



วารสาร สถาบัน พระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE JOURNAL

ปีที่

22

ฉบับที่ 1

(มกราคม - เมษายน 2567)



ISSN 1685 9855

| ISSN 2730-3896 (Online)

https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/index

ผู้จัดการ

นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บรรณาธิการ

นายภควัตต์ อัจฉริยะปัญญา
ผอ.วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยรังสิต

รศ.ดร.ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผศ.ชาญณวุฒิ ไชยรักษา คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น
ผอ.สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

รศ.ดร.ไพฑิณี ภูจินาพันธุ์
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ.ดร.ยุทธพร อิศราย
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์

นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์
ผอ.สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ.ดร.สกันธ์ วรปัญญา
อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.สตีเฟน ธนานิธิโชติ
ผอ.สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย
สถาบันพระปกเกล้า

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.สุวิภา เบาเออร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

รศ.ดร.อัษฎกร วงศ์ปรีดี
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 22 ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน 2567 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์กรทางการเมืองการบริหารราชการแผ่นดิน
5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
6. การเมืองภาคพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. สันติวิธีและการจัดการกับความขัดแย้ง
8. การสร้างเครือข่ายการพัฒนา
9. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วารสารสถาบันพระปกเกล้าดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 ฉบับ ดังนี้

- | | |
|-----------|---|
| ฉบับที่ 1 | ประจำเดือนมกราคม - เมษายน
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม |
| ฉบับที่ 2 | ประจำเดือนพฤษภาคม - สิงหาคม
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน |
| ฉบับที่ 3 | ประจำเดือนกันยายน - ธันวาคม
ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป |

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารจะต้องผ่านการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 3 ท่านต่อ 1 บทความ

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/ โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 มังคลาภิเษก
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ : 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดและกระบวนการประเมิน ITA สุธรรมมา ปริพนธ์เอื้อสกุล	7
ความร่วมมือหลายภาคส่วนในการพลิกโฉมระบบการดูแลสุขภาพประเทศไทยสู่ดิจิทัล แพรววนิด ธารานนท์	31
การปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศิริมา ทองสว่าง อำพา แก้วกำกัง และวัฒนชัย ขวาลำธาร	64
ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ภัศรดา เกิดประทุม	88
ความรู้ความเข้าใจ ทักษะคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เอกอนงค์ ศรีสำอาง สมศักดิ์ เจริญพูล และรุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน	118
ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์ อภิรักษ์ ทะสุนทร	139
การพัฒนาหลักสูตรส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในจังหวัดอุดรธานี สุพัตตรา ตันติจริยาพันธ์ ยุพิน เกื้อนศรี และอุทัย ละชั่ว	159

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

1/8 หมู่ 4 ตำบลบางขุน อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี 11130 โทรศัพท์ 0 2497 6840-3



บรรณาธิการแถลง

สวัสดีปีใหม่ไทย กับบรรยากาศสงกรานต์ 2567 ที่เพิ่งผ่านพ้นไป บรรยากาศสงกรานต์ในปีนี้ก็กลับมาคึกคักและจัดเต็มกว่า 3-4 ปีที่ผ่านมา อันเป็นผลจากสถานการณ์โรคระบาด Covid 19 ที่ผ่อนคลายลงมาก และวันนี้เป็นโรคประจำถิ่นไปแล้ว นอกจากนี้ ยังได้รับผลโดยตรงจากความพยายามของรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการซอฟต์แวร์ที่จะผลักดันประเพณีสงกรานต์ให้เป็นเทศกาลระดับโลกในฐานะเรื่อง “Soft Power ไทย” ผลในระยะยาวจะเป็นอย่างไร ? เป็นสิ่งที่น่าติดตามอย่างยิ่ง

กลับมาที่เรื่องราวของบทความในวารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับที่ 1-2567 นี้ ล้วนแล้วแต่เป็นบทความวิจัยทั้งสิ้น เรียกได้ว่าบทความทุกชิ้นผ่านการเก็บข้อมูล ลงพื้นที่ และวิเคราะห์สังเคราะห์อย่างเข้มข้น สรุปและกลั่นกรองออกมาเป็นเนื้อหาดีๆ พร้อมเสิร์ฟแก่ท่านผู้อ่าน ทั้งในประเด็นทางด้านการบริหารรัฐกิจ และประเด็นด้านการเมืองการปกครอง

วารสารฉบับนี้ ขอเริ่มต้นที่กลุ่มบทความทางด้านบริหารรัฐกิจ จำนวน 4 บทความ โดยบทความแรกนั้นเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในระดับประเทศในเรื่อง “**แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดและกระบวนการประเมิน ITA**” โดย ผศ.ดร.สุธรรมมา บริพันธ์เอื้อสกุล จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเห็นว่า

การประเมิน ITA เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ ถูกกำหนดไว้ในแผนงานด้านการป้องกันการทุจริตในระดับประเทศ และเป็นการประเมินเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทราบสถานะการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยผู้เขียนได้ศึกษาตัวชี้วัดและกระบวนการในการประเมิน ITA และพบว่า การประเมินสะท้อนการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานได้เพียงบางส่วนเท่านั้น อีกทั้งคำถามชุดเดียวกันไม่เหมาะสมที่จะใช้วัดการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นคนละประเภท นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินในหลายประเด็น ซึ่งน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง..... บทความต่อมายังอยู่ในแวดวงการบริหารงานภาครัฐระดับประเทศ แต่ให้ความสนใจไปที่ประเด็นการให้บริการด้านสาธารณสุขกับบทความเรื่อง “**ความร่วมมือหลายภาคส่วนในการพลิกโฉมระบบการดูแลสุขภาพประเทศไทยสู่ดิจิทัล**” โดย นางสาวแพรววนิด ธนานนท์ จาก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งได้ศึกษาวิจัยถึงการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) ในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัล โดยทำการศึกษาวิจัยจากข้อมูล

ในช่วง พ.ศ.2560-2565 ผ่านตัวแสดงในภาคีความร่วมมือที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้ ซึ่งได้แก่ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่าความร่วมมือหลายภาคส่วนในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพไปสู่ดิจิทัล จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลร่วมกันที่มีประสิทธิภาพซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ซึ่งผู้อ่านที่สนใจ สามารถติดตามได้ในรายละเอียดของบทความชิ้นนี้

บทความชิ้นที่สามยังอยู่ในแวดวงการบริหารรัฐกิจ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวาระของสังคมไทยซึ่งก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์เมื่อปี 2565 ที่ผ่านมากับบทความเรื่อง **“การปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** โดย ผศ.ดร.ศิริมา ทองสว่าง จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ดร.อำพา แก้วกำกวง จากสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ม.ธรรมศาสตร์ และนายวัฒนชัย ขวาลำธาร จากสำนักวิจัย นวัตกรรมและบริการวิชาการ ม.อีสเทิร์นเอเซีย โดยคณะผู้วิจัยพบว่าการมีมุมมองต่อผู้สูงอายุและนโยบายด้านผู้สูงอายุนั้นมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์โลกรวมถึงในประเทศไทย และการปรับเปลี่ยนมุมมองต่อผู้สูงอายุจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายที่สำคัญคือ จากภาระ ไปสู่พลัง ซึ่งการปรับเปลี่ยนแนวคิดของรัฐบาลนี้ได้ส่งผลโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแสดงที่รับสนอง

นโยบายส่วนกลางและทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ผลการศึกษาและข้อค้นพบจากการวิจัยสามารถนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุได้อย่างไร? เชิญชวนหาคำตอบได้ที่บทความชิ้นนี้ ... บทความชิ้นสุดท้ายในเรื่องการบริหารรัฐกิจ มีขอบเขตการศึกษาวิจัยในระดับสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร กับเรื่อง **“ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร”** โดย ผศ.ดร.ภัครดา เกิดประทุม รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น ที่เห็นว่าสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญและเป็นมือเป็นไม้ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร ซึ่งในปัจจุบันยังมีงานในหลายๆ มิติที่กรุงเทพมหานครยังไม่สามารถให้บริการและจัดการปัญหาให้กับประชาชนได้ดีเท่าที่ควร และเป็นโจทย์สำคัญของบุคลากรทุกคนในทุกสำนักงานเขต ที่ต้องทบทวนบทบาทต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องสามประการ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยตรง ผู้อ่านที่สนใจประเด็นการบริหารงานกรุงเทพมหานครเชิญหาคำตอบได้จากบทความชิ้นนี้ ...

สำหรับ 3 บทความที่เหลือในฉบับนี้เป็นกลุ่มบทความด้านการเมืองการปกครอง และเกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมและความเป็นพลเมืองในสังคมไทย บทความแรก **“ความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560”** โดย ผศ.ดร.เอกอนงค์ ศรีสำอังก์ ผศ.ดร.สมศักดิ์ เจริญพล และ รศ.ดร.รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน จากโรงเรียนกฎหมายและการเมือง ม.สวนดุสิต ซึ่งมุ่งหวังให้กระบวนการการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ที่มุ่งขยายสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำคัญ คือ 1) ข้อเสนอแนะด้านมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาพัฒนากระบวนการในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญฯ และ 2) ข้อเสนอแนะด้านมาตรการทางการบริหารที่สามารถนำมาพัฒนากระบวนการในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญฯ ทั้งนี้ในแต่ละส่วนมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ท่านผู้อ่านไม่ควรพลาด ... บทความต่อมาในกลุ่มนี้ เพิ่มเติกรความเข้มข้นในมิติการมีส่วนร่วม

และความเป็นพลเมืองกับบทความเรื่อง **“ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์”** โดย อ.อภิรักษ์ ทะสุนทร จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม.ราชภัฏเพชรบูรณ์ ที่ต้องการทราบถึงความรู้ความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่ เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อเป็นการหาแนวทางส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในจังหวัดเพชรบูรณ์อีกด้วย ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนได้นำเสนอถึงแนวทางหรือปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้มีความมั่นคงยั่งยืนไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งเป็นอย่างไร? อธิบายปรากฏการณ์พลเมืองในสังคมไทยได้อย่างไร? เชิญติดตามได้ที่บทความนี้ บทความสุดท้ายประจำฉบับนี้ ยังอยู่กันที่ประเด็นพลเมือง กับบทความเรื่อง **“การพัฒนาหลักสูตรส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในจังหวัดอุดรดิตถ์”** โดย ผศ.ดร.สุพัตรา ตันติจริยาพันธ์, ผศ.ดร.ยุพิน เกื่อนศรี และ อ.อุทัย ละชั่ว จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม.ราชภัฏอุดรดิตถ์ ซึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาความเป็นพลเมืองของจังหวัดอุดรดิตถ์ อันจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาและสร้างความ

เข้มแข็งแก่การปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุขของชุมชนในระดับพื้นที่ซึ่งเป็นฐานราก
สำคัญในการปกครองระดับชาติ อีกทั้งการจัดทำข้อเสนอ
แนะเชิงนโยบายดังกล่าวจะช่วยขับเคลื่อนการเมือง
ภาคพลเมืองในระดับจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็น
แนวทางนำไปสู่การเป็นสร้างพลเมืองที่กระตือรือร้น
(Active citizen) ต่อไป...

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความวิจัยที่นำเสนอใน
วารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่าน....
สุดท้ายนี้ขอให้ทุกท่านเพลิดเพลินกับบทความที่
วารสารของเราได้คัดสรรมา และขอให้ทุกท่านมีความสุข
สนุกสนานกับช่วงเวลาของเทศกาลสงกรานต์ในปีนี้

ด้วยความปรารถนาดี

ภควัต อัจฉริยปัญญา

บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดและกระบวนการประเมิน ITA*

Ways to Improve the Index and Process of ITA

สุธรรมา ปริพนธ์เอื้อสกุล**

Suthamma Paripontueasakul***

บทความนี้

Received

11 สิงหาคม 2566

Revised

26 กันยายน 2566

Accepted

17 ตุลาคม 2566

บทคัดย่อ

การประเมิน ITA เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐโดยกำหนดไว้ในแผนงานด้านการป้องกันการทุจริตในระดับประเทศ และเป็นการประเมินเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทราบสถานะการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการให้บริการประชาชน บทความนี้ศึกษาตัวชี้วัดและกระบวนการในการประเมิน ITA ศึกษาการนำผลการประเมิน ITA ไปปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมิน ITA การวิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับอาวุโส ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินและกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมิน จากการวิจัยพบว่า การประเมินสะท้อนการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานได้เพียงบางส่วนเท่านั้น แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) และ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) เป็นการวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งการรับรู้มีการเปลี่ยนแปลงและเกิดความคลาดเคลื่อนได้ อีกทั้งคำถามชุดเดียวกันไม่เหมาะสมที่จะใช้วัดการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นคนละประเภท สำหรับแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) ซึ่งเป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานพิจารณาจากความครบถ้วนตามองค์ประกอบของข้อมูลเป็นหลัก แต่ไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพของข้อมูลและการนำข้อมูล

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

*** Assistant Professor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (Ph.D)

ไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ การประเมินยังมีปัญหาด้านกระบวนการจัดเก็บข้อมูลซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของผลการประเมินอีกด้วย บทความนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินในหลายประเด็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรปรับปรุงคำถามในแบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ให้ชัดเจนและเข้าใจง่าย โดยอธิบายหน่วยวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าต้องการวัดหน่วยงานระดับใด รวมทั้งควรใช้คำถามคนละชุดแยกตามประเภทของหน่วยงาน นอกจากนี้ ควรให้หน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดสัดส่วนผู้ตอบแบบวัด IIT และแบบวัด EIT และควรกำหนดสัดส่วนผู้ตอบแบบสำรวจให้ครอบคลุมทุกภารกิจหลักของหน่วยงาน สำหรับแบบวัด OIT ควรพิจารณาที่คุณภาพและรายละเอียดของข้อมูลที่เปิดเผยด้วย นอกจากนี้ ควรปรับปรุงวิธีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละเครื่องมือ โดยแบบวัด OIT ควรใช้เกณฑ์เดียวกันกับ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT คือ 0 – 100 คะแนน และเปลี่ยนวิธีการถ่วงน้ำหนัก เป็นแบบวัด IIT ร้อยละ 33, แบบวัด EIT ร้อยละ 33, และ แบบวัด OIT ร้อยละ 33 โดยผลรวมของคะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 เช่นเดิม นอกจากการใช้เครื่องมือทั้ง 3 เครื่องมือในการประเมิน ITA แล้ว ควรพิจารณาข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการประเมินด้วย เช่น การเข้าสังเกตการณ์ช่วงการจัดเก็บข้อมูล เพื่อให้การประเมินมีความโปร่งใสและสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สะท้อนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ, การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ส่วนราชการไทย - การประเมินผล, ธรรมาภิบาล, การบริหารรัฐกิจ

Abstract

ITA is an important mechanism to prevent public sector corruption and is assigned to national strategies to fight corruption and evaluate the transparency and quality of public services provided by government organizations. This research paper studied ITA's principles, indexing process, and implications of ITA and gave recommendations for improving ITA. In-depth interviews were conducted with senior executives, employees of government organizations, and other key informants relevant to ITA. The results revealed that ITA can partially evaluate the transparency and performance of an organization. The Internal Integrity and Transparency Assessment (IIT) and External Integrity and Transparency

Assessment (EIT) are used to assess the perceptions of the organization's stakeholders about its performance, which can vary from time to time. IIT and EIT should not be designed to evaluate different types of government organizations. The Open Data Integrity and Transparency Assessment (OIT), which evaluates the level of public information disclosure, emphasizes the quantitative components of information rather than its quality and usability. In addition, ITA also needs help in terms of the data collection process, which impacts the credibility of the assessment. It is recommended that the National Anti-Corruption Commission rewrite IIT and EIT questions to be more straightforward and more understandable, define the unit of analysis in the questions, and design different sets of questions for different government organizations.

