

การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส  
และผู้สูงอายุ (สท.) ตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

สุรพร เลี่ยนสลาย \* บุญเสริม หุตะแพทย์ \*\*

บทนำ

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และ ผู้สูงอายุ (สท.) เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรมในสังกัด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีพันธกิจหรืออำนาจหน้าที่สำคัญ คือ หนึ่ง พัฒนามาตรการ กลไกและนวัตกรรม ในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของกลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่ม ประกอบด้วย เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ สอง เสริมสร้างความเข้มแข็งและบูรณาการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิกลุ่มเป้าหมาย และสาม พัฒนาระบบบริหารจัดการของหน่วยงานให้มีศักยภาพ เป็นองค์กรกลางในการพัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

แผนกลยุทธ์ที่สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ที่จะดำเนินการในปี พ.ศ. 2554-2557 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการทำงานไว้ว่าจะ “เป็นองค์กรกลางในการพัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ” นอกจากนี้ยังกำหนดเป้าประสงค์หลักในการทำงานที่สอดคล้องกับพันธกิจหลักของหน่วยงานไว้สี่ประการ คือ (1) เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส มีสวัสดิภาพและได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิตามมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส (2) ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนให้เข้าถึงหลักประกันทางสังคมตามมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ (3) สังคมมีความเข้มแข็งในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ และ (4) สท. เป็นองค์กรมีระบบการบริหารจัดการที่ดี

ส่วนในทางปฏิบัติ ในแต่ละปี สท. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ภายใน สท. เพื่อขับเคลื่อนไปสู่การบรรลุแผนกลยุทธ์ของ สท. และส่งเสริมให้องค์กรเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินการตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด เพื่อให้เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และในเวลาเดียวกันเพื่อให้การบริหารองค์กรเป็นไปตามหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารองค์กรเชิงยุทธศาสตร์ การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 9 ที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้ส่วนราชการมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนด เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามนโยบายแผนงาน และวัตถุประสงค์ของงานในภาพรวม ดังนั้น สท. จึงได้กำหนดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลงานการดำเนินงานของ สท. เพื่อให้มองเห็นความก้าวหน้าของภารกิจต่าง ๆ ตลอดทั้งตรวจสอบถึงผลผลิต และผลลัพธ์ของการทำงานว่าสามารถบรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เกิดผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงใด โดยมีทั้งการประเมินตนเอง และจัดให้มีคณะผู้ติดตามและประเมินผลอิสระจากภายนอกมาดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติการประจำปี ในระดับผลลัพธ์เป็นประจำทุกปี และนำผลการประเมินดังกล่าวมาพัฒนาปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานให้เข้าสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดมากขึ้นตามลำดับ

\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชามนุษยนิเวศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ssiansalai@hotmail.com

\*\*รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชามนุษยนิเวศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช boonserm\_dv@windowslive.com

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 สท. ได้กำหนดแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยทำให้แผนงานและโครงการมีความชัดเจนและสัมพันธ์กับเป้าประสงค์หลักขององค์กรมากขึ้น มีการปรับลดจำนวนโครงการให้มีจำนวนน้อยลง และพยายามกำหนดเป้าหมายในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการและแผนงานต่าง ๆ ให้มีความคมชัด รวมถึงกำหนดแนวทาง วิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเองและองค์กรเครือข่ายให้มีความชัดเจนและสัมพันธ์กับเป้าประสงค์ที่แท้จริงมากขึ้น และคาดหมายว่าการดำเนินงานจะสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดเป็นอย่างดี ดังนั้นเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานตามผลการปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ. 2555 ของ สท. จะสามารถบรรลุผลในระดับผลผลิต และผลลัพธ์ที่กำหนดไว้จริง คณะผู้ติดตามและประเมินผลจากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ซึ่งเป็นผู้ประเมินภายนอกจึงขอเสนอโครงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ตามแผนกลยุทธ์สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ปี พ.ศ. 2554-2557 ในระดับผลลัพธ์ และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ในระดับผลผลิต เพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาใช้ในการทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์ในการทำงานของหน่วยงานในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์ของการประเมินผล

การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.1 เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และแผนกลยุทธ์สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ปี พ.ศ. 2554-2557 ในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1.1 การตรวจสอบผลผลิต (outputs) ของกระบวนการจัดการตามแผนงานและ โครงการต่าง ๆ ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ของ สท.

2.1.2 การประเมินประสิทธิผลหรือการวัดผลลัพธ์ (outcomes) ของแผนงานและ โครงการในแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และแผนกลยุทธ์สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ปี พ.ศ. 2554-2557 ของ สท.

2.2 เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติงานในการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครอง พิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ในอนาคต

## 3. วิธีการในการประเมินผล

3.1.กรอบแนวคิดในการติดตามและประเมินผล เมื่อได้ศึกษารายละเอียดของแผนปฏิบัติการราชการประจำปีงบประมาณ 2555 ซึ่งเป็นเป้าหมายหรือสิ่งที่จะประเมินผล และแผนกลยุทธ์สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ปี พ.ศ. 2554-2557 แล้ว คณะผู้ติดตามและประเมินผลได้กำหนดกรอบแนวคิดในการติดตามผล โดยกำหนดให้มีการติดตามตรวจสอบผลผลิตของโครงการทั้ง 19 โครงการ ในแผนปฏิบัติการราชการประจำปีงบประมาณ 2555 ตามตัวชี้วัดและเป้าหมายผลผลิตที่กำหนดไว้ในโครงการ ส่วนการประเมินผลในระดับผลลัพธ์ ได้เลือกโครงการซึ่งเป็นโครงการหรือกิจกรรมสำคัญของสำนักหรือกอง ที่กระทำโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์โดยตรงต่อกลุ่มเป้าหมายทั้ง 4 กลุ่มคือ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

