# ช่องว่างระหว่างนโยบายกับปฏิบัติ: บทเรียนจากการประเมินการประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานระยะครึ่งแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566–2570)

# The Gap Between Policy and Practice: Lessons from the Mid-term Evaluation of the 5th National Human Rights Plan (2023–2027)

ปุณยวัจน์ ไตรจุฑากาญจน์[1] กิตติ ชยางคกุล[2]
Punyawaj Traijutakarn, Kitti Jayangakula

**บทคัดย่อ (Abstract)**

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) ระยะครึ่งแผน (พ.ศ. 2566-2567) 2) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และ 3) จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการขับเคลื่อนแผนในช่วงครึ่งหลัง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 427 คน รวบรวมข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ 39 หน่วยงาน การสนทนากลุ่ม 4 ครั้ง และการประชุมเชิงวิชาการ วิเคราะห์ตัวชี้วัด 148 ตัว จำแนกเป็นแผนรายด้าน 5 ด้าน จำนวน 56 ตัวชี้วัด และแผนรายกลุ่ม 11 กลุ่ม จำนวน 92 ตัวชี้วัด โดยใช้ระบบการให้คะแนนแบบรหัสสี

ผลการวิจัยพบว่า 1) ด้านการประเมินผลสัมฤทธิ์ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 5 มีตัวชี้วัดบรรลุเป้าหมายร้อยละ 29.73 บรรลุบางส่วนร้อยละ 21.62 มีโอกาสไม่บรรลุร้อยละ 28.38 ไม่บรรลุร้อยละ 3.38 และประเมินไม่ได้ร้อยละ 16.89 โดยแผนรายกลุ่มมีผลสัมฤทธิ์ร้อยละ 40.22 สูงกว่าแผนรายด้านที่ทำได้เพียงร้อยละ 12.50 กลุ่มที่มีผลงานโดดเด่น ได้แก่ กลุ่มผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม (ร้อยละ 71.43) 2) ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ การรายงานข้อมูลไม่สมบูรณ์ ตัวชี้วัดขาดความชัดเจนและล้าสมัย ขาดงบประมาณ และขาดกลไกสนับสนุนเชิงโครงสร้าง 3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรมีการจัดสรรงบประมาณเฉพาะ พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลาง ทบทวนตัวชี้วัดให้ทันสมัย และจัดตั้งกลไกตรวจสอบอิสระ

**คำสำคัญ (Keywords):** แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ; การประเมินผลสัมฤทธิ์; การประเมินระยะครึ่งแผน

**Abstract**

This research article aimed to (1) evaluate the mid-term performance of the 5th National Human Rights Plan (2023-2027) covering the period 2023-2024, (2) analyze its problems and obstacles in implementation, and (3) formulate policy recommendations for driving the plan in the second half. This qualitative research involved 427 key informants. Data were collected from the performance reports of 39 government agencies, four focus group discussions, and an academic conference. The analysis encompassed 148 indicators,

---

**Received: 2026-10-06 Revised: 2026-10-25 Accepted: 2026-10-30**

[1] คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Faculty of Social Administration, Thammasat University. E-mail: a.punyawaj@gmail.com

[2] คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Faculty of Social Administration, Thammasat University. E-mail: kitjayan@tu.ac.th

comprising 56 indicators across five thematic areas and 92 indicators across 11 target groups. A color-coded rating system was employed to assess and classify the results.

The research findings revealed that (1) in terms of performance evaluation, 29.73% of the indicators under the 5th National Human Rights Plan were fully achieved, 21.62% were partially achieved, 28.38% were at risk of not being achieved, 3.38% were not achieved, and 16.89% could not be evaluated. Indicators under the target group plans demonstrated a higher achievement rate (40.22%) than those under the thematic plans (12.50%). The highest achievement rate was observed among victims within the justice system (71.43%). (2) The major challenges and obstacles included incomplete data reporting, unclear and outdated indicators, budgetary constraints, and insufficient structural support mechanisms. (3) The policy recommendations included allocating dedicated budgets, developing a centralized database, revising and updating performance indicators, and establishing an independent oversight mechanism.

**Keywords:** National Human Rights Plan; Performance Evaluation; Mid-Term Assessment

**บทนำ (Introduction)**

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2566 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 เป็นกรอบทิศทางสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสร้างสังคมที่ตระหนักถึงการเคารพสิทธิมนุษยชน (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2566)

โครงสร้างของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ได้รับการกำหนดให้ครอบคลุมบริบทปัญหาของประเทศ โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือ การละเมิดสิทธิมนุษยชนลดลงทุกด้านและทุกกลุ่ม ประกอบด้วย แผนรายด้าน 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการเมืองการปกครอง (2) ด้านกระบวนการยุติธรรม (3) ด้านสาธารณสุข (4) ด้านการศึกษา และ (5) ด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ และ แผนรายกลุ่ม 11 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ (1) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน (2) กลุ่มผู้เสียหายและเหยื่อในกระบวนการยุติธรรม (3) กลุ่มเด็กและสตรี (4) กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5) กลุ่มผู้สูงอายุ (6) กลุ่มผู้เสพยาเสพติด (7) กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (8) กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ (9) กลุ่มคนพิการ (10) กลุ่มผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง/ผู้พ้นโทษ และ (11) กลุ่มผู้ป่วยเอดส์/HIV/ผู้ป่วยจิตเวช

โดยที่แผนฯ ฉบับนี้มีการกำหนดข้อเสนอแนะ 93 ข้อ ตัวชี้วัด 148 ตัว และหน่วยงานรับผิดชอบจำนวน 39 หน่วยงาน ภายหลังการดำเนินงานครบ 2 ปีงบประมาณ (พ.ศ. 2566-2567) จำเป็นต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ระยะครึ่งแผนเพื่อติดตามความก้าวหน้า วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการขับเคลื่อนแผนในช่วงที่เหลือ (พ.ศ. 2568-2570) การประเมินระยะครึ่งแผนเป็นการประเมินเบื้องต้น (Formative Evaluation) ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงการดำเนินงานมากกว่าการตัดสินผลสำเร็จหรือล้มเหลว (Clark, 2013; ผู้นิพนธ์แปล)