Moreover, the Commission should set up a central unit to set proportions for respondents, who should come from various departments. OIT questions should consider the quality and details of information that is disclosed. It should be scaled 0100-, the same as IIT and EIT. The weight of IIT, EIT, and OIT should be recalculated to 33%, 33%, and 33%, respectively, and the scores should add up to 100 points. In addition to IIT, EIT, and OIT, the Commission should consider other qualitative information, such as observing the data collection period to increase the transparency in ITA, which will be used as an effective tool to evaluate an organization's performance.

Keywords: Integrity and Transparency Assessment (ITA), Corruption Thailand protection, Good governance, Public administration

ที่มาและความสำคัญของการประเมิน ITA

ดัชนีที่ใช้วัดธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของประเทศทั่วโลกมีหลายดัชนี ซึ่งวัดจากการรับรู้และมุมมองต่อการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ภาคธุรกิจ สถานการณ์ในสังคม และการรับรู้ของประชาชน ดัชนีที่เป็นที่ยอมรับระดับโลก เช่น Worldwide Governance Indicators, Corruption Perceptions Index, Global Corruption Barometer, Bribe Payers Index สำหรับประเทศไทย วัดสถานการณ์การทุจริตโดยอ้างอิงจาก Corruption Perceptions Index (CPI) หรือ ดัชนีการรับรู้การทุจริต จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) CPI เป็นการวัดการรับรู้การทุจริตและปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยวัดจากหลายมิติ เช่น การให้สินบน การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การใช้เงินงบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินการต่อต้านการทุจริต CPI มีคะแนนตั้งแต่ 0 คะแนน ถึง 100 คะแนน โดย 0 คะแนน หมายถึง การรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด ในขณะที่ 100 คะแนน หมายถึง การรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย (Transparency International, 2021, online) ประเทศไทยในปี พ.ศ.2565 ค่าคะแนน CPI อยู่ในระดับต่ำ และอยู่ในอันดับรั้งท้ายจาก 180 ประเทศทั่วโลก ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักเมื่อเปรียบกับ 5 ปี ก่อนหน้า คือ 36 คะแนน และอันดับ 101 ในปี พ.ศ.2565, 35 คะแนน และอันดับ 110 ในปี พ.ศ.2564, 36 คะแนน และอันดับ 104 ในปี พ.ศ.2563, 36 คะแนน และอันดับ 101 ในปี พ.ศ.2562, 36 คะแนน และอันดับ 99

ในปี พ.ศ.2561, และ 37 คะแนน และอันดับ 96 ในปี พ.ศ.2560 (Transparency International, 2022, online) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีการรับรู้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสูงและมีความโปร่งใสดำตามหลักการประเมินของ TI

ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันอย่างรุนแรง รูปแบบของการทุจริตที่มีความสลับซับซ้อน ขยายวงกว้างมากขึ้น และตรวจสอบได้ยากมากขึ้น ซึ่งส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน การยกระดับคะแนน CPI ของประเทศไทย และการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระดับประเทศนั้น เกิดขึ้นได้จากการดำเนินงานของหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน การสร้างจิตสำนึกและค่านิยมเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต และความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม และภาคีต่างๆ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หากภาครัฐดำเนินการอย่างโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ประชาชนจะได้รับความพึงพอใจและได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเต็มที่ด้วย ภาครัฐมีการใช้มาตรการและกลไกในการเสริมสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานหลายมาตรการ เช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2565 รวมทั้งให้มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) การประเมิน ITA โดย คณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นการประเมินด้านธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐทั้งประเทศ และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแผนงานด้านการป้องกันการทุจริตในระดับประเทศ ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 – 2580 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ การประเมิน ITA ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับที่ 21 ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ.2561 – 2580) และแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับปรับปรุง) ดังนั้น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ประกอบไปด้วย 2 แผนย่อย ได้แก่ การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการปราบปรามการทุจริต หนึ่งในตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ปี พ.ศ.2566-2570 คือ ร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA อยู่ที่ร้อยละ 100 (85 คะแนนขึ้นไป) ส่วนแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ปี พ.ศ.2565 คือ CPI อยู่ที่ 45 คะแนน และร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA อยู่ที่ร้อยละ 80 (85 คะแนนขึ้นไป) (แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง), 2564, น. 291-271) จะเห็นได้ว่า การประเมิน ITA เป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อน แผนและนโยบายด้านการป้องกันการทุจริตในระดับประเทศ โดยถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ และแผนการปฏิรูปประเทศ และยังเป็นตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ เช่น

ตัวชี้วัดการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และการประเมินผู้บริหารของ รัฐวิสาหกิจหลายแห่ง

การประเมิน ITA เป็นการประยุกต์แนวคิดของการประเมินคุณธรรมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment) ขององค์กรต่างประเทศ ที่ประสบความสำเร็จ คือ องค์กรต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ของสาธารณรัฐเกาหลี โดยใช้เป็นกรอบแนวคิดในการประเมิน สังเคราะห์เป็นดัชนีหลักที่สำคัญในการประเมินโดยจำแนกดัชนีเป็นตัวชี้วัดตัวชี้วัดย่อย ประเด็นในการสำรวจ และแปลงไปสู่คำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็น รวมทั้งการรวบรวมข้อมูล เอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน การประเมิน ITA ได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ.2556 และมีการพัฒนาตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยมา ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2561 มีมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมิน โดยใช้แนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่ สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด เมื่อปี พ.ศ.2561 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ศึกษาทบทวนรายละเอียดแนวทางการประเมิน โดยมุ่งเน้นการออกแบบการขับเคลื่อนการประเมินอย่างเป็นระบบ ลดภาระของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดการใช้จ่ายงบประมาณ

สถาบันพระปกเกล้า

และเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันการทุจริตเชิงรุก ประกอบกับได้พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment System: ITAS) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ทันสมัย สามารถบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว ทำให้การดำเนินการประเมินสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ การประเมินรูปแบบใหม่นี้ได้เริ่มทดลองใช้นำร่องในการประเมินสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 และใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศอย่างเป็นทางการเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานวิจัยแห่งชาติ, 2563, น. 2)

ปี พ.ศ.2566 มีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการประเมิน ITA จำนวน 8,323 หน่วยงานทั่วประเทศ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น มีผู้เข้าร่วมการประเมินรวม 1,006,246 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 421,851 คน และผู้รับบริการหรือติดต่อกับภาครัฐ จำนวน 584,395 คน ผลการประเมินในภาพรวมระดับประเทศ มีผลคะแนนเฉลี่ย 90.19 คะแนน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า 2.62 คะแนน และเมื่อพิจารณาสัดส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่มีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ขึ้นไป พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 6,737 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 80.94 ของหน่วยงานทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ 10.42 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ, 2566, ออนไลน์)

จะเห็นได้ว่าการประเมิน ITA เป็นกิจกรรมสำคัญในระดับประเทศ โดยหน่วยงานภาครัฐทั้งประเทศได้ดำเนินการประเมินไปพร้อมกันและเสร็จสิ้นในรอบระยะเวลาเดียวกัน ซึ่งเริ่มต้นในเดือนมกราคมและสิ้นสุดในเดือนสิงหาคมของทุกปี อีกทั้งเป็นกิจกรรมที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรและบุคคลภายนอก ที่มารับบริการจากหน่วยงานให้เข้าร่วมการประเมินมากถึง 1 ล้านคน

การประเมิน ITA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้ทราบถึงสถานะการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงาน และนำผลการประเมินที่ได้ไปสู่การปรับปรุงพัฒนาให้มีการบริหารงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน การประเมินใช้เครื่องมือ 3 เครื่องมือ ดังนี้ 1) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) เป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในที่มีต่อหน่วยงานของตนเอง ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ ตัวชี้วัดที่ 2 การใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดที่ 3 การใช้อำนาจ ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ และตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต 2) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) เป็นการประเมินระดับการรับรู้ของ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่มีต่อหน่วยงานที่ถูกประเมิน ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร และตัวชี้วัดที่ 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน และ 3) แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) เป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน โดยมีคณะที่ปรึกษาการประเมินในฐานะผู้เชี่ยวชาญและคนกลางในการตรวจสอบข้อมูลและให้คะแนน ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล และตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต การประเมินจาก 3 เครื่องมือ มีการถ่วงน้ำหนักดังนี้ แบบวัด IIT ร้อยละ 30, แบบวัด EIT ร้อยละ 30, และแบบวัด OIT ร้อยละ 40 โดยผลรวมของคะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ก, น. 8)

ในแต่ละปี ผลการประเมิน ITA มักถูกนำมาเทียบเคียงกับผลการประเมิน CPI และถูกคาดหวังให้เป็นเครื่องมือในการยกระดับคะแนน CPI ของประเทศ อย่างไรก็ตาม หากเทียบเคียงการประเมิน ITA และ CPI แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกันในหลายมิติ มิติแรกคือตัวชี้วัดและเกณฑ์ในการประเมิน: CPI วัดการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐหลายมิติ เช่น การตัดสินใจ ความสามารถของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและการบังคับใช้เครื่องมืออย่างมีประสิทธิภาพ การมีกฎหมายลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต

คอร์รัปชัน และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (Transparency International, 2021, online) ในขณะที่ ITA วัดสถานะการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการปฏิบัติงาน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน โดยประเมินจากการปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ การแก้ไขปัญหาการทุจริต คุณภาพการดำเนินงาน ประสิทธิภาพการสื่อสาร การปรับปรุงระบบการทำงาน การเปิดเผยข้อมูล และการป้องกันการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ก, น. 7) แต่ ITA ไม่ได้รวมถึงกระบวนการอื่นที่เกี่ยวกับการทุจริต เช่น การบังคับใช้กฎหมาย มิติที่สองคือแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน: CPI ประเมินโดยใช้ข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจ โดยต้องมีแหล่งข้อมูลอย่างน้อย 3 แหล่งจากทั้งหมด 13 แหล่งในการประเมินประเทศนั้นๆ และเก็บข้อมูลจากองค์กรที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับระดับสากล เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และ สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) (Transparency International, 2021, online) ในขณะที่ ITA ประเมินโดยใช้ข้อมูลจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในองค์กร คือผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์กรคือผู้มาติดต่อกับภาครัฐ และการประเมินระดับของการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ก, น. 20-21) มิติที่สามคือการเปรียบเทียบผลการประเมินกับหน่วยงานอื่นทั่วโลก: CPI เป็นดัชนีที่ใช้วัดสถานการณ์การทุจริต

ที่เป็นที่ยอมรับและมีการใช้อย่างแพร่หลายมากที่สุดทั่วโลก สามารถเปรียบเทียบสถานการณ์การทุจริตระหว่างประเทศต่างๆ ได้ถึง 180 ประเทศทั่วโลก ในขณะที่ ITA เป็นการประเมินสถานการณ์ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย และไม่สามารถเทียบเคียงกับหน่วยงานภาครัฐของประเทศอื่นได้ จากความแตกต่างกันในหลายมิติของการประเมินทั้ง 2 อย่าง ผลการประเมินของทั้ง 2 อย่างนี้จึงไม่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ นอกจากนี้ ผลการประเมิน ITA ไม่ได้ถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมิน CPI และไม่ได้เป็นแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน CPI การประเมิน ITA จึงไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการยกระดับคะแนน CPI ของประเทศไทยได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงการประเมิน ITA จะสามารถช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในภาพรวมและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะให้ดีขึ้นได้

กลไกการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ประกอบไปด้วย 2 ระดับ ในระดับนโยบาย คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐ ทั้ง 8 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ทำหน้าที่กำหนดกรอบแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการประเมิน ให้ความเห็นชอบต่อผลการประเมินและแนวทางในการพัฒนาการประเมิน และสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการประเมิน ส่วนในระดับปฏิบัติ มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำกับและพัฒนาการประเมิน ทำหน้าที่กำกับติดตามกระบวนการประเมินให้เป็นไปตามมาตรฐาน กลั่นกรองผลการประเมิน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ข, น. 36-37) จากการสัมภาษณ์ผู้แทนจาก สำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. สร้างพันธมิตรกับหลายภาคส่วนในขับเคลื่อนและผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการประเมิน เช่น หน่วยงานระดับนโยบายที่ทำหน้าที่กำกับและติดตามการประเมิน ทั้ง 8 หน่วยงานข้างต้น ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน เพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของการประเมินและสามารถประยุกต์ใช้ผลการประเมินในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการสร้างพันธมิตรจะช่วยให้การขับเคลื่อนเกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น และเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดโดยมีการจัดประชุมจำนวนหลายครั้งในแต่ละปีด้วย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ตามมาตรา 32 ว่าด้วยการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะ ต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กร อัยการ ในการ (1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือ วางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและ ภาคเอกชนอย่างเข้มงวด (3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็น ช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี ต่อราชการได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, 2561, น. 15-22)

