

การติดตามและประเมินผลแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

(รอบ ๙ เดือน)

ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

นางสาวสุนีย์ ศรีสง่าตระกูลเลิศ

นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ

ตามคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ เกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่สำคัญ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ ประหยัด และไม่ซ้ำซ้อน และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ รวม ๑๔ เรื่อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับ ดูแล ติดตามการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงและหน่วยงานให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่ทิศทางเดียวกัน สามารถตอบสนองต่อนโยบายให้การ ใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่ง “การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต” เป็น ๑ ใน ๑๔ นโยบายการจัดทำ งบประมาณในลักษณะบูรณาการ วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนทุกช่วงวัย ให้ประชากรทุกกลุ่มเป้าหมายมี คุณภาพชีวิตที่ดี สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ระยะเวลาดำเนินการ ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๕)

การจัดแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต เป็นการจัดทำงบประมาณในลักษณะ บูรณาการระหว่าง ๕ กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่ง รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลัก โดย กำหนดเป้าหมายไว้คือ “การพัฒนาคนไทยทุกคนตั้งแต่ก่อนเกิดจนถึงวัยชรา” แบ่งออกเป็น ๕ ช่วงวัย มีกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ การพัฒนาศักยภาพคนไทย การสร้างความมั่นคงในชีวิต และการ สร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย โดยมีจุดเน้นการพัฒนาตลอดช่วงชีวิต ๔ ด้าน คือ การป้องกัน ไม่ให้เกิดปัญหา (Prevention) การให้บริการในการพัฒนาคน (Service) การพัฒนาศักยภาพ (Enhancement) และการสนับสนุนการพัฒนาคน (Support)

สำหรับแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรวมทั้งสิ้น ๙๓,๕๗๔.๒๘๓๖ ล้านบาท โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับการ จัดสรรงบประมาณมากที่สุด เป็นเงิน ๘๓,๔๖๐.๗๑๒๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๙.๑๙ รองลงมา

ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นเงิน ๖,๕๒๑.๑๕๐๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖.๙๗ / กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นเงิน ๒,๑๖๙.๗๐๙๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๓๒ / กระทรวงสาธารณสุข เป็นเงิน ๑,๓๙๔.๙๒๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑.๔๙ ตามลำดับ / และกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุด คือ กระทรวงแรงงาน จำนวน ๓ กิจกรรม เป็นเงิน ๒๗.๗๘๗๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๐๓ ทั้งนี้ จากการศึกษาและวิเคราะห์การรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละเดือน ตามแผนบูรณาการพัฒนาคอนตลอดช่วงชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงมิถุนายน ๒๕๕๘ พบว่า กระทรวงที่เกี่ยวข้องรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณไม่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ บางเดือนไม่สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณได้ เนื่องจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ได้มอบหมายผู้ประสานงานหลัก และมีการเปลี่ยนแปลงผู้แทนที่รับผิดชอบบ่อยครั้ง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการการพัฒนาคอนตลอดช่วงชีวิต จึงได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลแผนบูรณาการการพัฒนาคอนตลอดช่วงชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ (รอบ ๙ เดือน) ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงมิถุนายน ๒๕๕๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรค เพื่อนำไปจัดทำเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำแผนบูรณาการการพัฒนาคอนตลอดช่วงชีวิตในระยะต่อไป โดยมีผลการติดตามและประเมินผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสรุปได้ดังนี้

๑. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้บรรจุกิจกรรมตามแผนบูรณาการการพัฒนาคอนตลอดช่วงชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวม ๑๘ กิจกรรม งบประมาณทั้งสิ้น ๒,๐๒๐.๒๗๘๗ ล้านบาท ทั้งนี้ ในการดำเนินงานรอบ ๙ เดือน ได้ใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๐๙๘.๔๓๗๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๓๗ จำแนกการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วตามรายหน่วยงาน ได้ดังนี้

ลำดับที่ ๑ กรมกิจการผู้สูงอายุ รวมเป็นเงิน ๓๙๖.๔๒๕๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๕.๕๔

ลำดับที่ ๒ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ รวมเป็นเงิน ๒๐๕.๘๙๑๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๓๗

ลำดับที่ ๓ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว รวมเป็นเงิน ๑๒๕.๐๘๒๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๗๕