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า Fajardo-Heyward and Cuesta (2023; ผู้นิพนธ์แปล) ศึกษาการประเมินแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศชิลีผ่านกรอบเศรษฐกิจการเมือง พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อ

ความสำเร็จ ได้แก่ ความสามารถในการสร้างฉันทามติระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารต้นทุนและผลประโยชน์ของแผนให้เหมาะสม และความสามารถของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากร ขณะที่ International Council on Human Rights Policy และ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2005; ผู้นิพนธ์แปล) ชี้ว่าองค์ประกอบที่นำไปสู่การประเมินที่มีประสิทธิผล ได้แก่ กรอบการประเมินที่ชัดเจน กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการจัดเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากล นอกจากนี้ บทเรียนจากการประเมินผลแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ชี้ให้เห็นว่า แม้หน่วยงานจะมีความตระหนักรู้ในด้านบริบทการทำงาน แต่ในด้านปัจจัยนำเข้าและกระบวนการยังคงเผชิญปัญหาการขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ และขาดความต่อเนื่องในการติดตามประเมินผล (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2568)

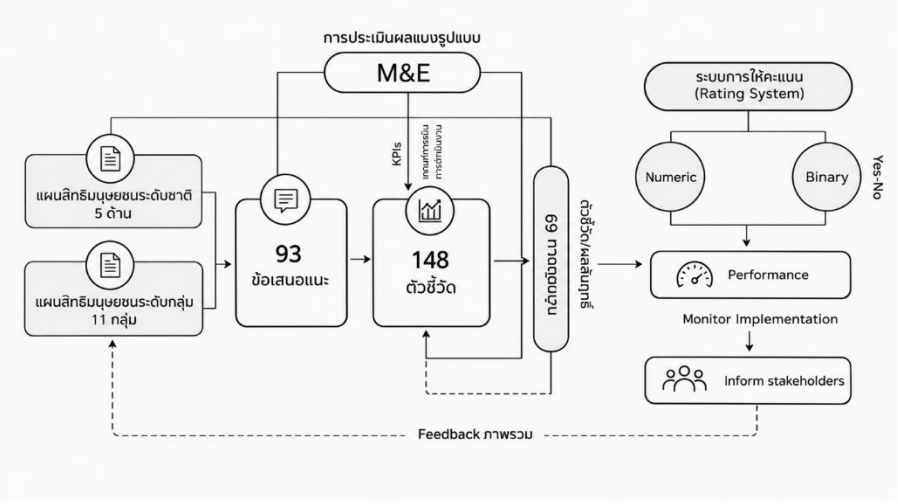
อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการศึกษาที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ในระยะครึ่งแผนอย่างเป็นระบบ บทความวิจัยนี้จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว โดยประเมินผลสัมฤทธิ์ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการขับเคลื่อนแผนในช่วงระยะต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) ระยะครึ่งแผน (พ.ศ. 2566-2567)
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กระบวนการ และกลไกสำหรับการขับเคลื่อนแผนฯ ในช่วงครึ่งหลัง (พ.ศ. 2568-2570)

## กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

การวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิดการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation: M&E) เป็นรากฐาน โดยบูรณาการทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) (Clark, 2013; ผู้นิพนธ์แปล) กรอบการประเมินตามหลักฐาน (Evidence-Based Framework) (INDEED, 2022; ผู้นิพนธ์แปล) และระบบการให้คะแนนแบบรหัสสี (Traffic Light System) (HIQA, 2013; ผู้นิพนธ์แปล) เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัด 148 ตัว ในแผนรายด้าน 5 ด้าน และแผนรายกลุ่ม 11 กลุ่ม (ตามภาพที่ 1)



**ภาพที่ 1** กรอบแนวคิดการวิจัย
**ที่มา:** ผู้นิพนธ์ (2568)

**วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)**

การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งเน้นการศึกษาจากเอกสารและการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566–2570) ระยะครึ่งแผน (พ.ศ. 2566–2567) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการขับเคลื่อนแผนในช่วงครึ่งหลัง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขอบเขตของการวิจัย

1.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งประเมินผลสัมฤทธิ์ตามข้อเสนอแนะและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ประกอบด้วยข้อเสนอแนะ 93 ข้อ และตัวชี้วัด 148 ตัวชี้วัด จำแนกเป็นแผนสิทธิมนุษยชนรายด้านจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการเมืองการปกครอง (2) ด้านกระบวนการยุติธรรม (3) ด้านสาธารณสุข (4) ด้านการศึกษา และ (5) ด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ มีตัวชี้วัดรวม 56 ตัวชี้วัด และแผนสิทธิมนุษยชนรายกลุ่ม จำนวน 11 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ (1) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน (2) กลุ่มผู้เสียหายและเหยื่อในกระบวนการยุติธรรม (3) กลุ่มเด็กและสตรี (4) กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5) กลุ่มผู้สูงอายุ (6) กลุ่มผู้เสพยาเสพติด (7) กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (8) กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ (9) กลุ่มคนพิการ (10) กลุ่มผู้ต้องหา ผู้ต้องขัง และผู้พ้นโทษ และ (11) กลุ่มผู้ป่วยเอดส์ ผู้ที่อยู่ร่วมกับ HIV และผู้ป่วยจิตเวช มีตัวชี้วัดรวม 92 ตัวชี้วัด