โครงการและกิจกรรมเหล่านี้มีการใช้งบประมาณดำเนินการจำนวนมากหรือเป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาวิกฤติทางสังคม หรือเป็นโครงการทดลองนำร่อง เป็นนวัตกรรมสร้างสรรค์เพื่อสร้างระบบการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน จำนวน 12 โครงการ มาทำการศึกษาผลลัพธ์ของโครงการ โดยได้กำหนดตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินผล แหล่งข้อมูลสำหรับการประเมินผล ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และผลผลิต ผลลัพธ์ที่กำหนดในโครงการและแผนกลยุทธ์สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ปี พ.ศ. 2554-2557 ทำให้มีตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผลครั้งนี้ จำนวน 38 ตัวชี้วัด เป็นตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ 23 ตัวชี้วัด และระดับผลผลิตอีก 15 ตัวชี้วัด

**3.2 เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล** ในระดับผลลัพธ์ตามกรอบการติดตามและประเมินผลที่กำหนดในครั้งนี้เป็น การประเมินผลตามตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์ที่เกิดกับกลุ่มเป้าหมายและเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ วิธีการเก็บข้อมูลส่วนใหญ่เป็นการเก็บด้วยวิธีการเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามหรือแบบแบบสัมภาษณ์ ขึ้นกับลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง ยกเว้นในบางตัวชี้วัดซึ่งไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลเป็นเชิงปริมาณได้ก็จะใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลเอกสาร ข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก หรือการสนทนากลุ่ม ส่วนการเลือกพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลต้องคำนึงที่ตั้งของโครงการ และความสะดวกในการเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูล จึงมีลักษณะแบบเจาะจง โดยประสานงานกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของ สท. และพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พมจ. เป็นหลัก ส่วนการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง เป็นการกำหนดตามความสามารถในการจัดเก็บในระยะเวลาที่จำกัด แต่คำนึงถึงเงื่อนไขความสามารถในการวิเคราะห์ทางสถิติ กล่าวคือ ขนาดของกลุ่มตัวอย่างต้องมีเพียงพอในการวิเคราะห์ทางสถิติได้

**3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลประเมินผล** การเก็บข้อมูลดำเนินการ 2 วิธี คือ การเก็บข้อมูลโดยคณะผู้ติดตามและประเมินผล และใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการส่งผ่านหน่วยงาน ของ สท. ที่รับผิดชอบ โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายของโครงการ (เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ) จำนวน 1,740 คน และเครือข่าย จำนวน 401 คน ที่เข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ของ สท. จำนวน 12 โครงการ ในพื้นที่ 20 จังหวัดทั่วประเทศ และผู้ให้ข้อมูลอื่น ๆ อีกจำนวน 217 คน รวมตัวอย่างทุกกลุ่ม จำนวน 2,359 ตัวอย่าง

**3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล** ดำเนินการประมวลผลข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป โดยใช้สถิติเชิงพรรณนาเป็นหลัก คือ การหาค่าร้อยละและการแจกแจงความถี่ของตัวชี้วัด เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์การประเมินผลที่กำหนดไว้ในกรอบการติดตามและประเมินผลที่กำหนด

## 4. ผลการติดตามและประเมินผล

**4.1 ความสำเร็จตามความเห็นของผู้บริหารและผู้รับผิดชอบโครงการ** ผู้บริหารมองว่าการดำเนินงานของ สท. ในปีงบประมาณ 2555 ประสบความสำเร็จปานกลาง มองว่าองค์การประสบความสำเร็จในการทำงานระดับหนึ่ง แต่ไม่ถึงกับโดดเด่นเป็นพิเศษ ยังมีปัญหาอุปสรรคที่ต้องแก้ไขปรับปรุงอีกจำนวนมาก ผู้บริหารมองว่าการดำเนินงานของ สท. ในปีงบประมาณ 2555 ได้มีการนำแนวคิดและเครื่องมือในการจัดการสมัยใหม่ มาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการทำงานของสำนัก/กอง ฝ่ายและโครงการให้มีพัฒนาการหรือเป็นระบบมากขึ้นกว่าในปีก่อน ๆ แต่พัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงยังอยู่ในระดับปานกลาง ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับกลุ่มเป้าหมายในระดับปานกลางเช่นกันและมีคุณภาพมากกว่าการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา มาเล็กน้อย

ส่วนผู้รับผิดชอบโครงการ มองความสำเร็จในการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ ในลักษณะเชิงบวกมากกว่าผู้บริหาร สท. มีความเห็นว่า การดำเนินงานระดับโครงการมีพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระดับมากถึงมากที่สุด โครงการต่าง ๆ ได้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงดำเนินการทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อกลุ่มเป้าหมาย มีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการต่าง ๆ ให้เกิดความสะดวกแก่กลุ่มเป้าหมาย และก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มเป้าหมายในระดับมากถึงมาก

ที่สุด โดยให้คะแนนความสำเร็จ โดยเฉลี่ยเท่ากับ 7.9 คะแนน จาก 10 คะแนน และมีคุณภาพมากกว่าการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา ๓ มาเล็กน้อย

**4.2 ผลสัมฤทธิ์ของสำนักส่งเสริมและพัฒนาเด็ก** การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี 2555 ของ สทศ. บรรลุความสำเร็จในระดับผลผลิตในระดับสูงทุกโครงการ โดยเฉพาะโครงการสร้างคุณภาพเด็กและเยาวชน ทั้งกิจกรรมการเสริมสร้างกลไกอาสาสมัครพิทักษ์สิทธิเด็กเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น ที่เป็นโครงการหนึ่งในกิจกรรมหลัก การสร้างคุณภาพเด็กและเยาวชน (flagship)

ส่วนความสำเร็จระดับผลลัพธ์ พบว่า ในจำนวนโครงการ 4 โครงการที่ทำการศึกษ จำนวน 8 ตัวชี้วัดมีตัวชี้วัดที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลที่กำหนดเพียง 1 ตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดร้อยละของอาสาสมัครและเครือข่ายที่มีความรู้ผ่านเกณฑ์ของโครงการเสริมสร้างกลไกอาสาสมัครพิทักษ์สิทธิเด็กเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น ส่วนตัวชี้วัดอีก 7 ตัวชี้วัด ผ่านเกณฑ์ประเมินที่กำหนด แสดงว่าการปฏิบัติงานของ สทศ. สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อเด็กและเครือข่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