ดังนั้น นอกจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีภารกิจหลักด้านการปราบปรามการทุจริตและการตรวจสอบ ทรัพย์สิน ตามมาตรา 28 แล้ว ยังมีภารกิจหลักด้านการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามมาตรา 32 ด้วย เช่น การจัดให้มีการประเมิน ITA ระดับประเทศ การพัฒนา ประสิทธิภาพของภาครัฐ หรือการพัฒนาเทคโนโลยี สารสนเทศ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญที่ต้องทำควบคู่กันไป เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศ อย่างไรก็ตาม

ประชาชนรับรู้ภาพลักษณ์และเข้าใจหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สินมากกว่าภารกิจด้านการประเมิน ITA เช่น การวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการวินิจฉัยผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สื่อสารกับสาธารณชนบ่อยครั้งว่าการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือตรวจสอบสุขภาพของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ได้เป็น เครื่องมือในการวัดการทุจริตของหน่วยงานว่าหน่วยงาน ใดมีการทุจริตมากหรือหน่วยงานใดมีการทุจริตน้อย ไม่ได้ ใช้ตรวจสอบว่าการทุจริตเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และไม่ได้ ใช้เป็นเครื่องมือตัดสินว่าหน่วยงานใดทำถูกหรือทำผิด อีกทั้งเมื่อมีการประกาศผลการประเมินในแต่ละปี ดังเช่น ในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง ทุจริตเป็นข่าวใหญ่ระดับประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สื่อสารว่า การทุจริตของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ที่เป็นข่าวนั้นเป็นเรื่องของรายบุคคลและไม่ได้สะท้อน การดำเนินงานของทั้งองค์กร การประเมิน ITA ยังคง เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ โดยหากดูที่รายละเอียด ของผลการประเมินแล้วจะพบว่า คะแนนในภาพรวม ของหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับสูงก็จริง แต่คะแนนด้าน การทุจริตของผู้บริหารอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งแสดงว่าบุคลากร สะท้อนปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรผ่านการประเมิน ITA อย่างไรก็ตาม ประชาชนมองว่าหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง ได้คะแนนการประเมินในระดับสูง ซึ่งขัดแย้งกับสถานการณ์ การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในหน่วยงานนั้น ด้วยเหตุนี้

ประชาชนจึงตั้งข้อสงสัยต่อวิธีการและกระบวนการประเมินว่ามีความถูกต้องหรือโปร่งใสมากน้อยเพียงใด เคลือบแคลงผลการประเมินที่ประกาศในแต่ละปี รวมทั้งตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการประเมินของ ITA และ CPI ที่สวนทางกัน โดยคะแนน CPI ของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำทุกปีและอยู่ในอันดับรั้งท้ายเมื่อเทียบกับประเทศอื่นทั่วโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับคะแนน ITA ที่อยู่ในระดับสูงทุกปี ย่อมแสดงว่าปัญหาเรื่องการทุจริต คอรัปชันในภาครัฐไม่ได้ลดน้อยลง

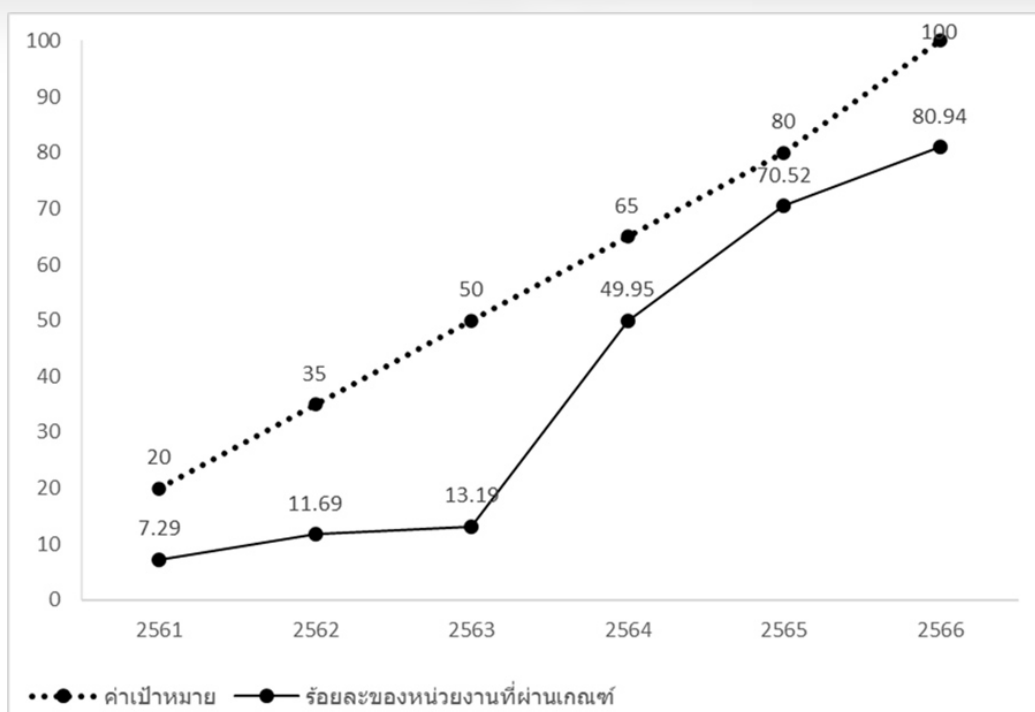
วัตถุประสงค์ของการวิจัยและระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ศึกษาตัวชี้วัดและกระบวนการในการประเมิน ITA 2) ศึกษาการนำผลการประเมิน ITA ไปปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และ 3) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมิน ITA ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ผู้วิจัยแบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 แหล่ง ได้แก่ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษาข้อมูลเอกสาร โดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ ตำรา บทความ และรายงานประจำปี และ 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนา

การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปรึกษาการประเมิน ผู้เข้าร่วมการประเมิน นักวิชาการและคณาจารย์มหาวิทยาลัย โดยสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมการประเมินทั้งผู้บริหารระดับอาวุโสและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จำนวน 7 หน่วยงาน และหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จำนวน 5 หน่วยงาน รวม 12 หน่วยงาน การคัดเลือกหน่วยงานกำหนดจากระดับผลคะแนนและประเภทของหน่วยงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและหลากหลายมิติ การวิเคราะห์เชิงคุณภาพใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) โดยตรวจสอบข้อมูลที่ได้กลุ่มตัวอย่างที่ครอบคลุมทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดตัวชี้วัด ผู้เข้าร่วมการประเมิน ที่ปรึกษาการประเมิน นักวิชาการและคณาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งช่วยให้อภิปรายผลว่าตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินมีความเหมาะสมหรือไม่ และควรมีแนวทางการปรับปรุงตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินอย่างไร โดยลดการอภิปรายผลที่มีแนวโน้มเอนเอียงไปตามมุมมองของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

วิเคราะห์ผล

ผลการประเมินตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ปี พ.ศ.2566 และ ย้อนหลัง 5 ปี



รูปภาพที่ 1: ผลการประเมินตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดไว้ว่า หน่วยงานภาครัฐต้องมีค่าคะแนนผ่านเกณฑ์อยู่ที่ 85 คะแนน จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 100, ร้อยละ 80, ร้อยละ 65, ร้อยละ 50, ร้อยละ 35, และ ร้อยละ 20 ในปี พ.ศ.2566, พ.ศ.2565, พ.ศ.2564, พ.ศ.2563, พ.ศ.2562, และ พ.ศ.2561 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถบรรลุค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ได้สักปีเดียว โดย ปี พ.ศ. 2566 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 100 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินร้อยละ 80.94 เช่นเดียวกันกับปี พ.ศ.2565 ซึ่งกำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

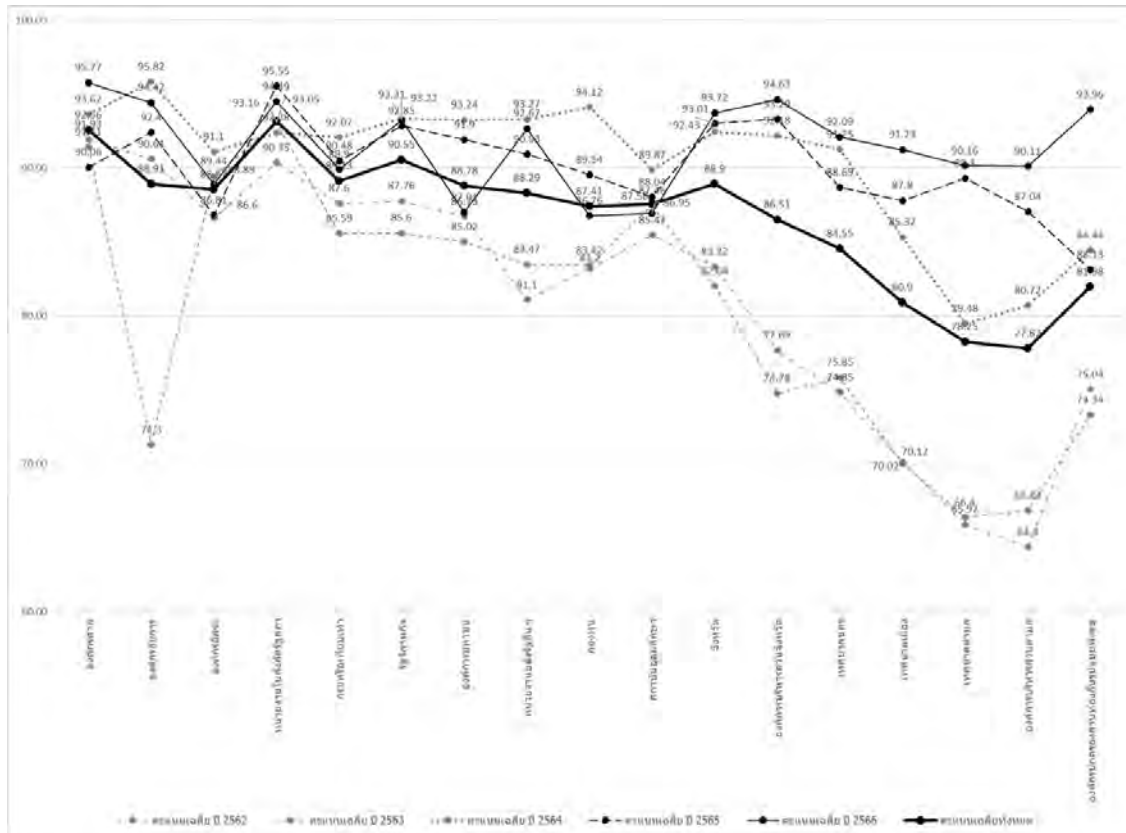
เพียงร้อยละ 70.52 และ ปี พ.ศ.2564 ซึ่งกำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 49.95 สำหรับช่วงปี พ.ศ.2561 – 2563 สัดส่วนของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับต่ำมาก โดยปี พ.ศ.2563 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 13.19, ปี พ.ศ.2562 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 11.69, และ ปี พ.ศ.2561 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

สถาบันพระปกเกล้า

คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 แต่มี หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 7.29 ถึงแม้ภาพรวมของหน่วยงานภาครัฐจะไม่สามารถ บรรลุค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ

ได้สักปีเดียว แต่ถือว่าหน่วยงานมีพัฒนาการที่ดีขึ้นใน ระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ทั้งคะแนนเฉลี่ยในภาพรวม ระดับประเทศและสัดส่วนของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ การประเมินที่สูงขึ้น

วิเคราะห์ผลการประเมินรายประเภทหน่วยงาน ปี พ.ศ. 2566 และ ย้อนหลัง 5 ปี



ซึ่งนับเป็นปีแรกที่หน่วยงานภาครัฐทุกประเภทมีคะแนนเฉลี่ยผ่านเกณฑ์การประเมิน ในขณะที่ ปี พ.ศ.2565 หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ได้แก่ องค์การศาล องค์การอัยการ องค์การอิสระ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐอื่นๆ จังหวัด และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน แต่มีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 80 ได้แก่ กองทุน สถาบันอุดมศึกษา เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, ปี พ.ศ.2564 หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ได้แก่ องค์การศาล องค์การอิสระ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา องค์การอัยการ กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐอื่นๆ กองทุน สถาบันอุดมศึกษา จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และ เทศบาลเมือง ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, ปี พ.ศ.2563 หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา องค์การศาล องค์การอิสระ สถาบันอุดมศึกษา รัฐวิสาหกิจ กรมหรือเทียบเท่า และองค์การมหาชน ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐอื่นๆ กองทุนจังหวัด เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การอัยการ เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล, ปี พ.ศ.2562 เนื่องจากไม่มีการประกาศจำนวนและร้อยละของหน่วยงาน

ที่ผ่านเกณฑ์ในแต่ละประเภท จึงทราบเพียงคะแนนเฉลี่ยของหน่วยงานแต่ละประเภท หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ได้แก่ องค์การศาล องค์การอัยการ องค์การอิสระ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน สถาบันอุดมศึกษา ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐอื่นๆ กองทุน จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

อภิปรายผล

จากการวิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA เป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2561 ซึ่งมีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมในการประเมิน โดยในปีแรกๆ หน่วยงานยังไม่คุ้นชินกับเกณฑ์และวิธีการประเมิน แต่เมื่อผ่านไป 2 – 3 ปี หน่วยงานเริ่มมีความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์และวิธีการประเมินมากขึ้น และเห็นความสำคัญของการประเมินมากขึ้น หน่วยงานที่เคยไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ขึ้นไป เริ่มเรียนรู้และปรับปรุงการดำเนินงานจนสามารถผ่านเกณฑ์การประเมินในปีต่อๆ มาได้ ในแต่ละปี สำนักงาน ป.ป.ช. มีการประกาศผลการประเมินภาพรวมระดับประเทศ ผลการประเมินเฉลี่ยของหน่วยงานเปรียบเทียบกับรายการตรวจ รายการประเภท รายการพื้นที่ภาค และรายจังหวัด ทำให้เกิดการเปรียบเทียบและสร้างแรงผลักดันต่อผู้บริหารขององค์กรทั้งในแง่บวกและแง่ลบ บางหน่วยงานเห็นข้อควรปรับปรุงและนำไปพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