1.2 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

คือ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบภายใต้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จำนวน 39 หน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงและหน่วยงานระดับกรม อาทิ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบการรายงานผลการดำเนินงานตามแผนฯ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคประชาสังคม จำนวนทั้งสิ้น 427 คน โดยมีคุณสมบัติในการคัดเลือก (Inclusion Criteria) คือ เป็นผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบการรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนของหน่วยงาน และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมขับเคลื่อนงานด้านสิทธิมนุษยชนในระดับพื้นที่

1.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยการจัดประชุมสนทนากลุ่มในรูปแบบออนไลน์ และการประชุมเชิงวิชาการ ณ ห้องเมจิก 3 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร

1.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานตามแผนฯ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2566–2567 และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2568

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย 3 ประเภท ได้แก่

(1) แบบฟอร์มการติดตามและประเมินผล ใช้สำหรับบันทึกข้อมูลผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะและตัวชี้วัดรายข้อ โดยจำแนกสถานะการดำเนินงานเป็น “ดำเนินการแล้วเสร็จ” “อยู่ระหว่างดำเนินการ” “ยังไม่ได้ดำเนินการ” และ “ระบุสถานะไม่ได้” พร้อมทั้งระบุจำนวนโครงการ/กิจกรรมทั้งหมดและจำนวนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ เพื่อนำมาคำนวณหาร้อยละของความสำเร็จ

(2) ระบบการให้คะแนน (Rating System) ประกอบด้วยการให้คะแนน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสถานะผลการดำเนินงาน ใช้การคำนวณร้อยละของกิจกรรม/โครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และจำแนกกลุ่มความก้าวหน้าตามสี 5 ระดับ คือ เขียวเข้ม (ร้อยละ 81-100) เขียวอ่อน (ร้อยละ 61-80) เหลือง (ร้อยละ 41-60) ส้ม (ร้อยละ 21-40) และแดง (ร้อยละ 0–20) และระดับตัวชี้วัดรายข้อ จำแนกตามประเภทของตัวชี้วัด (เชิงปริมาณ เชิงคุณภาพแบบทวิภาค และตัวชี้วัดที่ยังประเมินไม่ได้) และให้ความหมายตามสี ได้แก่ เขียว (บรรลุตัวชี้วัด) เหลือง (บรรลุตัวชี้วัดบางส่วน) ส้ม (มีโอกาสไม่บรรลุ) แดง (ไม่บรรลุตัวชี้วัด) และเทา (ยังไม่สามารถประเมินได้)

(3) แนวคำถามกึ่งโครงสร้างสำหรับการสนทนากลุ่ม ครอบคลุมประเด็นสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) ความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานตามแผนฯ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2566-2567 (2) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานรายด้าน 5 ด้าน และรายกลุ่ม 11 กลุ่ม (3) ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานในช่วงที่เหลือของแผน (พ.ศ. 2568-2570) และ (4) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแผนและ/หรือตัวชี้วัดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการ ดังนี้

(1) การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนของหน่วยงาน จำนวน 39 หน่วยงาน ซึ่งได้รับจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ข้อมูลผลการดำเนินงานตามแผนรายด้านและรายกลุ่ม ตลอดจนเอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จัดการสนทนากลุ่มออนไลน์จำนวน 4 ครั้ง แบ่งกลุ่มหน่วยงานโดยใช้เทคนิคการจัดกลุ่ม (Cluster Analysis) ด้วยวิธี K-means Clustering และปรับมาตรฐานข้อมูลด้วย Standard Scaler แบ่งหน่วยงานออกเป็น 4 กลุ่ม ตามลักษณะการดำเนินงาน ดังนี้ กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่มีการดำเนินงานหลายแผนแต่ยังไม่ครบถ้วน กลุ่มที่ 2 หน่วยงานที่ยังไม่เริ่มดำเนินงานหรือดำเนินงานกระจัดกระจาย กลุ่มที่ 3 หน่วยงานที่มีการดำเนินงานเฉพาะด้าน และกลุ่มที่ 4 หน่วยงานต้นแบบที่มีความก้าวหน้าสูง มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 326 คน จาก 39 หน่วยงาน

(3) การประชุมเชิงวิชาการ จัดประชุมเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2568 ณ ห้องเมจิก 3 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ จากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคประชาสังคม จำนวน 101 คน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ วิเคราะห์ข้อมูลผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัด โดยคำนวณหาร้อยละของกิจกรรม/โครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ เทียบกับจำนวนกิจกรรม/โครงการทั้งหมด และจำแนกกลุ่มความก้าวหน้าตามเกณฑ์รหัสสี เพื่อให้เห็นภาพรวมของผลสัมฤทธิ์รายด้าน รายกลุ่ม และภาพรวมทั้งหมด

(2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากข้อมูลการสนทนากลุ่ม การประชุมเชิงวิชาการ และข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากแบบสำรวจ เพื่อระบุปัญหา อุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงาน จากนั้นสังเคราะห์ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเข้าด้วยกัน เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กระบวนการ และกลไกสำหรับการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงครึ่งหลังต่อไป

**ผลการวิจัย (Research Results)**

จากการวิจัย สามารถนำเสนอผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกรวิจัยได้ดังนี้

1. ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5

1.1 ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานในภาพรวม

ผลการประเมินตัวชี้วัดทั้งหมด 148 ตัว พบว่า ตัวชี้วัดที่บรรลุเป้าหมายมีจำนวน 44 ตัว คิดเป็นร้อยละ 29.73 ตัวชี้วัดที่บรรลุบางส่วนมีจำนวน 32 ตัว คิดเป็นร้อยละ 21.62 ตัวชี้วัดที่มีโอกาสไม่บรรลุมีจำนวน 42 ตัว คิดเป็นร้อยละ 28.38 ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุเป้าหมายมีจำนวน 5 ตัว คิดเป็นร้อยละ 3.38 และตัวชี้วัดที่ยังประเมินไม่ได้มีจำนวน 25 ตัว คิดเป็นร้อยละ 16.89 (ดังตารางที่ 1)