ลำดับที่ ๔ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมเป็นเงิน ๒๓๕.๘๙๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๗๓

ลำดับที่ ๕ กรมกิจการเด็กและเยาวชน รวมเป็นเงิน ๑๓๕.๑๔๙๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๒๔

๒. นอกจากนี้ ในการติดตามและประเมินผลยังได้พิจารณาจากความสอดคล้องกับตัวชี้วัดข้อเสนอการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ปี ๒๕๕๘ จำนวน ๙ ตัวชี้วัด ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปได้ว่า

๒.๒.๑ กิจกรรมส่วนใหญ่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดฯ อย่างน้อยตัวใดตัวหนึ่ง ยกเว้นกิจกรรมดังต่อไปนี้

๑) กิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตคน ๓ วัย ตามโครงการสายรักแห่งครอบครัว พบว่าไม่มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดใด เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมร่วมกันของกลุ่มเป้าหมายที่ร่วมกันซึ่งเป็นบุคคล ๓ วัย คือ วัยเด็ก วัยทำงาน และวัยผู้สูงอายุ

๒) กิจกรรมให้บริการสวัสดิการสังคมคนพิการ กิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ คຸ້ມครอง และพิทักษ์สิทธิคนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และกิจกรรมส่งเสริมการจัดตั้งอำนวยการความสะดวกสำหรับคนพิการและทุกคนในสังคม พบว่าไม่มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดใด

๒.๒.๒ กิจกรรมทั้งหมดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พบว่าไม่มีกิจกรรมใดที่มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัด “อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น” เนื่องจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงฯ ไม่มีการกิจเกี่ยวกับการเข้าเรียนของวัยนักเรียน

๓. ปัญหาอุปสรรคที่พบจากติดตามและประเมินผล ได้แก่

๓.๑ การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ไม่มีการจัดทำแผนแม่บทหรือ Road Map จึงขาดความชัดเจนในการบูรณาการและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ในส่วนของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า กิจกรรมส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นงานประจำมากกว่างานตามยุทธศาสตร์ และเป็นบรรจุกิจกรรมที่มีกลุ่มเป้าหมายตรงกับช่วงวัยของการพัฒนา

๓.๒ กลไกที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลเชิงปริมาณ ใช้กระบวนการศึกษาวิเคราะห์จากแบบรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ตามแบบ สงป ๓๐๑ และ ๓๐๒ ทั้งนี้ ไม่มีการจัดประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เพื่อใช้ในการขับเคลื่อน ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

๓.๓ ในส่วนของการติดตามและประเมินผลในเชิงคุณภาพ ได้ศึกษาวิเคราะห์จากแบบรายงานความสอดคล้องกับตัวชี้วัดข้อเสนอการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ปี ๒๕๕๘ โดยพบว่า ขาดความชัดเจนในการกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดในการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถติดตามประเมินผลความสำเร็จของกิจกรรมตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิตได้ รวมทั้งผลการดำเนินงานไม่สามารถสะท้อนความเชื่อมโยงกับเป้าหมายแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงวิเคราะห์ได้เฉพาะความสอดคล้องของกิจกรรมกับตัวชี้วัดข้อเสนอการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต

๔. ข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ

๔.๑ ข้อเสนอแนะในภาพรวม

๔.๑.๑ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลภายใต้แนวคิด “การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต” บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ ประหยัด และไม่ซ้ำซ้อน เห็นควรจัดทำแผนแม่บทหรือ Road Map ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิตและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

๔.๑.๒ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการตามแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิตอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์

๔.๒ ข้อเสนอแนะสำหรับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๔.๒.๑ พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิตไปสู่การปฏิบัติ ให้ครอบคลุมการดำเนินงานของทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และครอบคลุมทุกมิติทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

๔.๒.๒ ควรกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาคนในแต่ละช่วงวัยตามภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้เกิดความชัดเจน และตรงตามจุดเน้นของการพัฒนาในแต่ละช่วงวัย

๔.๒.๓ ทบทวนกิจกรรมของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ไม่มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดข้อเสนอการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ว่าควรบรรจุไว้ในแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่อย่างไร

๔.๒.๔ เร่งรัดให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่บรรจุไว้ในแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