กระบวนการทำงานให้ดีขึ้น เช่น การปรับปรุงการสื่อสารให้บุคลากรและประชาชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร การใช้ทรัพยากรสินราชการ หรือการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงาน รวมทั้งการนำการประเมินไปใช้เป็นตัวชี้วัดของหน่วยงานและเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานหาวิธีการที่ทำให้ได้รับคะแนนการประเมินที่สูงขึ้น เช่น การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวโน้มตอบแบบสำรวจเป็นเชิงบวกกับองค์กร

นอกจากนี้ หน่วยงานเห็นว่าการประเมิน ITA เปรียบเสมือนเครื่องชี้ขาดว่าองค์กรมีการดำเนินงานที่สุจริตหรือโปร่งใสหรือไม่ ผลคะแนนและระดับผลการประเมินถูกแปลความหมายว่าหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นหน่วยงานที่มีความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลสูง ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นหน่วยงานที่มีความโปร่งใสต่ำและมีการทุจริตคอร์รัปชันสูง ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นอย่างมาก โดยมีการกำกับติดตามหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์ให้มีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะให้ครบถ้วน ในขณะที่ไม่ได้เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการกับหน่วยงานที่ถึงแม้จะผ่านเกณฑ์การประเมิน แต่กลับมีข่าวเรื่องการทุจริตหรือการเรียกรับสินบนซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ซ้ำซากที่เกิดขึ้นในประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สื่อสารกับสาธารณชนว่า การทุจริตของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่ปรากฏในข่าวเป็นเรื่องของรายบุคคลซึ่งไม่ได้สะท้อนการดำเนินงานของทั้งองค์กร ทำให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินและประชาชนตั้งคำถามว่าความสำคัญ

และประโยชน์ของการประเมินคืออะไร คำนวณกับงบประมาณและทรัพยากรที่เสียไปกับการประเมินอย่างไร ยกตัวอย่างหน่วยงาน ก. ที่มีการเปิดโปงการทุจริตเป็นข่าวใหญ่ระดับประเทศ เมื่อต้น ปี พ.ศ.2566 จากผลการประเมินพบว่า ปี พ.ศ.2565 ผลการประเมินของหน่วยงาน ก. ในภาพรวมได้ 85.79 คะแนน อยู่ในระดับ A, ปี พ.ศ.2564 ได้ 88.44 คะแนน อยู่ในระดับ A, และ ปี พ.ศ.2563 ได้ 85.28 คะแนน อยู่ในระดับ A แต่ผลการประเมินโดยบุคลากรใน แบบวัด IIT โดยเฉพาะตัวชี้วัด 3 ตัว ได้แก่ 1) การแก้ไขปัญหาการทุจริต 2) การใช้ทรัพยากรสินของราชการ และ 3) การใช้งบประมาณ ได้คะแนนในระดับต่ำมากต่อเนื่องกันทุกปี โดย ปี พ.ศ.2565 ได้คะแนนตัวชี้วัด 3 ตัวที่ 73.33 คะแนน, 71.37 คะแนน, และ 69.07 คะแนน ตามลำดับ, ปี พ.ศ.2564 ได้คะแนนตัวชี้วัด 3 ตัวที่ 72.22 คะแนน, 71.75 คะแนน, และ 68.86 คะแนน ตามลำดับ, และ ปี พ.ศ.2563 ได้คะแนนตัวชี้วัด 3 ตัวที่ 72.16 คะแนน, 71.35 คะแนน, และ 68.86 คะแนน ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า หากสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการตรวจสอบและติดตามการทุจริตอย่างจริงจัง โดยพิจารณาคะแนนในภาพรวม รายเครื่องมือ และรายตัวชี้วัด อีกทั้งพิจารณาจากหลักฐานเชิงประจักษ์อื่น ก็จะสามารถตรวจจับสถานการณ์ที่ผิดปกติและความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และมีการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตนั้นและขยายผลต่อไปได้ ตรงกันข้าม หากการประเมิน ITA ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สะท้อนความโปร่งใสของหน่วยงานได้ หรือหากผลการประเมินออกมาแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการตรวจสอบและติดตามอย่างเข้มข้น และปล่อยให้เกิดการทุจริตและเกิด

ความเสียหายต่อประเทศ ก็ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการประเมินต่อไป เนื่องจากไม่คุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้และไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาภาครัฐ

จากการวิจัยพบว่า การประเมิน ITA สะท้อนการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการประเมินมีปัญหาด้านตัวชี้วัด เครื่องมือกระบวนการประเมิน และการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ด้านตัวชี้วัดและเครื่องมือการประเมิน

จากการวิจัยพบว่า การประเมิน ITA ใช้เครื่องมือ 3 เครื่องมือ คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT, และ แบบวัด OIT ซึ่งการใช้เครื่องมือทั้ง 3 เครื่องมือในการประเมินความโปร่งใสขององค์กร ทั้งจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก และระดับการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน ทำให้ได้มุมมองที่สะท้อนการดำเนินงานขององค์กรได้ดีกว่าการประเมินจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในองค์กรเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ซึ่งเป็นการวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกสามารถเกิดความคลาดเคลื่อนซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของเครื่องมือได้ (reliability) เนื่องจากการนำเครื่องมือมาวัดหลายๆ ครั้งกับผู้ตอบแบบสำรวจคนใดคนหนึ่ง ผลที่ได้อาจไม่เหมือนกันหรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันในแต่ละครั้ง และการรับรู้ของผู้ตอบสำรวจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ขึ้นกับอารมณ์ ความ

รู้สึก ความพึงพอใจ หรือประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น โดยที่สถานการณ์นั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับข้อคำถามนั้นโดยตรงหรือไม่ก็ได้ เช่น การประเมินอยู่ในช่วงการปรับเงินเดือนหรือเลื่อนขั้น หากบุคลากรรู้สึกว่าได้ตนเองได้รับความยุติธรรมจากองค์กรจะมีแนวโน้มตอบคำถามเป็นเชิงบวก แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ยังมีปัญหาเรื่องความตรงของเนื้อหา (content validity) โดยเครื่องมือวัดได้ตรงตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะวัดได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากข้อคำถามบางข้อไม่ได้สอดคล้องกับการวัดด้านความโปร่งใสของการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ข้อคำถามบางข้อมีความกำกวมและเข้าใจยาก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แบบวัด IIT เป็นการถามการรับรู้ของบุคลากรในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานมาไม่น้อยกว่า 1 ปี ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ และการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยเกณฑ์การให้คะแนนคือ 0 – 100 คะแนน พบว่า การถามการรับรู้ของบุคลากร โดยให้เลือกลด น้อยที่สุดหรือไม่มีเลย น้อย มาก มากที่สุด มีส่วนให้ผู้ตอบแบบสำรวจมีแนวโน้มเลือกลด น้อย หรือ มาก มากกว่าจะเลือกลด น้อยที่สุด หรือ มากที่สุด และการรับรู้ของผู้ตอบแบบสำรวจมักขึ้นกับความรู้สึก ความพึงพอใจ หรือประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น เช่น หากอยู่ในช่วงของการพิจารณาเงินเดือนหรือการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ก็จะมีผลต่อทัศนคติต่อผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรได้ อีกทั้งผู้ตอบแบบสำรวจสามารถคาดเดาผลลัพธ์จากการเลือกลด น้อยที่สุด ผู้ตอบแบบสำรวจสามารถกำหนดคำตอบให้ผลลัพธ์ออกมาดีหรือไม่ดี แทนการตอบตามความเป็นจริงได้ นอกจากนี้ ข้อคำถาม

สถาบันพระปกเกล้า

ในแบบวัด IIT มีการใช้คำที่ไม่ชัดเจนและต้องอาศัยการตีความ ซึ่งควรใช้คำหรืออธิบายความหมายของคำให้ชัดเจนเพื่อผู้ตอบแบบสำรวจแต่ละคนจะได้เข้าใจถึงสิ่งเดียวกัน เช่น *หน่วยงานของท่าน* หมายถึง หน่วยงานในภาพรวมหรือ ส่วนงานระดับใด *ผู้บังคับบัญชา* หมายถึง ผู้บังคับบัญชา ระดับใด *บุคลากรในหน่วยงานของท่าน* หมายถึง บุคลากร ในภาพรวมหรือส่วนงานที่ผู้ตอบสังกัดอยู่

ในส่วนของตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติหน้าที่ ข้อคำถาม บางข้อไม่ชัดเจนและไม่ได้สะท้อนคุณภาพในการปฏิบัติงานได้ดีนัก เช่น *บุคลากรในหน่วยงานของท่านปฏิบัติงาน หรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อเป็นไปตามขั้นตอนหรือเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดมากน้อยเพียงใด* ซึ่งการปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอนหรือเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด หมายถึงอะไร และหากบุคลากรดำเนินการตามนั้นแล้ว ก็ถือว่าเพียงพอต่อการให้บริการที่ดีแล้วหรือไม่ ตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติหน้าที่ควรมีข้อคำถามที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ด้วย เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียนจากบุคคลภายนอกเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ส่วนตัวชี้วัดด้านการใช้งบประมาณ และการใช้ทรัพย์สินของราชการ นั้น ไม่ควรถามบุคลากรทั่วๆ ไปในองค์กร แต่ควรถามบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับด้านนั้นโดยตรง จึงจะได้คำตอบที่ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด เช่น *หน่วยงานของท่านมีการใช้จ่ายงบประมาณคุ้มค่าต่อประโยชน์ที่ได้รับหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด* ซึ่งหากบุคลากรผู้ตอบแบบสำรวจไม่ได้รับผิดชอบด้านงบประมาณก็จะไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ และไม่สามารถให้คำตอบที่ตรงกับความ เป็นจริงได้ ข้อคำถามบางข้อถามสิ่งที่เป็นพฤติกรรม

เกี่ยวกับการทุจริตซึ่งไม่ได้ทำให้เห็นอย่างเปิดเผย เช่น *บุคลากรหน่วยงานของท่านมีการเอาทรัพย์สินของราชการไปเป็นของส่วนตัวหรือนำไปให้กลุ่มหรือพวกพ้องมากน้อยเพียงใด* ส่วนตัวชี้วัดด้านการใช้อำนาจ และการแก้ไขปัญหาการทุจริต ข้อคำถามส่วนใหญ่ชัดเจนและสะท้อนความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรได้ดี เช่น *ท่านได้รับมอบหมายงานตามตำแหน่งหน้าที่จากผู้บังคับบัญชา อย่างเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด*

แบบวัด EIT เป็นการถามการรับรู้ของผู้รับบริการ หรือผู้มาติดต่อหน่วยงาน ในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพ การดำเนินงาน ประสิทธิภาพการสื่อสาร และการปรับปรุงระบบการทำงาน โดยเกณฑ์การให้คะแนนคือ 0-100 คะแนน พบว่า การถามการรับรู้ของผู้รับบริการ โดยให้ เลือกตอบ น้อยที่สุดหรือไม่มีเลย น้อย มาก มากที่สุด มีส่วนให้ผู้ตอบแบบสำรวจมีแนวโน้มเลือกตอบ น้อย หรือ มาก มากกว่าจะเลือกตอบ น้อยที่สุด หรือ มากที่สุด เช่นเดียวกับการตอบแบบวัด IIT การรับรู้ของผู้ตอบแบบสำรวจมักขึ้น กับความรู้สึก ความพึงพอใจ หรือประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ในช่วงเวลานั้น เช่น หากหน่วยงานมีลักษณะให้คุณหรือให้โทษแก่ผู้รับบริการ ก็จะมีผลต่อทัศนคติต่อหน่วยงานได้ หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านบวก คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงบวก ตรงกันข้าม หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านลบ คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงลบไปด้วย นอกจากนี้ ข้อคำถามในแบบวัด EIT มีการใช้คำที่ไม่ชัดเจนและต้องอาศัยการตีความ ซึ่งควรใช้คำหรืออธิบายความหมายของคำให้ชัดเจน เพื่อผู้ตอบแบบสำรวจจะได้เข้าใจถึงสิ่งเดียวกัน เช่น *หน่วยงานที่ท่านติดต่อ* หมายถึง หน่วยงานในภาพรวม

หรือหน่วยงานที่ผู้ตอบแบบสำรวจมาติดต่อ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อ หมายถึง เจ้าหน้าที่ในภาพรวมหรือผู้ที่ให้บริการแก่ผู้ตอบแบบสำรวจ