เมื่อพิจารณาในภาพรวม ตัวชี้วัดที่บรรลุเป้าหมายและบรรลุบางส่วนรวมกันมีจำนวน 76 ตัว คิดเป็นร้อยละ 51.35 ขณะที่ตัวชี้วัดที่มีโอกาสไม่บรรลุและไม่บรรลุเป้าหมายรวมกันมีจำนวน 47 ตัว คิดเป็นร้อยละ 31.76 และยังมีตัวชี้วัดที่ยังประเมินไม่ได้อีก 25 ตัว คิดเป็นร้อยละ 16.89 ซึ่งสะท้อนว่าผลการดำเนินงานระยะครึ่งแผนมีทั้งความก้าวหน้าและความท้าทายที่ต้องติดตามอย่างต่อเนื่อง

**ตารางที่ 1** ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ระยะครึ่งแผน (พ.ศ. 2566-2567) ในภาพรวม

| ผลสัมฤทธิ์ | จำนวน (ตัว) | ร้อยละ |
|---|---|---|
| บรรลุเป้าหมาย | 44 | 29.73 |
| บรรลุบางส่วน | 32 | 21.62 |
| มีโอกาสไม่บรรลุ | 42 | 28.38 |
| ไม่บรรลุเป้าหมาย | 5 | 3.38 |
| ยังประเมินไม่ได้ | 25 | 16.89 |
| **รวม** | **148** | **100** |

1.2 ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานในแผนรายด้าน

เมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของแผนรายด้าน 5 ด้าน (1) ด้านการเมืองการปกครอง (2) ด้านกระบวนการยุติธรรม (3) ด้านสาธารณสุข (4) ด้านการศึกษา และ (5) ด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ มีตัวชี้วัดทั้งหมด 56 ตัว พบว่า มีตัวชี้วัดที่บรรลุผลแล้วจำนวน 7 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 12.50 บรรลุผลบางส่วนจำนวน 17 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 30.36 และมีตัวชี้วัดที่มีโอกาสไม่บรรลุ จำนวน 27 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ

48.21 สำหรับตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุผลมีจำนวน 1 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 1.79 และมีอีกจำนวน 4 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 7.14 ยังไม่สามารถประเมินผลได้ (ดังตารางที่ 2)

**ตารางที่ 2** ผลสัมฤทธิ์แผนรายด้าน 5 ด้าน

| ผลสัมฤทธิ์ | จำนวน (ตัว) | ร้อยละ |
|---|---|---|
| บรรลุเป้าหมาย | 7 | 12.50 |
| บรรลุบางส่วน | 17 | 30.36 |
| มีโอกาสไม่บรรลุ | 27 | 48.21 |
| ไม่บรรลุเป้าหมาย | 1 | 1.79 |
| ยังประเมินไม่ได้ | 4 | 7.14 |
| **รวม** | **56** | **100** |

เมื่อพิจารณาแผนรายด้าน ด้านที่มีผลงานโดดเด่น ได้แก่ ด้านการเมืองการปกครอง (บรรลุ 3 จาก 16 ตัว) เช่น มาตรการความปลอดภัยบนท้องถนน การบังคับใช้กฎหมายคนพิการ และด้านกระบวนการยุติธรรม (บรรลุ 1 จาก 9 ตัว) เช่น การจัดหาล่ามสำหรับประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ ในส่วนของแผนรายด้านที่มีความท้าทาย ได้แก่ ด้านสาธารณสุข (มีโอกาสไม่บรรลุ 6 จาก 10 ตัว) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับ COVID-19 ถือว่ามีความเสี่ยงที่จะไม่บรรลุเนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวไม่รุนแรงเมื่อเทียบกับช่วงเวลาการจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และด้านการศึกษา (มีโอกาสไม่บรรลุ 5 จาก 8 ตัว) ซึ่งพบว่า ขาดข้อมูลการจัดหาอุปกรณ์และสัญญาณอินเทอร์เน็ต

1.3 ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานในแผนรายกลุ่ม

สำหรับผลสัมฤทธิ์ของแผนรายกลุ่ม 11 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน (2) กลุ่มผู้เสียหายและเหยื่อในกระบวนการยุติธรรม (3) กลุ่มเด็กและสตรี (4) กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (5) กลุ่มผู้สูงอายุ (6) กลุ่มผู้เสพยาเสพติด (7) กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (8) กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนและกลุ่มชาติพันธุ์ (9) กลุ่มคนพิการ (10) กลุ่มผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง/ผู้พ้นโทษ และ (11) กลุ่มผู้ป่วยเอดส์/HIV/ผู้ป่วยจิตเวช มีจำนวน 92 ตัวชี้วัด พบว่า มีตัวชี้วัดที่บรรลุผลแล้ว จำนวน 37 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 40.22 บรรลุผลบางส่วน จำนวน 15 ตัวชี้วัด และมีโอกาสไม่บรรลุผลอีกจำนวน 15 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละเท่ากันที่ 16.30 ขณะที่ตัวชี้วัดที่ไม่บรรลุผลมีจำนวน 4 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 4.35 และยังไม่สามารถประเมินผลได้อีกจำนวน 21 ตัวชี้วัด คิดเป็นร้อยละ 22.83 (ดังตารางที่ 3)