**4.3 ผลสัมฤทธิ์ของสำนักส่งเสริมและพัฒนาเยาวชน (สทย.)** การดำเนินงานของสทย.สามารถบรรลุความสำเร็จในระดับผลผลิตที่กำหนดไว้ในเกือบทุกโครงการ โดยเฉพาะโครงการสร้างพลังเยาวชนไทยร่วมใจพัฒนาชาติ ซึ่งเป็นโครงการหลักของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน สทย.ได้ส่งเสริมให้เครือข่ายซึ่งประกอบด้วยสภาเด็กและเยาวชนระดับจังหวัด/อำเภอ และเครือข่ายที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงการ/กิจกรรมให้มีพื้นที่สร้างสรรค์สำหรับเด็กและเยาวชน เพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมพัฒนาตนเอง และมีการจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนในระดับตำบลที่เพิ่มขึ้น

ส่วนความสำเร็จระดับผลลัพธ์ พบว่า โครงการทั้ง 2 โครงการที่ทำการศึกษา จำนวน 4 ตัวชี้วัด มีผลลัพธ์ผ่านเกณฑ์การประเมินผลที่กำหนดทุกตัวชี้วัด แสดงว่าการปฏิบัติงานของ สทย.สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อเด็ก เยาวชนและเครือข่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่มีข้อสังเกตว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ

**4.4 ผลสัมฤทธิ์ของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.)** หากมองจากจำนวนผู้ด้อยโอกาสที่มาร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ ทั้ง 4 โครงการ ที่ สทอ.รับผิดชอบในการดำเนินงาน กล่าวได้ว่า การดำเนินงานของ สทอ. ในปีงบประมาณ 2555 สามารถบรรลุความสำเร็จในระดับผลผลิตที่กำหนดไว้ทุกโครงการเป็นอย่างดี ส่วนความสำเร็จระดับผลลัพธ์ พบว่า โครงการของ สทอ. 2 โครงการที่ทำการศึกษา คือ โครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และโครงการพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 3 ตัวชี้วัด มีผลลัพธ์ผ่านเกณฑ์การประเมินผลที่กำหนด 2 ตัวชี้วัด และอีก 1 ตัวชี้วัดของโครงการพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ร้อยละของเครือข่ายที่ได้ดูแลช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสใน 5 จังหวัดชายแดนใต้ อย่างจริงจังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่กำหนด แสดงว่าการปฏิบัติงานของ สทอ. สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อผู้ด้อยโอกาสตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ยังไม่บรรลุผลลัพธ์ต่อการพัฒนาเครือข่าย

**4.5 ผลสัมฤทธิ์ของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.)** สทส. สามารถทำงานประสบความสำเร็จในระดับผลผลิตเป็นอย่างดี สามารถจัดการให้โครงการที่รับผิดชอบทั้ง 3 โครงการมีผลผลิตตามเป้าหมายที่กำหนด โดยเฉพาะโครงการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่สังคมสูงอายุอย่างมีคุณภาพ ซึ่งเป็นโครงการหลักของ สทส.ประกอบด้วยกิจกรรมหลายกิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนองค์ความรู้และเงินทุนให้เครือข่ายต่าง ๆ ไปทำโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตหลายรูปแบบ ก็สามารถสร้างผลผลิตในแต่ละกิจกรรมตามเป้าหมายที่กำหนดซึ่ง สทส. ประเมินว่าทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงหลักประกันทางสังคม จำนวน 256,469 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 105.26 ของเป้าหมายผลผลิตที่กำหนด

ส่วนความสำเร็จในระดับผลลัพธ์ ซึ่งประเมินโดยใช้ 4 ตัวชี้วัด ใน 2 โครงการ ผลสรุปรวมของการประเมินทั้ง 4 ตัวชี้วัด ซึ่งพบว่า มี 3 ตัวชี้วัดที่บรรลุผลลัพธ์ตามเกณฑ์ที่กำหนด คือ ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับการจากกองทุนตรงตามต้องการ ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในสังคมสูงอายุที่มีคุณภาพ (กิจกรรมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรฐานผู้สูงอายุ) และร้อยละของเครือข่ายที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่วนตัวชี้วัดร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในสังคมสูงอายุที่มีคุณภาพ (กิจกรรมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ยังไม่บรรลุผลลัพธ์ที่กำหนด

**4.6 ผลสัมฤทธิ์ของกองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย (กพข.) และกลุ่มงานสนับสนุนภารกิจ** การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2555 ของ กองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย (กพข.) และกลุ่มงานสนับสนุนภารกิจ สท. เพื่อพัฒนากลุ่มเป้าหมายในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ สรุปได้ว่า กพข. และกลุ่มงานสนับสนุนภารกิจ สท. สามารถทำงานประสบความสำเร็จในระดับผลผลิตเป็นอย่างดี

ส่วนความสำเร็จในระดับผลลัพธ์ ซึ่งประเมินโดยใช้ 3 ตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดสำหรับ กพข. 1 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดสำหรับกลุ่มงานสนับสนุนภารกิจ สท. 2 ตัวชี้วัด ผลสรุปรวมของการประเมินทั้ง 3 ตัวชี้วัด ซึ่งพบว่า ทั้ง 3 ตัวชี้วัดบรรลุผลลัพธ์ตามเกณฑ์ที่กำหนด คือ โครงการเสริมพลังเครือข่ายเข้มแข็งเพื่อการพัฒนาเด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ สามารถทำให้เครือข่ายมีศักยภาพในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของกลุ่มเป้าหมายมากกว่าเกณฑ์ประเมินที่กำหนด ส่วนโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศและโครงการสนับสนุนภารกิจ สท. เพื่อพัฒนากลุ่มเป้าหมาย ทำให้ผู้ปฏิบัติงานของ สท. ถึงร้อยละ 90.99 มีความพึงพอใจต่อระบบงานของ สท. และผู้รับบริการ ร้อยละ 90.37 มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของ สท.

สรุปในภาพรวมของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปี 2555 ของ สท. โดยพิจารณาจากผลผลิตและผลลัพธ์ในการทำงานของสำนัก/กองต่างๆรวมกัน กล่าวได้ว่าในปีงบประมาณ 2555 สท. สามารถปฏิบัติงานบรรลุความสำเร็จในระดับผลผลิตเป็นอย่างดี โครงการเกือบทั้ง 19 โครงการ ทำงานได้ผลผลิตเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงาน ส่วนในระดับผลลัพธ์พบว่าโครงการส่วนใหญ่สามารถทำงานได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ มีตัวชี้วัดเพียง 3 ตัวชี้วัดจากทั้งหมด 23 ตัวชี้วัดไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผล คือ

(1) ตัวชี้วัดร้อยละของอาสาสมัครฯ และเครือข่ายที่มีความรู้ผ่านเกณฑ์ ใน โครงการเสริมสร้างกลไกอาสาสมัครพิทักษ์สิทธิเด็กเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น แสดงว่าอาสาสมัครและเครือข่ายยังมีความรู้ไม่เพียงพอ

(2) ตัวชี้วัดร้อยละของเครือข่ายที่ได้ดูแลช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจัง แสดงว่าเครือข่ายเหล่านี้ยังไม่มีความเข้มแข็งในการทำงานช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

(3) ตัวชี้วัดร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในสังคมสูงอายุที่มีคุณภาพ ใน โครงการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่สังคมสูงอายุอย่างมีคุณภาพ (กิจกรรมอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน) เพราะการดูแลผู้สูงอายุของ อผส. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้กับผู้สูงอายุได้

## 5. การอภิปรายผล: บทเรียนที่ได้จากการติดตามและประเมินผล

จากผลของการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ สท. ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2555 ในระดับผลลัพธ์ ที่นำเสนอมาทั้งหมด จะทำให้มองเห็นภาพการทำงานและผลความสำเร็จในภาพรวมของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และ ผู้สูงอายุ (สท.) ที่สามารถใช้เป็นบทเรียนเพื่อปรับปรุงการทำงานของ สท. ในอนาคตได้ ดังนี้

5.1. ผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี 2555 แสดงให้เห็นว่า สท. เป็นหน่วยงานราชการที่มีประสิทธิผลในการทำงานในระดับดีมากหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานระดับสำนัก กองและกลุ่มงานต่าง ๆ แต่ละหน่วยงาน สามารถทำงานได้ผลผลิตสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เกือบทุกโครงการ โดยเฉพาะมองในแง่จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมทำกิจกรรมกับโครงการต่าง ๆ ในปีนี้มีเด็กและเยาวชนเข้าร่วมกิจกรรมกับโครงการต่างๆ ของ สท. และ สทย. จำนวน 55,490 คนสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยในจำนวนนี้มีเด็กและเยาวชนถึง 24,484 คน เข้าร่วมในโครงการสร้างคุณภาพเด็กซึ่งเป็นโครงการที่เครือข่ายร่วมทำกิจกรรมกับเด็กต่อเนื่องเป็นระยะเวลาถึงแปดสัปดาห์ มีผู้ด้อยโอกาส จำนวน 3,675 คนเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้ด้อยโอกาสของ สทอ. และมีผู้สูงอายุ จำนวน 269,469 คน เข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้สูงอายุตามโครงการต่างๆ ของ สทส. และยังมีผู้สูงอายุอีกถึงจำนวน 91,314 คน ได้รับการสนับสนุนเงินจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี แต่อย่างไรก็ตามในจำนวนตัวเลขกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมกิจกรรมนี้ อาจมีจุดอ่อนที่กลุ่มเป้าหมายส่วนหนึ่งเป็นเพียงผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมในระยะสั้นๆ เช่น มีเด็กและเยาวชน 17,355 คนเข้าร่วมกิจกรรมงานวันเยาวชนแห่งชาติ หรือผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมในปีนี้เป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรมวันผู้สูงอายุแห่งชาติวันเดียวถึง 148,844 คน ส่วนในระดับผลลัพธ์พบว่าโครงการส่วนใหญ่สามารถทำงานได้ผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลที่กำหนดไว้ มีจำนวนถึง 20 ตัวชี้วัดจากทั้งหมด จำนวน 23 ตัวชี้วัด มีเพียง 3 ตัวชี้วัด ที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผล โครงการสำคัญๆ ที่มีผลลัพธ์ผ่านเกณฑ์การประเมินผลที่กำหนดอย่างชัดเจน เช่น โครงการสร้างคุณภาพเด็กเยาวชน โครงการส่งเสริมทักษะชีวิตเด็กและเยาวชนพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ของ สทค. โครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของ สทอ. กองทุนผู้สูงอายุและโครงการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่สังคมสูงอายุอย่างมีคุณภาพ (กิจกรรมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรฐานผู้สูงอายุสู่การปฏิบัติ) ของ สทส. ส่วนโครงการอื่นแม้จะผ่านเกณฑ์การประเมินผล แต่ก็เป็นการผ่านในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ อาจต้องมีการทบทวนการทำงานรวมถึงการปรับปรุงตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลให้เหมาะสมต่อไป

5.2. หากมองถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ของโครงการต่างๆ กับเป้าหมายหรือผลลัพธ์เชิงยุทธศาสตร์ของ สท. เพื่อพิจารณาว่าความสำเร็จในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ค่อนข้างดีของโครงการต่างๆ สามารถผลักดันหรือขับเคลื่อนให้การทำงานของ สท. ไปสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดในแผนกลยุทธ์ สท. ปี พ.ศ. 2554-2557 ได้มากน้อยเพียงใด จะเห็นว่าผลลัพธ์ของโครงการต่างๆ มีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เป็นเหตุ (leading indicators) ของผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์ค่อนข้างน้อย เช่น ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ของโครงการต่างๆ ของ สทค. กับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ด้านพัฒนาเด็กไม่ชัดเจนและเพียงพอ จะผลักดันให้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เป็นจริงได้ โครงการสามารถทำให้เด็กมีสวัสดิภาพตามมาตรฐาน 6 มิติ แต่ผลลัพธ์เพียงเท่านั้นไม่สามารถทำให้เด็กมีสวัสดิภาพและได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็กได้ หรือกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์มีค่อนข้างน้อย