ในส่วนของตัวชี้วัดด้านคุณภาพการดำเนินงาน ข้อคำถามส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสำรวจประเมินคำตอบได้ยาก เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ท่านกับผู้มาติดต่อคนอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน มากน้อยเพียงใด ส่วนตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการสื่อสาร ข้อคำถามส่วนใหญ่ชัดเจน แต่ไม่ได้สะท้อนประสิทธิภาพในการสื่อสารได้ลึกซึ้ง เช่น หน่วยงานที่ท่านติดต่อยังมีช่องทางรับฟังคำติชมหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือการให้บริการหรือไม่ ซึ่งการมีช่องทางรับฟังคำติชมหรือความคิดเห็นนั้นไม่เพียงพอที่จะสะท้อนความสามารถในการร้องเรียนการทุจริต ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการสื่อสารควรมีข้อคำถามที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ด้วย เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้มาติดต่อที่ได้รับหรือไม่ได้รับการแก้ไข ส่วนตัวชี้วัดด้านการปรับปรุงระบบการทำงาน ข้อคำถามทุกข้อผู้ตอบแบบสำรวจประเมินคำตอบได้ยาก เนื่องจากข้อคำถามถามเกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินงาน โดยถามถึงวิธีการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น การนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดความสะดวกมากขึ้น หรือการให้บริการที่โปร่งใสมากขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อยังมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการให้ดีขึ้นมากน้อยเพียงใด หากผู้รับบริการไม่ทราบระบบการทำงาน “ก่อน” การปรับปรุง ก็จะไม่สามารถเปรียบเทียบได้ว่า “หลัง” จากหน่วยงานได้มีการปรับปรุงระบบการทำงานแล้ว ส่งผลให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นหรือโปร่งใสมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ใช้คำถามชุดเดียวกันกับหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินทุกประเภททั้งหมด 17 ประเภท อย่างไรก็ตาม หน่วยงานแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ ภารกิจ กลุ่มผู้รับบริการ และขนาดที่แตกต่างกัน แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ที่เหมาะสมในการใช้ประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งจึงไม่เหมาะสมที่จะใช้ประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประเภทอื่น เช่น หน่วยงานประเภทองค์กรศรัทธามีขั้นตอนการดำเนินงาน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มผู้รับบริการที่แตกต่างจากหน่วยงานประเภทธนาคาร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกขององค์กรศรัทธามีทั้งผู้มาขอรับบริการจากหน่วยงานและผู้ที่มาในฐานะจำเลยหรือผู้เสียหายในคดี หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านบวก คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงบวก แต่หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านลบ คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงลบไปด้วย ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนได้รับประโยชน์และความพึงพอใจจากหน่วยงาน เช่น หน่วยงานประเภทธนาคาร สาธารณสุข อำเภอบ้านการศึกษา คำตอบที่ได้มักมีแนวโน้มเป็นเชิงบวก การใช้แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ชุดเดียวกันประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานคนละประเภท เมื่อนำผลการประเมินของแต่ละหน่วยงานมาเปรียบเทียบกันแล้ว ทำให้การแปลผลการประเมินคลาดเคลื่อนได้

แบบวัด OIT เป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานที่เผยแพร่ไว้หน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน ในประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล และ

การป้องกันการทุจริต โดยเกณฑ์การให้คะแนนคือ 0 หรือ 100 คะแนน จากการประเมินในหลายปีที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินและหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินส่วนใหญ่มีคะแนน IIT สูงกว่า 85 คะแนน แต่หน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมีคะแนน EIT และ/หรือ OIT ต่ำกว่า 85 คะแนน โดยเฉพาะคะแนน OIT ซึ่งหากหน่วยงานไม่มีข้อมูลครบถ้วนตามองค์ประกอบจะทำให้ได้ 0 คะแนน และเมื่อยังนำไปถ่วงน้ำหนักเป็น 40% จะส่งผลให้แต่ละหน่วยงานมีคะแนนแตกต่างกัน และส่งผลให้หน่วยงานผ่านเกณฑ์การประเมินหรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินได้ ที่ปรึกษาการประเมินจะตรวจสอบจากการแสดงหลักฐานของตัวชี้วัดทั้ง 2 ตัว โดยพิจารณาความครบถ้วนตามองค์ประกอบของข้อมูลเป็นหลัก แต่ไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพและรายละเอียดของข้อมูล เช่น e-service นโยบายไม่รับของขวัญ หรือแผนการปฏิบัติการป้องกันการทุจริต หากหน่วยงานมีการประกาศเจตนารมณ์นโยบายไม่รับของขวัญและลงนามโดยผู้บริหารสูงสุดก็จะถือว่าองค์ประกอบครบถ้วน โดยไม่ได้เข้ามาตรวจสอบว่าผู้บริหารและบุคลากรมีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้หรือไม่

ในส่วนของคุณลักษณะที่เปิดเผยทางหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงานของ แบบวัด OIT การเปิดเผยข้อมูลทำให้ประชาชนสามารถสืบค้นและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น แต่ข้อมูลดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่รูปแบบของข้อมูลดิบมีจำนวนมาก และเป็นข้อมูลที่ไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์หรือจัดกลุ่มให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างง่าย เช่น คู่มือหรือมาตรฐานการให้บริการ รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุประจำปี

หรือข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งนอกจากรูปแบบของข้อมูลแล้ว แบบวัด OIT ควรพิจารณาประเด็นเชิงคุณภาพด้วย เช่น ความยากง่ายในการเข้าถึงข้อมูล ความเป็นปัจจุบันของข้อมูล และประสิทธิภาพในการใช้ช่องทางในการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้หน่วยงานจะต้องมีช่องทางสำหรับแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว หน่วยงานยังต้องมีการกำกับติดตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่าได้รับหรือไม่ได้รับการแก้ไขอย่างไร

ปี พ.ศ.2566 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการเพิ่มตัวชี้วัดใน แบบวัด OIT หลายข้อ ได้แก่ นโยบายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การสร้างวัฒนธรรมนโยบายไม่รับของขวัญ และประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งการใช้ตัวชี้วัดใหม่ให้หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทราบล่วงหน้าก่อนข้างกระชั้นชิด และไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับตัวชี้วัดมากนัก หน่วยงานจึงต้องอาศัยการตีความเองและไม่มีเวลาเตรียมตัวในการจัดทำแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดดังกล่าว อีกทั้ง ปี พ.ศ.2566 มีการปรับเกณฑ์การคิดคะแนนและระดับผลคะแนนใหม่ ซึ่งเกณฑ์ใหม่มีเงื่อนไขที่เข้าใจยาก และได้ประกาศเกณฑ์ “หลัง” จากที่กระบวนการประเมินเสร็จสิ้นแล้ว โดยจำแนกออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

1) ระดับ ผ่านดีเยี่ยม: คะแนน 95.00 – 100 มีเงื่อนไขว่า เครื่องมือในการประเมิน คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT ส่วนที่ 1, แบบวัด EIT ส่วนที่ 2, แบบวัด OIT จะต้องมียกผลคะแนนทุกเครื่องมือ 95 คะแนนขึ้นไป

2) ระดับ ผ่านดี: คะแนน 85.00 ขึ้นไป มีเงื่อนไขว่า เครื่องมือในการประเมิน คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT ส่วนที่ 1, แบบวัด EIT ส่วนที่ 2, แบบวัด OIT จะต้องมียกผลคะแนนทุกเครื่องมือ 85 คะแนนขึ้นไป

3) ระดับ ผ่าน: คะแนน 85.00 ขึ้นไป มีเงื่อนไขว่า เครื่องมือในการประเมิน คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT ส่วนที่ 1, แบบวัด EIT ส่วนที่ 2, แบบวัด OIT เครื่องมือใด เครื่องมือหนึ่งมีผลคะแนนน้อยกว่า 85 คะแนน

4) ระดับ ต้องปรับปรุง: คะแนน 70.00 – 84.99 ไม่มีเงื่อนไข

5) ระดับ ต้องปรับปรุงโดยด่วน: คะแนน 0 – 69.99 ไม่มีเงื่อนไข

นอกจากนี้ การประเมิน ITA ใช้เครื่องมือ 3 เครื่องมือ คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT, และ แบบวัด OIT โดยมีการถ่วงน้ำหนัก แบบวัด IIT ร้อยละ 30, แบบวัด EIT ร้อยละ 30, และ แบบวัด OIT ร้อยละ 40 โดยผลรวมของ คะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 คะแนน การถ่วงน้ำหนักดังกล่าวทำให้คะแนน ไม่ได้สะท้อนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกิดขึ้นจริง ยกตัวอย่าง ผลการประเมินของหน่วยงาน ข. ในปี พ.ศ.2565 แบบวัด IIT คะแนนเฉลี่ยที่ได้รับ 75.49 คะแนน ถ่วงน้ำหนัก ร้อยละ 30 คิดเป็นคะแนน 22.64 คะแนน, แบบวัด EIT คะแนนเฉลี่ยที่ได้รับ 80.30 คะแนน ถ่วงน้ำหนัก ร้อยละ 30 คิดเป็นคะแนน 24.09 คะแนน, และแบบวัด OIT คะแนนเฉลี่ยที่ได้รับ 97.64 คะแนน ถ่วงน้ำหนัก ร้อยละ 40 คิดเป็นคะแนน 39.06 คะแนน รวมคะแนนทั้งหมด เป็น 85.79 อยู่ในระดับ A หรือ ผ่านเกณฑ์การประเมิน จะเห็นได้ว่าผลการประเมินจาก แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT นั้นต่ำกว่า 85 คะแนน ซึ่งไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน แต่เมื่อนำมาถ่วงน้ำหนักและนำไปรวมกับ แบบวัด OIT ทำให้ผลรวมของคะแนนทั้งหมดออกมาเกิน 85 คะแนน หรือผ่านเกณฑ์การประเมินได้ นอกจากนี้ ในการ ประกาศผลการประเมินในแต่ละปีของ สำนักงาน ป.ป.ช.

ประชาชนจะทราบเพียงผลการประเมินในภาพรวมของ หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ 1) คะแนนของปี พ.ศ.2565 เช่น 85.79 คะแนน 2) ระดับผลคะแนน เช่น ระดับ A 3) คะแนนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี ที่ผ่านมา เช่น -2.65 คะแนน, และ 4) ผลการประเมิน เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ เช่น ผ่าน ซึ่งหากประชาชน ไม่ได้เข้าไปดูรายละเอียดทั้งรายเครื่องมือและรายตัวชี้วัด ที่หน่วยงานเผยแพร่ในหน้าเว็บไซต์ จะทำให้เข้าใจ ผลการประเมินคลาดเคลื่อนได้

ด้านกระบวนการประเมิน

จากการวิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการ ในการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กรเข้ามาประเมิน ITA ที่คล้ายกัน สำหรับแบบวัด IIT หน่วยงานประชาสัมพันธ์ภายในองค์กร ผ่านระบบ intranet กลุ่มไลน์ การประชุมของผู้บริหาร และใช้หนังสือเวียนให้บุคลากรรับทราบ โดยระบุเป็น QR Code เพื่อทำการประเมิน ส่วนแบบวัด EIT หน่วยงาน ขอความร่วมมือประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับหน่วยงานให้ scan QR Code เพื่อทำการประเมิน อย่างไรก็ตาม พบว่า หน่วยงานบางแห่งมีการคัดเลือกบุคลากรหรือผู้มาติดต่อ หน่วยงานที่มีแนวโน้มตอบแบบสำรวจเป็นเชิงบวกกับ องค์กร หรือหน่วยงานบางแห่งมีการให้ผู้ตอบแบบสำรวจ เข้าทำการประเมินในห้องประชุมไปพร้อมๆ กัน ซึ่งการ คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเพียงบางกลุ่ม บางส่วนงาน บางภารกิจ หรือกระบวนการเก็บข้อมูลที่ไม่โปร่งใส ทำให้การประเมิน ไม่สะท้อนการดำเนินงานขององค์กร สำนักงาน ป.ป.ช. จึงไม่ควรให้หน่วยงานกำหนดหรือคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเอง

แต่ควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดนิยามและขอบเขตว่า ผู้ตอบ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ควรเป็นใคร เพื่อให้ครอบคลุมทุกภารกิจหลักของหน่วยงานในแต่ละประเภท แทนการเลือกกลุ่มตัวอย่างจากเพียงบางส่วนงานหรือ บางภารกิจ รวมทั้งให้ผู้มีส่วนสำคัญในภารกิจหลักเข้ามา ตอบแบบสำรวจด้วย เช่น ตัวแทนจากฝ่ายการเงิน การคลัง หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจสอบภายใน คู่ค้าที่ต้อง ติดต่อกับฝ่ายดังกล่าว รวมถึงผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สามารถ ส่งเสียงสะท้อนความไม่โปร่งใสในองค์กรได้ โดยการ ประเมินควรเป็นช่องทางที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถส่งเสียง สะท้อนความไม่โปร่งใสในองค์กรได้ด้วย

การประเมิน ITA ในหลายปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจ้างสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานทางวิชาการ เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูล เช่น มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หรือ โรงเรียน นายร้อยตำรวจ แต่ ปี พ.ศ.2565 มีการเปลี่ยนแปลงเป็นให้ สำนักงาน ป.ป.ช. โดย สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานประเมินคุณธรรม และความโปร่งใสเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูล โดยมี วัตถุประสงค์ให้ สำนักงาน ป.ป.ช. มีประสบการณ์ในการ ประเมินในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งอาจส่งผลต่อความเป็นกลาง ในการประเมินเช่นกัน เนื่องจาก สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องเป็น ทั้งผู้ประเมินและผู้ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานในเวลา เดียวกัน นอกจากนี้ ปี พ.ศ.2565 ยังมีเปลี่ยนแปลงระบบ การยืนยันตัวตนของผู้ตอบแบบสำรวจ จากการใช้เลข บัตรประชาชน มาเป็นการยืนยันผ่านทางโทรศัพท์มือถือ และรหัส OTP ซึ่งไม่ได้ช่วยลดปัญหาการถือการตอบแบบ สำรวจ และยังส่งผลทำให้ผู้ตอบแบบสำรวจกังวลเรื่อง

ความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะกลุ่ม ผู้ตอบแบบสำรวจที่เป็นประชาชนทั่วไป

สำหรับปฏิทินการประเมิน ITA พบว่า หน่วยงาน เห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว โดยกระบวนการเริ่มตั้งแต่ การแจ้งปฏิทินการประเมิน กระบวนการจัดเก็บข้อมูล การแจ้งผลการประเมิน และสิ้นสุดที่การประกาศผล การประเมิน ใช้ระยะเวลาเริ่มต้นในเดือนมกราคมและ สิ้นสุดในเดือนสิงหาคมของทุกปี ทั้งนี้ หน่วยงานประเภท รัฐวิสาหกิจนั้นมีปีงบประมาณไม่เหมือนกับส่วนราชการ อื่น ซึ่งเริ่มต้นในเดือนมกราคมและสิ้นสุดในเดือนธันวาคม ทำให้ต้องรายงานผลการดำเนินงานของ 3 เดือนแรกของ ปีงบประมาณแทนที่จะเป็น 6 เดือน และมีเวลาเตรียม ข้อมูลในบางส่วนน้อยกว่า สำหรับช่องทางในการสื่อสาร กับ สำนักงาน ป.ป.ช. หน่วยงานเห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพ มากนัก เจ้าหน้าที่ของ สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถตอบ คำถามในกลุ่มไลน์ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากมีผู้เข้าร่วม ในแต่ละกลุ่มและมีคำถามเป็นจำนวนมาก จึงควรตั้งเป็น กระทั่งถามตอบ และแยกเป็นคำถามรายตัวชี้วัดและ รายข้อ เพื่อให้หน่วยงานที่มีคำถามเกี่ยวกับตัวชี้วัดหรือ ข้อเดียวกันเข้ามาหาคำตอบได้สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง มากขึ้นด้วย