**ตารางที่ 3** ผลสัมฤทธิ์แผนรายกลุ่ม 11 กลุ่ม

| ผลสัมฤทธิ์ | จำนวน (ตัว) | ร้อยละ |
|---|---|---|
| บรรลุเป้าหมาย | 37 | 40.22 |
| บรรลุบางส่วน | 15 | 16.30 |
| มีโอกาสไม่บรรลุ | 15 | 16.30 |
| ไม่บรรลุเป้าหมาย | 4 | 4.35 |
| ยังประเมินไม่ได้ | 21 | 22.83 |
| **รวม** | **92** | **100** |

ในกลุ่มเป้าหมายที่มีผลงานโดดเด่น ได้แก่ กลุ่มผู้เสียหายและเหยื่อในกระบวนการยุติธรรม (บรรลุร้อยละ 71.43) เช่น การส่งเสริมกระบวนการไกล่เกลี่ย การลดขั้นตอนการยื่นคำขอเยียวยา กลุ่มผู้ใช้แรงงาน (บรรลุร้อยละ 50.00) เช่น การปรับปรุงกฎหมายสหภาพแรงงาน มาตรการความปลอดภัยในการทำงาน กลุ่มผู้ป่วยเอดส์/HIV/ผู้ป่วยจิตเวช (บรรลุร้อยละ 50.00) เช่น การยกเลิกการตรวจ HIV ก่อนรับเข้าทำงานตามประกาศกระทรวงแรงงาน และกลุ่มผู้ต้องหา/ผู้ต้องขัง/ผู้พ้นโทษ (บรรลุร้อยละ 30.77) เช่น มาตรการทางเลือกแทนการจำคุก การพัฒนาระบบเทคโนโลยีในเรือนจำ

ส่วนกลุ่มเป้าหมายที่มีความท้าทาย ได้แก่ กลุ่มเด็กและสตรี (บรรลุเพียงร้อยละ 43.75) ขาดข้อมูลการล่วงละเมิดทางเพศในสถานศึกษา ฐานข้อมูลความรุนแรงในครอบครัว กลุ่มผู้สูงอายุ (บรรลุเพียงร้อยละ 16.67) ขาดมาตรการป้องกันความรุนแรง ไม่มีข้อมูลการส่งเสริมการออมเพื่อวัยเกษียณ กลุ่มคนพิการ (บรรลุเพียงร้อยละ 23.08) การเข้าถึงสวัสดิการและสาธารณูปโภคไม่มีความคืบหน้า และกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (บรรลุร้อยละ 33.33) การแก้ไขพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศไม่มีความคืบหน้า

2. ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผน

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566–2570) ระยะครึ่งแผน (พ.ศ. 2566–2567) ประกอบด้วย 5 ประการสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการรายงานข้อมูล ข้อมูลที่ได้รับจากหลายหน่วยงานมีลักษณะไม่สมบูรณ์ ไม่ต่อเนื่องหรือไม่เป็นปัจจุบัน บางหน่วยงานไม่มีการจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณที่สามารถสนับสนุนการประเมินผลตามตัวชี้วัดได้ และการเปลี่ยนแปลงภารกิจหรือโครงสร้างของหน่วยงานยังส่งผลให้การรายงานขาดความต่อเนื่อง

2. ความไม่ชัดเจนของตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน ตัวชี้วัดบางรายการใช้คำกว้าง เช่น “การเพิ่มขึ้นของมาตรการ” หรือ “การส่งเสริมสิทธิ” และขาดค่าเป้าหมายพื้นฐาน (baseline) หรือค่าเป้าหมาย (target) ที่ชัดเจน ส่งผลให้หน่วยงานตีความตัวชี้วัดไปในทิศทางที่แตกต่างกัน

3. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ โครงการหลายรายการไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผน งบประมาณมีความล่าช้าไม่ทันต่อการดำเนินงาน และบางหน่วยงานต้องนำงบประมาณจากภารกิจหลักมาใช้ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

4. ความไม่สอดคล้องของตัวชี้วัดกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ตัวชี้วัดบางรายการไม่สอดคล้องกับภารกิจจริงของหน่วยงาน และการใช้ตัวชี้วัดแบบเดียวกันทั่วประเทศไม่รองรับบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่

5. ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกลไกสนับสนุน ทั้งการขาดกลไกติดตามประเมินผลที่มีอิสระและมีอำนาจเพียงพอ ขาดฐานข้อมูลกลางสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการสื่อสารระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่ยังไม่ต่อเนื่อง ปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิ ทธิภาพและความยั่งยืนของการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในระยะต่อไป

ในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 สามารถจำแนกได้เป็น 2 ด้าน ในด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ การมีหน่วยงานเจ้าภาพที่ชัดเจนและมีทรัพยากรเพียงพอ ตัวชี้วัดที่มีความชัดเจน สามารถวัดผลได้ และสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ตลอดจนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและภาคประชาสังคม ในส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การขาดงบประมาณเฉพาะสำหรับแผนสิทธิมนุษยชน ความไม่เข้าใจ

ในบทบาทของแผนฯ ซึ่งถูกมองว่าเป็นภาระเพิ่มเติม ระบบราชการที่ไม่ยืดหยุ่น และการขาดฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน ปัจจัยทั้งสองด้านนี้ล้วนมีผลต่อประสิทธิภาพและความต่อเนื่องของการขับเคลื่อนแผนฯ

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กระบวนการ และกลไกสำหรับการขับเคลื่อนแผนฯ ในช่วงครึ่งหลัง (พ.ศ. 2568 ถึง 2570)

จากผลการประเมิน นำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับการยกระดับการขับเคลื่อนแผนในช่วงเวลาที่เหลือ โดยจำแนกเป็น 6 มิติอย่างบูรณาการ ดังนี้