5.3 ในเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ สท. จะมีสภาพเหมือนส่วนราชการจำนวนมากที่ก่อตั้งมาแล้วเป็นเวลานาน คือ มีงานต้องทำตามพันธกิจเดิมจำนวนมาก มีงานประจำและงานเฉพาะกิจให้ทำผูกพันไปเรื่อยๆ ทำให้ดูเหมือน สท. ให้มีความสำคัญกับการจัดการเชิงกลยุทธ์น้อย ทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ค่อนข้างมาก เช่น ความไม่ชัดเจนของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของ สท. และของสำนักและกองต่างๆ ความไม่ชัดเจนของตัวชี้วัดผลผลิต ผลลัพธ์ การขาดการประสานเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับสำนักและกองกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของ สท. และทำให้การจัดการเชิงกลยุทธ์กลายเป็นเรื่องของการจัดทำแผนงานและงบประมาณ เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานวางแผน แทนที่จะเป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารองค์กร

5.4 เนื่องจากงานของ สท.เป็นงานเชิงสังคม การสร้างหรือการระบุถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจนเป็นเรื่องยากกว่างานเชิงกายภาพมาก ทำให้ สท.ขาดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน หรือพูดง่าย ๆ ก็คือไม่สามารถบอกผลลัพธ์ที่ชัดเจนจากการทำงานได้ สท.มีกลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่มคือเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ แต่ยังไม่สามารถบอกได้ชัดเจนว่าการทำงานของสท.จะทำให้เกิดผลลัพธ์กับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม อย่างไรบ้าง แม้สท.จะพยายามสื่อสารว่าเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานคือ การส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีสวัสดิภาพและได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ ตามมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของกลุ่มเป้าหมาย แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดของมาตรฐานแล้ว พบว่ายังมีลักษณะเป็นนามธรรมอยู่มาก ขาดคำนิยามความหมายที่ชัดเจนของตัวชี้วัดต่างๆ ทำให้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ ไม่สามารถบอกได้ชัดเจนว่ากลุ่มเป้าหมายที่มีสวัสดิภาพมีลักษณะอย่างไรบ้าง และ ไม่สามารถใช้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ไม่ชัดเจนนี้เป็นจุดหมายปลายทางในการทำงานของสำนักและกองต่างๆ ได้ แต่ละสำนักและกองจึงกำหนดเป้าหมายกันเอง และมีเปลี่ยนแปลงเป้าหมายอยู่เสมอ เพราะความเข้าใจไม่ตรงกัน

5.5 นอกจากการขาดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนแล้ว การทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของสท.ยังต้องเผชิญกับปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่เหมาะสมของตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่นำมาใช้ การทำงานของสำนักและกองต่างๆ มักมีการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ของตนเองขึ้นมาลอยๆ เช่น ผู้สูงอายุที่เข้าถึงหลักประกันทางสังคม ผู้สูงอายุที่ได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในสังคมสูงอายุที่มีคุณภาพ โดยไม่สามารถบอกได้ว่าผู้สูงอายุที่เข้าถึงหลักประกันทางสังคมต้องมีคุณลักษณะอย่างไรบ้าง และไม่สามารถนำไปเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับสูงขึ้นได้ ในแง่ความไม่เหมาะสมของตัวชี้วัด พบว่าตัวชี้วัดบางตัวเมื่อกำหนดขึ้นมาแล้ว ยังเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงว่าลักษณะเหล่านี้เป็นคุณลักษณะขั้นพื้นฐานที่กลุ่มเป้าหมายพึงมีจริงหรือ หรือเป็นสิ่งที่สท.ต้องทำให้เกิดขึ้นและสามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ เช่น ผู้สูงอายุต้องมีเงินออมไว้ใช้ในยามจำเป็น ผู้สูงอายุต้องมีงานทำตามความต้องการ เป็นต้น

5.6 การทำงานตามแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการประจำปี ของสท.ยังขาดการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของสท.หรือตัวชี้วัดผลลัพธ์ของสท. ไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการ (แผนงาน/ยุทธศาสตร์ของสำนักและกอง) หรือถ่ายทอดเป้าหมายของสำนักไปสู่โครงการ/กิจกรรมต่างๆของสำนักและกอง ทำให้ไม่มีการคัดเลือกโครงการที่สมควรดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนสท.ไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด โครงการต่างๆของ สท.ส่วนมากจึงเป็นโครงการ/แผนงานเดิมที่เคยทำมาก่อนการปรับการจัดการมาเป็นการจัดการเชิงกลยุทธ์ โครงการเหล่านี้ไม่ได้สร้างผลผลิต/ผลลัพธ์ที่ช่วยขับเคลื่อนสำนัก/กองและสท.ไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด โครงการหลายโครงการเป็นงานประจำหรืองานเชิงนโยบายที่สท.จำเป็นต้องทำตามพันธกิจเช่น การประชุมคณะกรรมการต่างๆ แต่ไม่ได้เป็นตัวขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โดยตรง ดังนั้นสท.ควรแยกงานในแผนการปฏิบัติการเป็น 2 ส่วน คืองานประจำซึ่งไม่สามารถปรับเป็นยุทธศาสตร์ได้ กับงานยุทธศาสตร์ซึ่งหมายถึงงานที่จะเน้นความสำคัญเพื่อทำให้สท. ไปสู่เป้าหมายที่กำหนด