ด้านการนำผลการประเมินไปใช้

จากการวิจัยพบว่า การประเมิน ITA ทำให้หน่วยงาน ภาครัฐได้ทราบถึงสถานะการดำเนินงานด้านคุณธรรมและ ความโปร่งใสของหน่วยงาน นำผลการประเมินที่ได้ ไปปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งยกระดับ มาตรฐานการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้น โดยการประเมิน

ช่วยให้หน่วยงานทราบสถานะการดำเนินงานจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก อีกทั้งทราบระดับการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นที่ประชาชนควรจะได้เข้าถึงได้ สำหรับหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินจะได้รับรักษามาตรฐานและพัฒนาให้ดีขึ้น ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินจะได้ทราบว่าสาเหตุเกิดจากอะไร ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่มีทรัพยากรเพียงพอ หรือมีการทุจริตภายในองค์กร นอกจากนี้ การประเมินยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีมาตรการหรือกระบวนการในการกำกับดูแลการดำเนินงานและการรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและความโปร่งใสขององค์กรอยู่แล้ว การประเมิน ITA จึงมีความซ้ำซ้อนกับการประเมินอื่น รวมทั้งการประเมินมีตัวชี้วัดจำนวนมากถึง 10 ตัว และมีข้อคำถามมากถึง 88 ข้อ ซึ่งเพิ่มเติมจากกระบวนการในการกำกับดูแลการดำเนินงานตามปกติ โดยแบบวัด OIT ซึ่งเป็นส่วนของข้อมูลที่หน่วยงานต้องเปิดเผยในหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน มีตัวชี้วัด 2 ตัว และมีข้อคำถามมากถึง 43 ข้อ ในแต่ละข้อคำถามต้องมีเอกสารแสดงข้อมูลให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ เช่น แผนดำเนินงานประจำปี รายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานประจำปี รอบ 6 เดือน และรายงานผลการดำเนินงานประจำปี หน่วยงานจึงต้องใช้ทรัพยากรอย่างมากในการจัดเตรียมเอกสารสำหรับการประเมิน ทั้งบุคลากรที่ทำหน้าที่วิเคราะห์และเก็บรวบรวมข้อมูล การนำข้อมูลเข้าระบบในหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน การประชุมชี้แจง หรือสื่อความกับ

ผู้มีส่วนได้เสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก รวมทั้งการประชุมเพื่อติดตามและรายงานผลความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การเตรียมเอกสารที่ต้องใช้ในการประเมินนั้นมีผลให้หน่วยงานมีเวลาทุ่มเทให้กับงานที่เป็นภารกิจหลักน้อยลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หน่วยงานขนาดใหญ่มีข้อได้เปรียบด้านทรัพยากรมากกว่าหน่วยงานขนาดเล็ก เช่น รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่จะมีคณะทำงานที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับติดตามการประเมิน ITA มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎระเบียบและเทคโนโลยี มีระบบสารสนเทศที่สนับสนุนการประเมิน และมีงบประมาณที่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานขนาดเล็กหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกล เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลโครงสร้างพื้นฐาน จึงทำให้หน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร ทั้งบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยีสารสนเทศ การบริหารจัดการองค์ความรู้ มักจะได้คะแนนประเมินสูงกว่าหน่วยงานที่ไม่มีความพร้อมด้านทรัพยากร ซึ่งได้คะแนนประเมินต่ำมาตลอด อีกทั้งการประเมินทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานบางแห่งให้ความสำคัญกับการประเมินเพื่อคะแนน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญว่าประเด็นใดที่หน่วยงานทำได้ดีหรือควรปรับปรุง ซึ่งไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการดำเนินงาน การประเมินจึงเป็นเพียงการเตรียมเอกสารเพื่อให้ได้รับคะแนนสูงๆ และเป็นภาระของผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งไม่สามารถสะท้อนได้ว่าหน่วยงานมีคุณภาพการดำเนินงานเป็นอย่างไร ควรปรับปรุงเรื่องใด และจะสามารถทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นได้อย่างไร

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมิน ITA มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดและบูรณาการกับการประเมินอื่นให้มากขึ้น เช่น มีเวทีให้หน่วยงานแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดก่อนเข้ากระบวนการประเมินประจำปี เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับรายละเอียดของตัวชี้วัดและลดภาระของการประเมิน โดยที่หน่วยงานไม่ต้องทำตัวชี้วัดที่ซ้ำกันกับการประเมินอื่นเพิ่มเติมอีก นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรสื่อสารให้หน่วยงานภาครัฐและสาธารณชนทราบให้ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการประเมิน เครื่องมือ วิธีการ กระบวนการ ประเมิน และผลการประเมินอย่างละเอียดทั้งรายเครื่องมือและรายตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน มากกว่าเพียงการรายงานผลในภาพรวมระดับประเทศหรือภาพรวมของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งต้องตรวจสอบและดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อพบว่าหน่วยงานใดมีความเสี่ยงต่อการทุจริตหรือเกิดการทุจริตขึ้นแล้ว เพื่อให้ได้รับการยอมรับว่าการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและมีความน่าเชื่อถือ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวชี้วัด เครื่องมือ กระบวนการประเมิน และการนำผลการประเมินไปใช้

การประเมิน ITA สะท้อนความโปร่งใสและคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการประเมินมีปัญหาด้านตัวชี้วัด เครื่องมือ กระบวนการประเมิน และการนำผลการประเมินไปใช้ ตามที่ได้อภิปรายข้างต้น งานวิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรปรับปรุง แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT โดยใช้คำถามที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย อธิบายหน่วยวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าต้องการวัดหน่วยงานระดับใด รวมทั้งควรใช้คำถามละชุดสำหรับหน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน หรือแยกตามประเภทของหน่วยงาน นอกจากนี้ ควรให้หน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดสัดส่วนผู้ตอบแบบวัด IIT และแบบวัด EIT และควรกำหนดสัดส่วนของผู้ตอบแบบสำรวจให้ครอบคลุมทุกภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนจากฝ่ายการเงิน การคลัง หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจสอบภายใน หรือคู่ค้าที่ต้องติดต่อกับฝ่ายดังกล่าวเข้ามาตอบแบบสำรวจด้วย เนื่องจากเป็นส่วนงานที่มีช่องทางให้เกิดการทุจริตได้สูง สำหรับแบบวัด OIT ควรพิจารณาที่คุณภาพและรายละเอียดของข้อมูลที่เปิดเผยด้วย เช่น ความยากง่ายในการเข้าถึงข้อมูล ความเป็นปัจจุบันของข้อมูล ช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ หน่วยงานมีการดำเนินการตามแผนงานหรือไม่ ผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร บุคลากรปฏิบัติตามมาตรฐานหรือมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รวมทั้งข้อควรปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินงานนั้น

สามารถป้องกันการทุจริตได้ดีขึ้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงวิธีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละเครื่องมือ โดย แบบวัด OIT ควรใช้เกณฑ์เดียวกับ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT คือ 0 – 100 คะแนน และเปลี่ยนวิธีการถ่วงน้ำหนัก เป็นแบบวัด IIT ร้อยละ 33, แบบวัด EIT ร้อยละ 33, และ แบบวัด OIT ร้อยละ 33 โดยผลรวมของคะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 คะแนนเช่นเดิม

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัด และเครื่องมือในการประเมินตามที่ได้เสนอข้างต้น และควรมีการปรับปรุงช่องทางการสื่อสารกับหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อให้หน่วยงานสามารถสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินได้สะดวก รวดเร็ว และถูกต้องมากขึ้น นอกจากนี้ ควรพิจารณาข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการประเมินด้วย เช่น มีการสอบวินัยหรือการลงโทษวินัย ข้าราชการจากการทุจริตในหน่วยงานเพิ่มขึ้นหรือลดลง

อย่างน้อยเพียงใด หรือควรใช้วิธีการอื่น เช่น การเข้าสังเกตการณ์ช่วงการจัดเก็บข้อมูล การมีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบการทำตามมาตรฐานหรือกระบวนการบริหารจัดการของหน่วยงาน หรือการสัมภาษณ์ประชาชนเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงาน หากการประเมิน ITA มีการปรับปรุงด้านตัวชี้วัด เครื่องมือ และกระบวนการประเมินให้ดีขึ้น ผลการประเมินจะสามารถสะท้อนการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง หน่วยงานก็จะสามารถนำผลการประเมินที่ได้ไปปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน และประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งทำให้การประเมินมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง). (2564, 25 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 44 ง. น. 271-291.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. น. 15-22.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565ก). *คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: บริษัท กรังด์ปรีซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565ข). *รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: บริษัท กรังด์ปรีซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). *การแถลงข่าวประกาศผลการประเมิน ITA ประจำปี 2566 (ITA DAY 2023: Growth & Goals เต็มใจสู่เป้าหมาย)* [วิดีโอ]. YouTube. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=4oU86TZ9X2Q>

สำนักงานวิจัยแห่งชาติ. (2563). *รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ปีงบประมาณ 2563 และการวิเคราะห์ผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต.

ภาษาอังกฤษ

Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index 2021*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/tha>

Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index 2022*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/tha>

ความร่วมมือหลายภาคส่วนในการพลิกโฉม ระบบการดูแลสุขภาพประเทศไทยสู่ดิจิทัล

The Collaborative Governance for Digital Transformation in Thailand's Healthcare System

แพรววนิด ธนานนท์*

Phraeowanid Thananon**

บทความนี้

Received

17 สิงหาคม 2566

Revised

2 ตุลาคม 2566

Accepted

17 ตุลาคม 2566

บทคัดย่อ

การเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดความเชื่อมโยงและใช้ข้อมูลร่วมกันได้ ทั้งระบบที่เอื้อต่อการดูแลสุขภาพประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีความร่วมมือข้ามขอบเขตองค์กรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) วัตถุประสงค์ของบทความประกอบด้วย 1) เพื่อศึกษากระบวนการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบของความร่วมมือหลายภาคส่วนข้ามขอบเขตองค์กร และ 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือหลายภาคส่วนในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัล

ผลการศึกษา พบว่าความร่วมมือหลายภาคส่วนในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพไปสู่ดิจิทัลจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลร่วมกันที่มีประสิทธิภาพซึ่งขึ้นอยู่กับ กระบวนการการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน (บริบทของระบบและแรงขับ การทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร ความสามารถในการทำงานร่วมกัน) และองค์ประกอบความร่วมมือหลายภาคส่วนข้ามขอบเขตองค์กร (การเริ่มต้น

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** Student in Doctor of Public Administration, School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

ความร่วมมือ ตัวแสดงและการแสดงบทบาท และกลไกการทำงานร่วมกัน) และพบปัญหาอุปสรรคทั้งใน ระดับบุคคล องค์กร และนโยบาย โดยเฉพาะ ผลประโยชน์ไม่โปร่งใส สุดท้ายจึงกลายเป็น การแข่งขันมากกว่าความร่วมมือ การทำงานร่วมกันของตัวแสดงหลายภาคส่วนในภาคสุขภาพของประเทศไทยจึงยังเป็นเรื่องท้าทายในการกำกับดูแลร่วมกัน เนื่องจากความไม่สมดุลของบริบทและกลไกขับเคลื่อนได้แก่ รัฐบาลที่อ่อนแอ และการขาดเสถียรภาพทางการเมืองส่งผลให้ขาดอำนาจที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องจนเกิดการเปลี่ยนแปลง

คำสำคัญ : สาธารณสุข, การบริหารสาธารณสุข, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ความร่วมมือข้ามองค์กร

Abstract

In order to improve the quality of health services through digital technology, it needs to create connectivity and interoperability throughout the system, facilitating effective public health care. Therefore, cross-organizational collaboration of related government agencies, i.e. the Ministry of Public Health, the Ministry of Digital Economy and Society, and the Digital Government Development Agency, is crucial. This study aims to

- 1) Investigate the management process of multi-sectoral collaborative governance in digitalizing Thailand's healthcare system
- 2) Investigate the elements of multi-sectoral collaboration across organizational boundaries and
- 3) Investigate the problems and obstacles of multi-sectoral collaborative governance in digitalizing Thailand's healthcare system.

The study found that multi-sectoral collaboration in digitalizing healthcare systems needs an effective collaborative governance depending on the collaborative governance process (system context and drivers, collaboration across organizational boundaries), multi-sectoral collaboration elements across organizational boundaries (starting condition, actors and role play, and facilitated leadership), and experienced barriers at the individual,

organizational, and policy levels, particularly conflict of interests. Eventually, it leads to competition rather than collaboration due to the asymmetry of the context and the driving mechanism: a weak government and a lack of political instability resulting in insufficient power that facilitates continuous collaboration until change occurs.