3.1 การพัฒนาระบบข้อมูลและการรายงานผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ควรเร่งรัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดเก็บและรายงานข้อมูลตามตัวชี้วัดให้ครบถ้วนและสม่ำเสมอ พร้อมทั้งเร่งพัฒนา ฐานข้อมูลกลาง เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าได้แบบทันที (Real-Time) โดยต้องออกแบบแบบฟอร์มการรายงานผลที่มีความชัดเจน เข้าใจง่าย และเปิดโอกาสให้หน่วยงานสามารถระบุแผนการดำเนินงานในอนาคต รวมทั้งสะท้อนข้อจำกัดของแต่ละหน่วยงานได้อย่างเป็นระบบ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บข้อมูล

3.2 การทบทวนและปรับปรุงตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควรปรับปรุงเนื้อหา เป้าหมาย และนิยามของตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ ทั้งในเชิงสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ผูกติดกับบริบทเดิมและล้าสมัย เช่น สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนา 2019 เป็นต้น โดยใช้วิธีการจัดประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจร่วมกัน จัดทำคำอธิบายประกอบตัวชี้วัดเพื่อสร้างความชัดเจนในการตีความ และกำหนดค่าเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้จริง

3.3 การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในการขับเคลื่อนแผนฯ นั้นจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการทั้งในแนวราบระหว่างกระทรวง และแนวดิ่งระหว่างส่วนกลางกับพื้นที่ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้เข้ามามีบทบาทในการติดตาม เสนอแนะ และร่วมดำเนินการ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความต่อเนื่อง มีความเป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมาย

3.4 การส่งเสริมทรัพยากรและกลไกสนับสนุน โดยที่รัฐบาลและหน่วยงานระดับนโยบายควรพิจารณาจัดสรรทรัพยากรอย่างมีเป้าหมายและเพียงพอ โดยจัดตั้งงบประมาณเฉพาะเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนฯ และพิจารณาความคุ้มค่าในการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” อย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการจัดตั้งคณะทำงานบูรณาการที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการติดตามและประเมินผล เพื่อช่วยลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของแต่ละองค์กร และมีการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย

3.5 การพัฒนาองค์ความรู้และขีดความสามารถของบุคลากร ควรเสริมสร้างความเข้าใจและความเป็นเจ้าของ (Ownership) ของหน่วยงานต่อแผนสิทธิมนุษยชน โดยการสื่อสารเชิงรุกและจัดอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่เจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งในเรื่องกรอบสิทธิมนุษยชนและวิธีการรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ควรส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับชุมชน เพื่อเป็นกลไกเฝ้าระวังและสนับสนุนการดำเนินงานในระดับพื้นที่อย่างเข้มแข็ง

3.6 การจัดตั้งกลไกตรวจสอบอิสระและใช้เทคโนโลยีนวัตกรรม ควรมีการจัดตั้ง "คณะกรรมการอิสระ" เพื่อทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และมีส่วนร่วม ควบคู่ไปกับการสนับสนุนการวิจัยเชิงลึกในประเด็นสำคัญที่ยังขาดแคลนข้อมูล ตลอดจนการพัฒนาเครื่องมือ

ดิจิทัล นวัตกรรม และเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น แอปพลิเคชันสำหรับรายงานการละเมิดสิทธิ หรือระบบติดตามผลการดำเนินงานที่เปิดเผยต่อสาธารณะ

**อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)**

1. การประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าแผนสิทธิมนุษยชนรายกลุ่มมีผลสัมฤทธิ์ดีกว่าแผนรายด้านอย่างมีนัยสำคัญ โดยแผนรายกลุ่มมีตัวชี้วัดที่บรรลุเป้าหมายร้อยละ 40.22 ขณะที่แผนรายด้านบรรลุเพียงร้อยละ 12.50 ปรากฏการณ์นี้สามารถอธิบายได้จากลักษณะโครงสร้างของการออกแบบแผน กล่าวคือ แผนรายกลุ่มมีการระบุกลุ่มเป้าหมายผู้รับประโยชน์ที่ชัดเจน เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรม ทำให้หน่วยงานรับผิดชอบสามารถออกแบบกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการได้โดยตรง และการดำเนินงานมักอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานสามารถควบคุมได้ด้วยตนเอง ในทางตรงกันข้าม แผนรายด้านมีลักษณะเป็นประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างและนโยบายระดับมหภาค ซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือข้ามกระทรวง และต้องใช้ระยะเวลาในการขับเคลื่อนที่ยาวนานกว่าจึงจะเห็นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ความแตกต่างนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Fajardo-Heyward และ Cuesta (2023; ผู้นิพนธ์แปล) ที่ชี้ว่าความสำเร็จของแผนสิทธิมนุษยชนระดับชาติไม่ได้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของนโยบายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างฉันทามติระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และความสามารถของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรข้ามหน่วยงาน นอกจากนี้ ผลการประเมินดังกล่าวยังสอดคล้องกับบทเรียนจากการติดตามประเมินผลแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ที่พบว่า โครงการที่ประสบความสำเร็จมักเป็นโครงการที่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะเจาะจงและดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2568)

2. ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผน

ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึง ช่องว่างระหว่างนโยบายกับรูปแบบการประเมินผล (Gap Between Policy and Evaluation) อย่างชัดเจน กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากได้ดำเนินงานเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในลักษณะของการปฏิบัติภารกิจหลัก หรือ งานประจำ แต่ตัวชี้วัดในแผนกลับกำหนดให้รายงานผลในรูปแบบของการดำเนิน กิจกรรมหรือโครงการแยกเฉพาะ ส่งผลให้ข้อมูลการปฏิบัติงานจริงของหน่วยงานตกหล่น ไม่ถูกนำมารวมในการประเมิน และนำไปสู่ระดับผลสัมฤทธิ์ที่ต่ำกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้ยังพบปัญหาตัวชี้วัดที่ล้าสมัย เช่น ตัวชี้วัดที่ผูกติดกับสถานการณ์โรคระบาดติดเชื้อโคโรนา 2019 ซึ่งเมื่อสถานการณ์คลี่คลายลง ตัวชี้วัดดังกล่าวจึงไม่สะท้อนความจำเป็นในปัจจุบัน แต่ยังคงปรากฏอยู่ในแผนโดยไม่มีการทบทวน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2568)