5.7 ในด้านเนื้อหาที่ดำเนินการในโครงการต่างๆของสำนักและกอง มีลักษณะสำคัญคือ 1) เน้นเรื่องการสร้างองค์ความรู้ นวัตกรรม แล้วเผยแพร่ความรู้ไปสู่เครือข่ายด้วยวิธีการฝึกอบรม การให้ทุนอุดหนุนไปทำโครงการกิจกรรมด้วยความรู้ที่ฝึกอบรมให้กับกลุ่มเป้าหมาย จนดูเหมือนงานหลักของทุกสำนักและกอง คือการจัดฝึกอบรม จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ และกลายเป็นยุทธวิธีหลักในการทำงานของสท.ซึ่งเชื่อมโยงกับกลุ่มเป้าหมายได้น้อย 2) การอุดหนุนทุนไปทำโครงการ/กิจกรรมต่างๆไม่ได้มองถึงความจำเป็นหรือความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย แต่มองความพร้อมเครือข่ายหรือพื้นที่เป็นหลัก ทำให้โครงการหรือกิจกรรมบางส่วนที่ทำ ไม่สนองต่อความจำเป็นหรือความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 3) กิจกรรมหรือโครงการพัฒนากลุ่มเป้าหมายส่วนมากมักเป็นกิจกรรมเล็กๆ กิจกรรมหรือโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายสูงมีจำนวนน้อย ทำให้ไม่โดดเด่น กลายเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นงานสร้างกระแสเพียงครั้งคราว หรือการทำกิจกรรมแบบให้แล้วเสร็จไป เกิดผลลัพธ์ในกลุ่มเป้าหมายน้อย และ 4) งานส่วนใหญ่ถูกส่งผ่าน พมจ. และ

เครือข่าย ซึ่งบางคนขาดความเข้าใจใน โครงการที่ได้รับมอบหมาย ทำให้กิจกรรมถูกคัดแปลงไปจากเดิมจนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

## 6. ข้อเสนอแนะ

จากข้อสังเกตและบทเรียนทั้งหลาย ที่ได้รับจากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ สท. คณะผู้ติดตามและประเมินผล ได้สังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการดำเนินงานส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุในอนาคต ดังต่อไปนี้

### 6.1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ที่ผ่านมา สท. ประสบความสำเร็จในการทำงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นอย่างดี ทั้งในระดับผลผลิตและผลลัพธ์ แต่ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นยังไม่ส่งผลไปถึงผลลัพธ์หรือเป้าประสงค์ตามแผนกลยุทธ์หรือแผนระยะยาวเท่าที่ควร เพราะผลลัพธ์ของโครงการต่างๆมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นตัวแปรเชิงสาเหตุของผลลัพธ์เชิงกลยุทธ์ค่อนข้างน้อย การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี สท. ต้องให้ความสำคัญการจัดการเชิงกลยุทธ์อย่างจริงจัง เพื่อให้องค์กรมีเป้าหมายในการทำงานและยุทธวิธีขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ชัดเจน ผู้บริหารระดับสูงควรเข้ามามีบทบาทในการประสานกลยุทธ์และโครงการของสำนักและกองต่างๆให้พุ่งไปสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์อันเดียวกัน

2) สท. ต้องกำหนดเป้าหมายในการทำงานของ สท. และหน่วยงานระดับสำนักและกองของ สท. ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้มองเห็นภาพของผลลัพธ์ที่จะบังเกิดขึ้นกับผู้รับบริการและตัวชี้วัดผลลัพธ์เหล่านั้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคน ผู้รับบริการและประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจตรงกัน แม้ สท. จะพยายามสื่อสารว่าเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานคือ การส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีสวัสดิภาพและได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ ตามมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของกลุ่มเป้าหมาย แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดของมาตรฐานแล้ว พบว่ายังมีลักษณะเป็นนามธรรม ขาดคำนิยามความหมายที่ชัดเจน และสิ่งที่กำหนดในมาตรฐานบางอย่างยังไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ในปัจจุบัน

3) นอกจากการส่งเสริมให้หน่วยงานทุกระดับกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ในการทำงานให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมแล้ว สท. ยังต้องส่งเสริมหน่วยงานต่างๆกำหนดตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ในการทำงานให้มีความชัดเจนถูกต้องตามหลักวิชาการ และการทำงานทุกครั้งต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการกำหนดตัวชี้วัดที่คลุมเครือ ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงและไม่สามารถเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับสูงขึ้นได้ โดยอาจจัดในรูปแบบการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อการจัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อให้ความรู้และฝึกปฏิบัติการจริงไปพร้อม ๆ กัน และในการจัดทำโครงการจะต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดผลผลิต/ผลลัพธ์ที่ถูกต้องและมีความชัดเจนไว้ตั้งแต่เริ่มต้น

4) สท. ควรให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของ สท. หรือตัวชี้วัดผลลัพธ์ของแผนกลยุทธ์ไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติการ (แผนงาน/ยุทธศาสตร์ของสำนักและกอง) หรือถ่ายทอดเป้าหมายของสำนักและกองไปสู่โครงการ/กิจกรรมต่างๆของสำนักและ เมื่อ สท. มีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมแล้ว จะต้องถ่ายทอดเป้าหมายนี้ให้เป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ระดับสำนัก/กอง เป้าหมายระดับองค์กรอาจถูกแปลงไปเป็นเป้าหมายย่อยๆระดับสำนัก หลายเป้าหมาย ถูกแจกจ่ายให้สำนัก/กองต่าง ๆ หน่วยละ 1-2 เป้าหมายย่อย จนครบทุกเป้าหมายเพื่อให้เห็นใจว่าเป้าหมายระดับองค์กรมีเป้าหมายย่อยระดับสำนัก/กองรองรับอยู่ทั้งหมด

5) ในขั้นการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ สท. และสำนัก/กอง/โครงการ ควรทบทวนการคัดเลือกโครงการที่จะใช้ขับเคลื่อนสท. ไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด โครงการต่างๆของ สท. ส่วนมากจึงเป็นโครงการ/แผนงานเดิมที่เคยทำมาก่อนการปรับการจัดการมาเป็นการจัดการเชิงกลยุทธ์ โครงการเหล่านี้ไม่ได้สร้างผลผลิต/ผลลัพธ์ที่ช่วยขับเคลื่อนสำนัก/