Keywords: Public health, Public health administration, Citizen participation, Collaborative governance, Cross-organizational collaboration

บทนำ

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี (Tavares, 2018, p. 104; Thomson & Perry, 2006, p. 20) ไม่เพียงเป็นต้นเหตุให้การดำเนินชีวิตยุคดิจิทัลเป็นการสร้างข้อมูลมหาศาลเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคทางสุขภาพ (World Health Organization, 2009, online) สะท้อนให้เห็นช่องว่างทางสุขภาพที่กว้างมากขึ้น (Uddin, Mori & Shahadat, 2020, pp. 1-2) ตามไปด้วยและเชื่อมโยงกับปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านสุขภาพที่เป็นอุปสรรคต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Tavares, 2018, p. 104) เนื่องด้วยวิถีชีวิตเป็นปัจจัยกำหนดสุขภาพที่สำคัญ (มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2564, ออนไลน์). การมีสุขภาพที่ดีเป็นต้นทุนเพื่อสร้างศักยภาพด้านอื่นๆ ระบบการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพสูงและเป็นดิจิทัล (Ibrahim et al., 2022, online) จึงไม่ได้เป็นเพียงรากฐานของความมั่งคั่งทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น (สุทธิศักดิ์ จันทวังโส, 2558, น. 25; Alam & Raza, 2021, p. 81) แต่ยังสะท้อนให้เห็นคุณภาพชีวิต (Tavares, 2018, p. 104) ของประชาชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ

ข้อมูลและเทคโนโลยีดิจิทัลช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ดิจิทัลในภาคส่วนสุขภาพให้สามารถทำงานร่วมกันข้ามพรมแดนได้ดีขึ้นในการพัฒนาสุขภาพของประชาชน (Shaw, McGregor, Brunner, Keep, Janssen & Barnet, 2017,

p. 2; Slawomirski, 2019, pp. 14-21) แต่ประเทศไทยยังคงล้าหลังในการวางรากฐานสุขภาพอิเล็กทรอนิกส์ (สุทธิศักดิ์ จันทวังโส, 2558, น. 30) โครงสร้างพื้นฐานของระบบสุขภาพยังไม่ถูกออกแบบให้เชื่อมต่อเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ทั้งระบบ การทำงานอย่างแยกส่วนขององค์กรภาคสุขภาพทำให้มีช่องทางการสื่อสารไม่เพียงพอ ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรลดลง เกิดความซ้ำซ้อน ความขัดแย้ง ความแตกแยกเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับเปลี่ยนไปสู่ดิจิทัลให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในระบบสุขภาพทั้งระบบ (กระทรวงสาธารณสุข, 2564, ออนไลน์; Deloitte Thailand, 2020, online) การปรับตัวเชิงสถาบันของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อยกระดับขีดความสามารถในกระบวนการปกครองโดยรัฐให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์, 2565, ออนไลน์) กดดันให้ต้องลดอำนาจลงและหันไปใช้ความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นในการบริหารจัดการร่วมกัน (Henry, 2013, p. 357) ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะภายใต้ความซับซ้อน (Gordon, MaKay, Marchildon, Bhatia & Shaw, 2020, online) ของความเป็นพหุรัฐ (Osborne, 2010, pp. 1-14) โดยกระทรวงสาธารณสุขยังคงมีบทบาทกำกับทิศทางการบริหารนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพเช่นเดิม แต่มีหน้าที่ดังบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ ให้เข้ามาร่วมมือกันโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและเน้นการกระจายอำนาจในแนวนอน (Osborne, 2006, pp. 377-384) มากขึ้น ด้วยแนวคิดการปกครองแบบร่วมมือ (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 1-6; Ansell & Gash, 2008, pp. 543-564; Berardo, Fischer & Hamilton,

2020, pp. 898-910; Emerson, 2018, pp. 2-4; Emerson & Nabatchi, 2015, pp. 14-19; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, pp. 1-4; Frankowski, 2019, p. 792) ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วน (Scott & Thomas, 2017, pp. 647-658) ที่ต้องมีการกำกับดูแลร่วมกันบนพื้นฐานความสมดุลของบริบทแวดล้อม กระบวนการ และองค์ประกอบต่างๆ (Ullah & Kim, 2020, p. 147; Weaver, 2021, online) ภายใต้อำนาจเป็นประชาธิปไตย ความมั่นคงทางการเมือง (Schneider, Zulu, Mathias, Cloete & Hurtig, 2019, p. 2; Ulibarri, Imperial, Siddiki & Henderson, 2023, p. 496) และรัฐบาลที่เสริมสร้างอำนาจและเอื้ออำนวยให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างยั่งยืน

ทิศทางการบริหารจัดการความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) เพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ดิจิทัลที่ผ่านมาพบว่า มีความร่วมมือหลายภาคส่วนในการดำเนินนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพเพื่อการปรับเปลี่ยนไปสู่ดิจิทัลโดยการทำบันทึกข้อตกลงที่นำไปสู่การทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กรหรือภาคส่วนในหลายเรื่อง แต่ยังไม่เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน (อาทร ประภาประไพ, 2559, ออนไลน์) สะท้อนให้เห็นว่าการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กรที่มีตัวแสดงหลากหลายไม่ใช่เรื่องง่าย และยังเป็นการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายและจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลความร่วมมือเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายได้สำเร็จ จากเหตุผลและความสำคัญที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษานี้ที่ต้องการศึกษากระบวนการ

บริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน องค์ประกอบของความร่วมมือหลายภาคส่วน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วนในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัล เพื่อสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการและการประยุกต์ใช้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน
- 2) เพื่อศึกษาองค์ประกอบของความร่วมมือหลายภาคส่วน
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วนในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัล

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยมุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อให้เกิดความเข้าใจการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) ในการขับเคลื่อนนโยบายการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพให้เป็นดิจิทัลตามยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ใช้กรณีศึกษาความร่วมมือเรื่องการบริหารเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (พ.ศ.2560-2565) โดยมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาครั้งนี้เป็นผู้บริหารของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในความร่วมมือเรื่อง การดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (พ.ศ.2560-2565) ซึ่งผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 21 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้เป็นการอธิบายพรรณนาการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) ในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัล กรณีศึกษาความร่วมมือเรื่อง การดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (พ.ศ.2560-2565) ผ่านตัวแสดงในภาวความร่วมมือเกี่ยวกับกระบวนการองค์ประกอบ ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน เพื่อสร้างความเข้าใจการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วนและเป็นแบบอย่างในการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

ขอบเขตด้านเวลา ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาวิจัย 2 ปี 9 เดือน (ต.ค.2563 - มิ.ย.2566)

การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นขอบเขตในการศึกษาความร่วมมือในการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล

มีรายละเอียดดังนี้

4.1 ระบบการดูแลสุขภาพและยุทธศาสตร์

การพัฒนาไปสู่ดิจิทัล ระบบการดูแลสุขภาพ (Healthcare System) หมายถึง ระบบบริการสุขภาพ (Service Delivery) 4 ด้านหลัก ได้แก่ การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรค บริการการส่งเสริมสุขภาพ และงานบริการการฟื้นฟูสภาพ งานบริการสุขภาพเป็นงานสหวิทยาการ จึงต้องให้ความสำคัญเรื่องการบริหารจัดการข้อมูลและการสื่อสารระหว่างวิชาชีพทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ระบบสุขภาพของประเทศไทยมีรากฐานมาจากระบบสาธารณสุขมูลฐานที่ใช้หลักการพัฒนาสุขภาพสากลขององค์การอนามัยโลกและจัดระบบบริการสุขภาพเป็นลำดับขั้น มีระบบการส่งต่อการให้บริการสุขภาพจากระดับต้นขึ้นพื้นฐานไปจนถึงการบริการที่ซับซ้อนต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและเทคโนโลยี ระบบสุขภาพไทยมีโครงสร้างและองค์ประกอบแบ่งเป็น 4 กลุ่ม (ฉัตรสุนัน พฤตภิญโญ, 2560, น. 35-36) ซึ่งในแต่ละกลุ่มประกอบด้วยหลายองค์การ ดังนี้ 1) กลุ่ม Service Regulator คือ ผู้กำกับ ดูแล และกำหนดมาตรฐานด้านบริการต่างๆ ทั้งด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานด้านเทคนิค มาตรฐานบริการ วิชาการและเทคโนโลยีด้านสุขภาพใหม่ๆ ให้แก่หน่วยบริการและเป็นมาตรฐานเดียวกันของประเทศ ประกอบด้วย กรมการแพทย์ กรมการแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมควบคุมโรค กรมอนามัย กรมสุขภาพจิต สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)

2) กลุ่ม Service Provider คือ ผู้ให้บริการ ประกอบด้วย กลุ่มโรงพยาบาลและหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนหน่วยงานมากที่สุดและดูแลประชากรเยอะที่สุด กลุ่มโรงพยาบาลสังกัดภาครัฐอื่นๆ และ กลุ่มโรงพยาบาลเอกชน คลินิกเอกชน 3) กลุ่ม Service Purchaser คือ ผู้ซื้อบริการ ประกอบด้วย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานประกันสังคม (สปส.) กรมบัญชีกลาง และหน่วยงานอื่น อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นอกจากนี้ยังมีกองทุนอื่นๆ อีกหลายกองทุน เช่น สวัสดิการราชการท้องถิ่น/กทม./รัฐวิสาหกิจต่างๆ มหาวิทยาลัยของรัฐ ครูโรงเรียนเอกชน และกองทุนประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว 4. คณะกรรมการนโยบายสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) (National Health Authority) มีหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดในด้านบริหารกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์สุขภาพระดับชาติ ให้คำแนะนำด้านนโยบายแก่รัฐบาล เพื่อให้ทุกหน่วยงานมีทิศทางเดียวกัน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เป็นกรรมการ เปรียบเสมือนเป็นคณะรัฐมนตรีสุขภาพ

สถานการณ์ปัญหาด้านสาธารณสุขของประเทศไทยยังคงล้าหลังในการวางรากฐานสุขภาพอิเล็กทรอนิกส์ (สุทธิศักดิ์ จันทวังโส, 2558, น. 30) โครงสร้างพื้นฐานของระบบสุขภาพทั้งระบบยังไม่ถูกออกแบบให้เชื่อมต่อเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการดูแลสุขภาพทั้งระบบ ระบบสุขภาพเป็นระบบใหญ่ที่ซับซ้อนมากและมีการทำงานอย่างแยกส่วน

(Health Care Silo) ซึ่งประกอบไปด้วยระบบย่อยหลายระบบ ในแต่ละระบบย่อยยังประกอบด้วยย่อยระบบย่อยที่ทั้งหมดทำงานสัมพันธ์และพึ่งพากันเพื่อขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกัน ส่งเสริม รักษา และฟื้นฟูสุขภาพประชาชนโดยต้องมีความสมดุลทั้งระบบเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (จรรูวรรณ ธาตาเดช และปิยธิดา ตรีเดช, 2560, น. 27-46). การทำงานอย่างแยกส่วนขององค์กรทำให้มีช่องทางการสื่อสารไม่เพียงพอ ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรลดลง เกิดความซ้ำซ้อน ความขัดแย้ง ความแตกแยก เป็นอุปสรรคสำคัญในการบูรณาการให้เกิดการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในระบบสุขภาพและการปรับเปลี่ยนไปสู่ดิจิทัล (กระทรวงสาธารณสุข, 2564, ออนไลน์; Deloitte Thailand, 2020, online)

การบริหารจัดการระบบการดูแลสุขภาพต้องเอื้อให้สามารถดูแลประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงการบริการสุขภาพทุกระดับตั้งแต่ระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ตติยภูมิ โดยใช้แนวคิดการยึดผู้ป่วยหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ภาครัฐจึงต้องบูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับการดูแลสุขภาพและธุรกิจด้านสุขภาพในทุกด้านโดยอาศัยข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสารในทุกระดับ โดยจำเป็นต้องพลิกโฉมไปสู่ดิจิทัลเพื่อประสิทธิภาพในการดูแลผู้ป่วยและการสร้างระบบสุขภาพที่มีคุณภาพ ปลอดภัย รับผิดชอบต่อทันกับความเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก

4.2 นโยบายรัฐบาลในการปรับเปลี่ยนด้านสุขภาพไปสู่ดิจิทัล ภายใต้ปรากฏการณ์ Digital Disruption (Dredge, Liljenquist & Scholtes, 2022, online) ที่เกิดจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลในการใช้

ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ซึ่งเป็นผลจากการทำกิจกรรมบนอินเทอร์เน็ตของผู้คน เป็นตัวเร่งให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ดิจิทัลทุกด้านทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นการดำรงชีวิต การดำเนินธุรกิจ การทำอุตสาหกรรม (Matt, Hess & Benlian, 2015, pp. 339-341; Urbach & Roeglinger, 2019, p. 16) ส่งผลให้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และปัญหาสุขภาพมีความซับซ้อนยุ่งยาก นโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาเหล่านี้จึงถูกเร่งให้เป็นดิจิทัลมากขึ้น (Glaser & Shaw, 2022, online) การใช้อำนาจและการตัดสินใจในระบบราชการตามสายการบังคับบัญชาแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองและแก้ปัญหาที่ซับซ้อนนี้ได้ตามลำพังอีกต่อไป จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในการตัดสินใจร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ความเชื่อมโยงภารกิจของกระทรวงสาธารณสุขกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาที่สำคัญของประเทศ อาทิเช่น ยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ.2560-2569) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีด้านสาธารณสุข นโยบายประเทศไทย 4.0 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสะท้อนให้เห็นการกำหนดทิศทางที่ชัดเจนในเรื่องของการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการพลิกโฉมประเทศไปสู่การทำงานบนแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ใช้ประโยชน์จากข้อมูลและการแบ่งปันทรัพยากรผ่านการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วนในการสื่อสาร การคิดวิเคราะห์ การแบ่งปันข้อมูล ความรู้ ประสบการณ์ และทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพลิกโฉมให้เป็นดิจิทัล (สาธิต พันธุ์ไพศาล, 2562, ออนไลน์)

การดำเนินนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพจะสามารถบรรลุเป้าหมายของการมีสุขภาพที่ดีได้ด้วยความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายทั้งระบบนิเวศสุขภาพดิจิทัล ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากทั้งด้านกำลังคน ความรู้ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี งบประมาณ และภาวะผู้นำที่มีความสามารถในการทำให้เกิดการทำงานร่วมกันทั้งภายในและภายนอกระบบสุขภาพ ทำให้ต้องพึ่งพาอาศัยองค์กรอื่นและการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่หลากหลาย การพัฒนาความร่วมมือข้ามขอบเขตองค์กรจึงซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับตัวแสดงหลายคนพร้อมเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขมีเป้าหมายในการปรับเปลี่ยนการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัล จึงกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพโดยการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลภายใต้แนวคิดความร่วมมือหลายภาคส่วนเพื่อดำเนินการตามกรอบการพัฒนา 3 ด้านคือ การบูรณาการข้อมูลสาธารณสุข การพัฒนาศักยภาพของระบบการดูแลสุขภาพเพื่อเชื่อมโยงมาตรฐานข้อมูลให้สามารถทำงานร่วมกันและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้ (วรราช เปาอินทร์, 2560, น. 34) ระบบดิจิทัลกำลังกลายเป็นส่วนหนึ่งของการดูแลสุขภาพทั่วโลก (Makri, 2019, pp. e204-e205) ที่จะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงการรักษาที่สะดวกรวดเร็วขึ้น ลดค่าใช้จ่ายลดระยะเวลา และมีสุขภาพที่ดีขึ้นได้อย่างเท่าเทียมกัน (Slawomirski, 2019, pp. 14-21) ดังนั้นการเพิ่มคุณภาพของการดูแลสุขภาพและเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลสุขภาพ (Zeadally, Siddiqui, Baig & Ibrahim,

