมาตรฐานในการตรวจราชการและเป็นเครื่องมือสำหรับผู้ตรวจราชการกระทรวงในการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการตามแผนการตรวจราชการ

๓. ส่วนกลางควรมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนต่างๆ ได้แก่ กองทุนผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการอนุมัติการช่วยเหลือและการอนุมัติโครงการให้กับจังหวัด

๔. การทำงานกับชุมชนให้ยึดหลักความยั่งยืน ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพเครือข่าย แกนนำชุมชน อาสาสมัครให้มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเอง

๕. ควรมีการบูรณาการและประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งในการดำเนินงานและการสนับสนุนทรัพยากรร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใช้กลไกการทำงาน ของ พม. ได้แก่ ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) และอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ในการทำงานพัฒนาสังคมเชิงรุก