ปัญหาเชิงโครงสร้างในการออกแบบตัวชี้วัดนี้ สอดคล้องกับข้อค้นพบของ International Council on Human Rights Policy และ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2005; ผู้นิพนธ์แปล) ที่เน้นย้ำว่า การออกแบบตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับบริบทและลักษณะภารกิจของหน่วยงานปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อการประเมินที่มีประสิทธิผล ทว่าการศึกษาครั้งนี้ได้ขยายพรมแดนความรู้เพิ่มเติม (Extension of Knowledge) จากงานวิจัยสากล โดยชี้ให้เห็นบริบทเฉพาะของระบบราชการไทยว่า แม้จะมีกรอบการประเมินที่ชัดเจน แต่หากขาดกลไกฐานข้อมูลกลาง (Centralized Database) และ

งบประมาณสนับสนุนเฉพาะกิจที่แยกออกจากงบประมาณประจำ การขับเคลื่อนแผนระดับชาติก็ไม่อาจหลุดพ้นจากข้อจำกัดในการรายงานผลที่ซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายได้

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กระบวนการ และกลไกสำหรับการขับเคลื่อนแผน

จากข้อจำกัดที่พบ นำไปสู่ข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นการรื้อถอนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบนิเวศการประเมินผล (M&E Ecosystem) การเสนอให้จัดตั้ง "กลไกตรวจสอบอิสระ" พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางแบบเรียลไทม์ และการจัดตั้ง "กองทุนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" เพื่ออุดหนุนงบประมาณเฉพาะกิจ เป็นความพยายามในการเชื่อมต่อช่องว่างระหว่างนโยบายส่วนกลางกับการปฏิบัติในระดับพื้นที่ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2568) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของการประเมินผลเบื้องต้น (Formative Evaluation) ดังที่ Clark (2013; ผู้นิพนธ์แปล) ได้อธิบายไว้ว่า เป้าหมายที่แท้จริงของการประเมินโครงการด้านสิทธิมนุษยชนในระยะครึ่งแผน ไม่ใช่เพื่อการตัดสินความถูกผิด หรือชี้วัดความล้มเหลวเพื่อลงโทษหน่วยงานปฏิบัติ แต่คือกระบวนการสร้างการเรียนรู้ระดับองค์กร (Organizational Learning) เพื่อนำข้อมูล ข้อจำกัด และบทเรียนที่ได้ ไปใช้เป็นฐานรากในการปรับปรุงตัวชี้วัดให้ทันสมัย และปรับทิศทางกลไกการสนับสนุนให้ตอบสนองต่อการทำงานจริง ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุดคือการลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างยั่งยืน

**องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย (Research Knowledge)**

การวิจัยครั้งนี้ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญใน 3 มิติ ได้แก่ มิติเชิงทฤษฎี มิติเชิงประจักษ์ และมิติเชิงนโยบาย ดังนี้

**มิติเชิงทฤษฎี** การศึกษาครั้งนี้ได้เสนอรูปแบบการประเมินนโยบายสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่มีความซับซ้อนและมีตัวชี้วัดจำนวนมาก องค์ความรู้ใหม่ชี้ให้เห็นว่า การประเมินผลเบื้องต้นในระยะครึ่งแผน (Formative Evaluation) มีข้อจำกัดในการวัดผลกระทบขั้นสุดท้าย (Impact) เนื่องจากนโยบายยังดำเนินการไม่สิ้นสุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการระบบการให้คะแนนแบบรหัสสี (Traffic Light System) เข้ากับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อให้สามารถวัดทิศทาง ประสิทธิภาพ และการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการ (Process Change) ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งถือเป็นการพัฒนาเครื่องมือการประเมินนโยบายสาธารณะให้สามารถสะท้อนผลลัพธ์ระหว่างทางได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

**มิติเชิงประจักษ์** การศึกษาครั้งนี้ได้ค้นพบข้อเท็จจริงสำคัญ 2 ประการที่สะท้อนบริบทเฉพาะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประการแรก ค้นพบ ช่องว่างระหว่างนโยบายกับรูปแบบการประเมินผล (Gap Between Policy and Evaluation) กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากได้ดำเนินงานเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยบูรณาการเข้ากับ "ภารกิจหลักหรือการทำงานประจำ" แต่ตัวชี้วัดในแผนกลับออกแบบมาเพื่อวัดผลจากการทำ "กิจกรรมหรือโครงการแบบเฉพาะกิจ" ส่งผลให้ความพยายามในการทำงานจริงของหน่วยงานตกหล่น ไม่ถูกนำมารายงาน และทำให้ระดับผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของประเทศต่ำกว่าความเป็นจริง ประการที่สอง ค้นพบว่า การออกแบบ "แผนรายกลุ่มเป้าหมาย" มีโอกาสบรรลุผลสำเร็จได้สูงกว่า "แผนรายด้าน" อย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 40.22 เทียบกับร้อยละ 12.50) เนื่องจากแผนรายกลุ่ม (เช่น กลุ่มผู้เสียหาย กลุ่มผู้ใช้แรงงาน) มีการระบุผู้รับประโยชน์และผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการได้โดยตรง ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขณะที่แผนรายด้าน (เช่น ด้านการเมืองการ

ปกครอง) เป็นประเด็นระดับมหภาคที่ต้องอาศัยการบูรณาการข้ามกระทรวง และต้องใช้เวลายาวนานกว่าในการขับเคลื่อนให้เกิดผล