กอง และ สท. ไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด โครงการหลายโครงการเป็นงานประจำหรืองานเชิงนโยบายที่ สท. จำเป็นต้องทำตามพันธกิจ สท. ควรใช้แนวคิดหรือเทคนิคการทำแผนที่ยุทธศาสตร์ (strategy map) มาเป็นเครื่องมือในการคัดเลือกโครงการที่ดีและเหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

6) สท. ควรแสวงหาวิธีการหรือยุทธศาสตร์ใหม่ๆ ในการส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ เพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการหรือยุทธศาสตร์แบบเดิมที่เน้นเรื่องการสร้างองค์ความรู้ นวัตกรรม เพื่อเผยแพร่ไปสู่เครือข่ายด้วยวิธีการฝึกอบรม การให้ทุนอุดหนุนไปทำโครงการกิจกรรมด้วยความรู้ที่ฝึกอบรมให้กับกลุ่มเป้าหมาย จนดูเหมือนงานหลักของทุกสำนักและกอง คือการจัดฝึกอบรม จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ

7) การทำงานของสท. เน้นสร้างเครือข่ายกับอปท. แล้วให้ อปท. ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่รวมถึงส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่สิ่งที่ทำให้เกิดสวัสดิภาพในกลุ่มเป้าหมายหลายอย่างอยู่ในมือหน่วยราชการระดับกระทรวงทบวงกรม สท. ควรส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการทำงานระดับปฏิบัติการร่วมกันระหว่างสท. กับส่วนราชการเป็นพันธมิตร

## 6.2.แนวทางการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชน

1) สทค. และ สทข. ควรกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับสำนักให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม มีความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของแผนกลยุทธ์หรือแผนระยะยาว และใช้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของสำนักเป็นกรอบในการกำหนดโครงการที่จะดำเนินการในแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยทบทวนมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของเด็กและเยาวชน ให้มีความชัดเจน แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะของเด็กและเยาวชนและสิทธิขั้นพื้นฐานที่เด็กและเยาวชนไทยในยุคปัจจุบันพึงมีหรือพึงเป็น และเป็นคุณลักษณะหรือการกระทำที่ สท. สามารถควบคุมดูแลให้บังเกิดขึ้นได้

2) สำนักและกอง ควรจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปีให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของ สท. เพื่อให้หน่วยงานระดับสำนัก/กองมียุทธศาสตร์ที่หลากหลายสำหรับการขับเคลื่อนการทำงาน ไปสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนด และสามารถขับเคลื่อนการทำงานของสท. ไปสู่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของสท. ด้วย

3) สทข. ควรปรับปรุงตัวชี้วัดเด็กและเยาวชนมีสวัสดิภาพและได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิตามมาตรฐานฯ ที่นำมาใช้ในปัจจุบัน ให้มีการนิยามความหมายที่เหมาะสม สามารถนำไปจำแนกเด็กและเยาวชนที่มีความแตกต่างด้านสวัสดิภาพและการได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิได้ตามสภาพจริง รวมถึงการทบทวนตัวชี้วัดระดับผลผลิตและผลลัพธ์ที่นำมาใช้ในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ให้มีการนิยามความหมายของตัวชี้วัดเหล่านี้ให้ชัดเจน

4.) สทข. ควรแสวงหาช่องทางในการเสริมสร้างความแข็งแรงยั่งยืนให้กับสภาเด็กและเยาวชนในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล เพื่อให้กลายเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมบทบาททางสังคมของเด็กและเยาวชน หรือเป็นเวทีให้เด็กและเยาวชนแสดงบทบาททางสังคม โดยอาจทำการศึกษาวิจัยให้เห็นสภาพที่เป็นจริงของสภาเด็กทั่วประเทศ และแนวทางในการพัฒนาให้เกิดความมั่นคงยั่งยืน

5) ถ้าพิจารณาจากเนื้อหาของโครงการต่างๆ ที่สทข. ดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2555 จะเห็นว่าโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการเก่าที่ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานาน หลายโครงการมีมาก่อนการนำแนวคิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ และวัตถุประสงค์ของโครงการมีความสัมพันธ์กับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ค่อนข้างน้อย ในอนาคต สทข. ควรพิจารณาทบทวนเปลี่ยนแปลง โครงการบางส่วนให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์ที่นำมาใช้เป็นหลัก

### 6.3.แนวทางการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

1) การดำเนินการของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) ยังมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ไม่ชัดเจน เป็นรูปธรรมเพียงพอให้ผู้ปฏิบัติงาน เครือข่ายและบุคคลทั่วไปเกิดความเข้าใจตรงกัน โดยเฉพาะเป้าหมายระดับผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุกลุ่มเป้าหมาย พบว่า สทส. มีการใช้คำหลายคำในเรื่องนี้ เช่น ผู้สูงอายุที่เข้าถึงหลักประกันทางสังคม ผู้สูงอายุที่ได้รับการส่งเสริมให้อยู่ในสังคมสูงอายุที่มีคุณภาพ หรือความมั่นคงทางสังคมด้านต่าง ๆ ดังนั้น สทส. ควรกำหนดเป้าหมายหรือเป้าประสงค์ในการทำงานของหน่วยงานให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม สามารถระบุผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ โดยอาจนำมาตราฐานสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ มาปรับเป็นเป้าประสงค์ในการพัฒนาผู้สูงอายุ โดยเน้นถึงคุณลักษณะหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้สูงอายุไทยพึงมีในปัจจุบัน และใช้เป้าหมายนี้เป็นคำหลักเมื่อพูดถึงเป้าประสงค์ของสทส.

2) การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีของ สทส. ในปัจจุบัน ยังคงอาศัยโครงการและกิจกรรมเดิม ๆ ที่เคยทำมาในอดีตเป็นส่วนใหญ่ โครงการเหล่านี้มักจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่มุ่งบรรลุ แต่อาจไม่ได้เป็นวัตถุประสงค์ที่สามารถสนองตอบกับเป้าประสงค์หลักของ สทส. ตามแผนยุทธศาสตร์ เมื่อมีการวัดและประเมินผลลัพธ์ของโครงการหรือกิจกรรม ทำให้โครงการหรือกิจกรรมบางกิจกรรมไม่บรรลุผลลัพธ์ที่กำหนด ดังนั้น สทส. จึงควรทบทวนโครงการที่จะดำเนินการตามแผนปฏิบัติการในปีต่อ ๆ ไป ควรพิจารณาจากเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์หรือตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์เชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น

3) สทส. จึงมีโครงการที่มีลักษณะเป็นงานการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้บรรลุตามเป้าหมายหรือเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงโครงการเดียว แต่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีกิจกรรมย่อย ๆ ภายในจำนวนมาก กิจกรรมย่อยๆเหล่านี้แต่เดิมล้วนเป็นโครงการเอกเทศ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะของตนเอง แตกต่างไปจากโครงการอื่น ๆ แม้อูกรวมมาอยู่ในโครงการอันเดียวกัน แต่กิจกรรมเหล่านี้ก็จะมีลักษณะเป็นโครงการเอกเทศ มีผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานและการดำเนินการที่ค่อนข้างอิสระเนื่องจากแต่ละกิจกรรมจะมีเครือข่ายหรือพื้นที่การทำงานของตนเอง การรวมโครงการหลายโครงการที่มีมาแต่เดิมและมีแนวคิดต่างกันมารวมกันเป็นโครงการเดียว ทำให้กิจกรรมบางกิจกรรมไม่สามารถสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ เพื่อสนองตอบต่อเป้าประสงค์ของโครงการหลักได้ การดำเนินการในปีต่อไป สทส. ควร ไปทบทวนเพื่อแยกกิจกรรมที่ไม่สามารถรวมอยู่ในโครงการหลักเพียงออกมาเป็นโครงการเอกเทศ ทั้งนี้ควรพิจารณาจากแผนงานหรือยุทธศาสตร์ที่มีเป็นหลัก

#### บรรณานุกรม

- กองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย สท. (มปป.). **แนวทางการใช้มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ**. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.
- จุมพล หนีมพาณิช. (2548). **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย**. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.
- เฉลิม ศรีผดุง และสมพร สมผดุง. (2549). “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการเชิงกลยุทธ์ใน **ภาครัฐกิจ** หน่วยที่1 นนทบุรี สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2545). **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเองการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่**. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน ก.พ..

- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2543). “การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management)”. **รวมบทความวิชาการ 100 ปี รัฐประศาสนศาสตร์ไทย**. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มอร์แกน, มาร์ค เลวิตต์, เรย์มอน อี., และ มาเล็ก, วิลเลียม แพลดโดย ฉัญญา สันตระกูลผล. (2553). **การจัดการเชิงกลยุทธ์ ภาคปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร บริษัทเอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด.
- มูลนิธิพัฒนาข้าราชการ. (2543). “รวมผลงานทางวิชาการเพื่อพัฒนาข้าราชการไทยในสหัสวรรษใหม่”. กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ขุนนนท์การพิมพ์.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เอกสารวิชาการลำดับที่ 17 ธันวาคม 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. องค์การมหาชน. (2542). **มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ**. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2552). **ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่อง แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)**. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- สุพจน์ ทราญแก้ว. (2545). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนครศรีอยุธยา. โรงพิมพ์เทียนวัฒนา.
- สุวรรณณี แสงมหาชัย. (2539). **TQM กับการปรับปรุงการบริการภาครัฐ**. กรุงเทพมหานคร. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- สุวิมล ติรกันนท์. (2545). **การประเมินโครงการ : แนวทางสู่การปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ.
- สมสุดา ผู้พัฒนา และจุฬารัตน์ วัฒนะ. (2554). **รายงานการศึกษาการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ สท. ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ในระดับผลลัพธ์**. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ. สำนักงาน ก.พ.ร. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.opdc.go.th>.
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ. (มปป.). **แผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ พ.ศ. 2555**. กรุงเทพมหานคร สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ. (2553). **แผนกลยุทธ์สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2554-2557**. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.
- สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สท. (2555). **มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติ (พ.ศ. 2551-2554)**. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.
- สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สท. (มปป.). **การขับเคลื่อนมาตรฐานและคู่มือการใช้มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส**. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.
- อุทิศ ขาวเขียว. (2545). “กระบวนการวางแผนกลยุทธ์การพัฒนา” ในประมวลสาระชุดวิชา การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการบริหารการพัฒนา เล่มที่ 3 หน่วยที่ 12 นนทบุรี สาขาวิชาคหกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อำนาจ ธีระวนิช. (2547). **การจัดการ**. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์ บริษัท ซีวีแอล การพิมพ์ จำกัด.

- Bryson, John M. (2003). "Strategic Planning and Management" in Peters, B Guy and Pierre Jon (eds.). **Handbook of Public Administration**. London : SAGE Publication, 38-47.
- Daff, Richard L. (1998). **Organization Theory and Design**. 6<sup>th</sup>.ed. Ohio : South – Western College Publishing.
- Dwivedi, O. P. and Nef, Jorge. (2004). "From Development Administration to New Public Management in Postcolonial Setting : Internal Problems, External Prescriptions in Mudacumura, Gedeon M and Haque, M Shamsul (eds.) **Handbook of Development Policy Studies**. New York : Marcel Dekker, Inc, 153-176.
- Hughes, Owen. (2003). **E Public Management and Administration : An Introduction** 3<sup>rd</sup> .ed. New York: Palgrave MacMillan.
- Lynn, Jr., Laurence, E. (2003). "Public Management" in Peters, B Guy and Pierre, Jon (eds.). **Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publication, 14-24.
- Rainey, Hal G. (2003). "Public Management: Old and New: Introduction" in Peters, B Guy and Pierre Jon(eds.). **Handbook of Public Administration**. London : SAGE Publication, 11-13.