**มิติเชิงนโยบาย** การศึกษาครั้งนี้ได้พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกลไกและกระบวนการที่จำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ประสบความสำเร็จ ได้แก่ (1) การจัดตั้งกองทุนหรือการจัดสรรงบประมาณเฉพาะสำหรับแผนสิทธิมนุษยชนโดยตรง เพื่อลดข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เป็นอุปสรรคสำคัญ (2) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางแบบเรียลไทม์สำหรับการติดตามและประเมินผล เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง 39 หน่วยงาน (3) การจัดทำคู่มือและนิยามตัวชี้วัดที่ชัดเจน พร้อมทั้งจัดอบรมชี้แจงสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ (4) การจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนฯ และ (5) การปรับปรุงระบบรายงานผลให้หน่วยงานสามารถระบุปัญหา อุปสรรค และแผนการดำเนินงานในอนาคตได้อย่างเป็นระบบ องค์ความรู้เหล่านี้สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนแผนฯ ฉบับที่ 5 ในระยะครึ่งหลัง รวมทั้งแผนระดับชาติอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ และเป็นฐานข้อมูลสำคัญสำหรับการยกร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 6 ต่อไป

กล่าวโดยสรุป องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยการบูรณาการกรอบการประเมินผลเข้ากับบริบทของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การเปิดเผยช่องว่างระหว่างนโยบายกับการนำไปปฏิบัติ และการเสนอแนวทางเชิงกลไกที่สามารถนำไปใช้ได้จริงสำหรับการขับเคลื่อนแผนในระยะครึ่งหลังและการพัฒนาแผนฉบับต่อไปอย่างยั่งยืน

**ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)**

จากผลการประเมินและข้อค้นพบ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ในช่วงครึ่งหลังของแผน (พ.ศ. 2568-2570) ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงเวลาที่เหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ด้านนโยบายและการจัดสรรทรัพยากร รัฐบาลและหน่วยงานระดับนโยบายควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณเฉพาะสำหรับการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแยกออกจากงบประมาณภารกิจประจำของหน่วยงาน และควรศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง "กองทุนเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" อย่างยั่งยืน เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเปราะบางโดยตรง

1.2 ด้านการพัฒนาระบบและฐานข้อมูล กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งพัฒนาระบบข้อมูลและการรายงานผลอย่างเป็นระบบ โดยจัดทำฐานข้อมูลกลาง (Centralized Database) ที่สามารถติดตามความก้าวหน้าได้แบบทันที (Real-Time) และออกแบบแบบฟอร์มการรายงานผลที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานสามารถสะท้อนข้อจำกัดในการดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบเพื่อลดความซ้ำซ้อน

1.3 ด้านการทบทวนและปรับปรุงตัวชี้วัด คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการทบทวนและปรับปรุงนิยามของตัวชี้วัดให้ชัดเจน โดยเฉพาะตัวชี้วัดที่ใช้คำกว้างหรือตัวชี้วัดที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับ

สถานการณ์ปัจจุบัน เช่น ตัวชี้วัดที่ผูกติดกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนา 2019 เป็นต้น เพื่อกำหนดค่าเป้าหมายใหม่ที่สามารถวัดผลได้จริงทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

1.4 ด้านกลไกการตรวจสอบและการมีส่วนร่วม ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้ง "กลไกตรวจสอบอิสระ" เพื่อทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างโปร่งใส ควบคู่กับการนำเทคโนโลยีนวัตกรรมมาใช้ เช่น แอปพลิเคชันสำหรับรายงานการละเมิดสิทธิ ตลอดจนการสร้างเครือข่ายนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับชุมชน เพื่อให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกลไกเฝ้าระวังในระดับพื้นที่

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การประเมินผลกระทบเชิงลึก เมื่อแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ดำเนินการสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2570 ควรมีการสนับสนุนการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อประเมินผลกระทบที่แท้จริงที่เกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มเปราะบางเป้าหมาย (เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ กลุ่มชาติพันธุ์) ว่าได้รับการคุ้มครองสิทธิและลดการถูกละเมิดสิทธิลงได้จริงหรือไม่

2.2 การศึกษารูปแบบและกลไกความร่วมมือข้ามหน่วยงาน ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อถอดบทเรียนจากหน่วยงานกลุ่มที่มีผลสัมฤทธิ์ระดับสูง (Best Practice) เพื่อพัฒนารูปแบบการบูรณาการความร่วมมือข้ามกระทรวง ที่สามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณและข้อมูลที่ไม่เชื่อมโยงกัน

2.3 การวิจัยเชิงเปรียบเทียบในระดับสากล ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกลไกการนำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลของประเทศไทย กับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาเซียน หรือประเทศที่มีบริบททางสังคมใกล้เคียงกัน เพื่อนำข้อค้นพบมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ต่อไป

**เอกสารอ้างอิง (References)**

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (2566). **แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2566–2570)**. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2568). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) ระยะครึ่งแผน (พ.ศ. 2566-2567).** กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

Clark, H. (2013). **The fundamentals of program evaluation for human rights**. ActKnowledge.

Fajardo-Heyward, P., & Cuesta, J. (2023). **Assessing the success of national human rights action plans through a political economy lens: The case of Chile** (Policy Research Working Paper No. 10578). World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-10578

Health Information and Quality Authority. (2013). **Guidance on developing key performance indicators and minimum data sets to monitor healthcare quality**. https://www.hiqa.ie/sites/default/files/2017-01/Guidance-on-developing-KPIs.pdf

INDEED. (2022). **Evidence-based evaluation – An overview**. INDEED Learning Note No. 1. https://www.undp.org/publications/indeed-learning-note-evidence-based-evaluation

International Council on Human Rights Policy & Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2005). **Assessing the effectiveness of national human rights institutions**. ICHRP & OHCHR.