2019, pp. 93-95) จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับหน่วยงานด้านการดูแลสุขภาพทั่วโลก (iScoop, 2018, online) การปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพไปสู่ดิจิทัลจะช่วยเพิ่มช่องทางการสื่อสารในองค์กรและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรในการให้บริการประชาชนและสามารถรับมือได้ทันกับสถานการณ์โรค โดยภาคสาธารณสุขต้องสร้างวัฒนธรรมดิจิทัลเพื่อพัฒนาให้เกิดระบบนิเวศสุขภาพดิจิทัลที่เชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างบุคคล เทคโนโลยี ข้อมูลและทรัพยากร ด้วยการวางโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ตามยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ

4.3 การปรับเปลี่ยนการดูแลสุขภาพไปสู่ดิจิทัลในเวทีโลก WHO เรียกร้องให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศสมาชิกในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในระบบสุขภาพในระดับประเทศอย่างจริงจัง เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ (eHealth) (World Health Organization, 2012, online) ในการเชื่อมโยงผู้ป่วยและผู้ให้บริการด้านสุขภาพเข้าด้วยกัน ครอบคลุมถึงการรับส่งข้อมูลสุขภาพระหว่างหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น องค์การอนามัยโลกและสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2564, ออนไลน์). จึงได้ร่วมกันพัฒนาชุดเครื่องมือยุทธศาสตร์ eHealth ระดับชาติขึ้นด้วย 7 องค์ประกอบ (Six Building Blocks Plus One) ที่ทำงานร่วมกันและเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งระบบ เครื่องมือดังกล่าวนี้แบ่งเป็น 3 ชั้น (Layer) (World Health Organization,

2012, online) ดังนี้ ชั้นที่ 1 ส่วนรากฐานที่จำเป็นกับการพัฒนา (Foundation Policy and Strategy) ประกอบด้วย (1) ระบบอภิบาลและการนำ (Leadership and Governance) (2) ยุทธศาสตร์ และการลงทุน (Strategy and Investment) (3) นโยบาย กฎหมาย และการบังคับใช้ (Legislation, Policy and Compliance) (4) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ชั้นที่ 2 ส่วนสนับสนุนให้เกิดการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ (Enabling Policies and Strategies) ประกอบด้วย (5) มาตรฐานและการทำงานร่วมกันของระบบต่างๆ (Standards and Interoperability) (6) การสร้างและพัฒนาบุคลากร (Workforce, Capacity Building) ชั้นที่ 3 ส่วนการบริการสารสนเทศ (Service and Applications) (7) บริการในระดับการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์

มติการประชุมสมัชชาอนามัยโลก WHA 58.28, WHA 66.24, และ WHA 71.7 เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกองค์การอนามัยโลกมีความตื่นตัวและพยายามทำให้เกิดการยอมรับการนำเทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรมมาใช้ในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพให้เป็นดิจิทัล เพื่อสร้างความเท่าเทียมในสิทธิพื้นฐานของทุกคนในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเพื่อให้เกิดความตระหนักว่า Public Health เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน (Orme, Powell & Taylor, 2007, p. 66) เป็นพลังร่วมของประชาชน ของชุมชน และรัฐ (communities and local agencies) รัฐบาลจึงมีหน้าที่ในการสร้างนโยบายและระบบสุขภาพในการทำให้บรรลุเป้าหมายการมีสุขภาพดีโดยความร่วมมือของทุกภาคส่วน

4.4 แนวคิดความร่วมมือหลายภาคส่วน

แนวคิดความร่วมมือหลายภาคส่วน Collaborative Governance ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย (Bianchi, Nasi & Rivenbark, 2021, p. 1581; Ulibarri, Imperial, Siddiki & Henderson, 2023, pp. 495-496) โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของปฏิสัมพันธ์รัฐกับสังคมในกรอบของ Governance ทั้งในปฏิสัมพันธ์ร่วมกันเพื่อเป้าหมายร่วม และในมิติของความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนหรือโครงสร้างการบริหารปกครองแบบดั้งเดิม แนวคิดความร่วมมือหลายภาคส่วนที่เป็นที่รู้จักและถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ได้แก่ แนวคิดการจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วนเชิงโครงสร้างสถาบันของ Ansell และ Gash และแนวคิดระบอบการปกครองร่วมกันของ Emerson, Nabatchi และ Balogh ดังนี้

Ansell และ Gash (2008, pp. 544-548) ให้คำนิยาม Collaborative Governance ว่าเป็น การจัดการปกครองที่เจ้าหน้าที่รัฐหนึ่งหน่วยหรือมากกว่านั้นเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีใช้รัฐอย่างเป็นทางการเพื่อกำหนดฉันทมติและนำไปสู่เป้าหมายการสร้างหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ รวมถึงการจัดการทรัพยากรต่างๆ Ansell และ Gash (2008, p. 551) เสนอตัวแบบการจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน (A Contingency Model of Collaborative Governance) มีองค์ประกอบดังนี้ 1) เงื่อนไขก่อเกิดความร่วมมือ (Starting conditions) ได้แก่ ศักยภาพ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากร แรงจูงใจและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภูมิหลังความสัมพันธ์ 2) บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ

(Facilitative leadership) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับการยอมรับ ความน่าเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีความสำคัญต่อระดับความสำเร็จในการทำงานร่วมกัน 3) การจัดโครงสร้างการทำงาน (Institutional Design) การออกแบบเชิงสถาบันในที่นี้หมายถึงข้อกำหนดและกฎพื้นฐานสำหรับการทำงานร่วมกันที่เปิดกว้างและครอบคลุม เพื่อสร้างความถูกต้องชอบธรรมของกระบวนการทำงานร่วมกัน 4) วงจรกระบวนการทำงานร่วมกัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึ่งพาซึ่งกันและกันผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันที่เป็นวัฏจักรวนซ้ำประกอบด้วย การสนทนาแบบตัวต่อตัว การสร้างความน่าเชื่อถือไว้วางใจ ความมุ่งมั่นร่วมกัน ความเข้าใจร่วมกัน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างทำงานร่วมกัน (Huxham, 2003, pp. 408-413; Imperial, 2005, pp. 293-310)

Emerson, Nabatchi, และ Balogh (2012, pp. 2-4) ได้ให้ความหมาย Collaborative Governance ไว้ว่าเป็น กระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจและการจัดการนโยบายสาธารณะที่มีส่วนร่วมกับผู้คนอย่างสร้างสรรค์ข้ามขอบเขตหน่วยงานหรือระดับของการปกครองทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์สาธารณะที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จได้ด้วยวิธีอื่น โดยนำเสนอกรอบการทำงานเชิงบูรณาการสำหรับการกำกับดูแลแบบร่วมมือ (An Integrative Framework for Collaborative Governance) (Emerson, 2018, pp. 4-6; Emerson & Nabatchi, 2015, pp. 15-19) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่กำหนดกระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมข้ามขอบเขตองค์กรทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม

เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของรัฐที่ไม่สามารถทำได้ด้วยวิธีการอื่น ข้อตกลงการกำกับดูแลที่หน่วยงานภาครัฐหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่ามีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่รัฐในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นทางการและมีเป้าหมายเพื่อสร้างหรือดำเนินการนโยบายสาธารณะหรือจัดการโครงการหรือสินทรัพย์สาธารณะ การปกครองแบบร่วมมือถือเป็นหัวใจของการบริหารราชการและประชาธิปไตยในมุมมองที่กว้างขึ้น มีความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความชอบธรรมในระดับที่สูงขึ้น มีกรอบการทำงานเชิงบูรณาการในการกำกับดูแลแบบร่วมมือเป็นสามมิติที่ซ้อนกัน Emerson, Nabatchi, และ Balogh (2012, p. 5) ประกอบด้วย 1) บริบทของระบบ 2) ระบบการปกครองแบบร่วมมือ และ 3) พลวัตและการดำเนินการร่วมกัน บริบทของระบบได้แก่ อิทธิพลทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบและได้รับผลกระทบจากการทำงานร่วมกัน ทำให้เกิด *ตัวขับเคลื่อนซึ่งรวมถึงความเป็นผู้นำ สิ่งจูงใจที่ตามมา การพึ่งพาซึ่งกันและกัน และความไม่แน่นอน* จึงเป็นได้ทั้งโอกาส ข้อจำกัด และมีอิทธิพลต่อการเริ่มต้นการกำหนดทิศทางการทำงานและการเปลี่ยนแปลงการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน ตั้งแต่เริ่มต้นและตลอดความร่วมมือ

5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

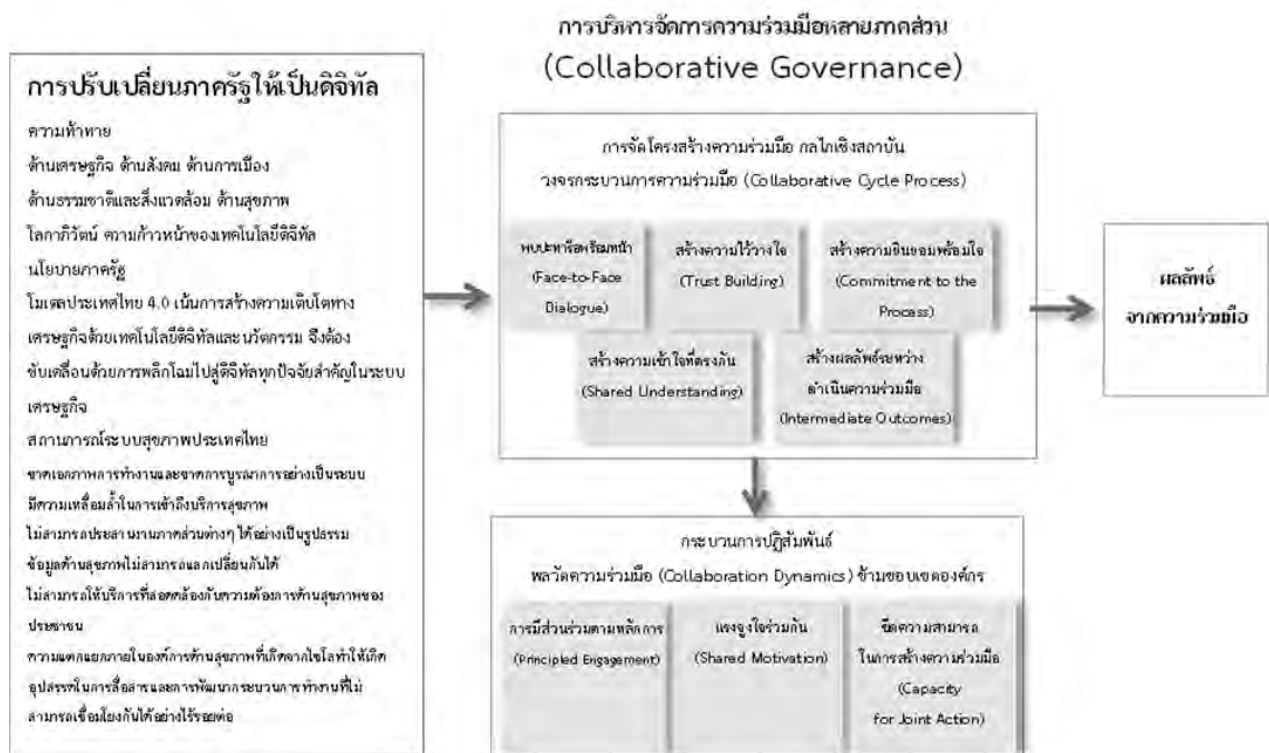
จากการทบทวนวรรณกรรมนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา โดยประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วนเชิงโครงสร้างสถาบัน

ของ Ansell และ Gash และแนวคิดระบอบการปกครองร่วมกันของ Emerson, Nabatchi และ Balogh ทั้งสองแนวคิดเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการวิเคราะห์ อภิปราย และสรุปผลการวิจัย โดยแนวคิดของ Ansell และ Gash สะท้อนให้เห็นโครงสร้างสถาบันในการทำงานร่วมกันที่เกิดจากฉันทมติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนแนวคิดของ Emerson, Nabatchi และ Balogh สะท้อนให้เห็นขอบเขตที่ขยายกว้างขึ้นโดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วนข้ามขอบเขตองค์กร เนื่องจากระบบสุขภาพเป็นระบบเปิด สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคมทั้งของประเทศ ภูมิภาค และโลกจึงมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบหลักที่สำคัญของระบบสุขภาพทั้งระบบ การบริหารจัดการระบบต้องเอื้อให้สามารถดูแลประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงการบริการสุขภาพทุกระดับตั้งแต่ระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ตติยภูมิ (จารุวรรณธาดาเดช และปิยธิดา ตรีเดช, 2560, น. 39-42) การปรับตัวเชิงสถาบันของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อยกระดับขีดความสามารถในกระบวนการปกครองโดยรัฐให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (สมศักดิ์ ชุณหะวัณ, 2565, ออนไลน์) กดดันให้ต้องลดอำนาจลงและหันไปใช้ความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นในการบริหารจัดการร่วมกัน โดยกระทรวงสาธารณสุขยังคงมีบทบาทกำกับทิศทางการบริหารนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพเช่นเดิมแต่มีหน้าที่ดึงบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมกันโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและเน้นการกระจายอำนาจในแนวราบ (Osborne, 2006, pp. 381-384) มากขึ้นด้วยแนวคิดการปกครองแบบร่วมมือ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วน (Scott &

สถาบันพระปกเกล้า

Thomas, 2017, p. 647) ที่ต้องมีการกำกับดูแลร่วมกัน บนพื้นฐานความสมดุลของบริบทแวดล้อม กระบวนการ และองค์ประกอบต่างๆ การวิเคราะห์การปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในการทำงานร่วมกันตามแนวคิด ความร่วมมือหลายภาคส่วนสามารถพิจารณาได้ในมิติด้าน โครงสร้างและมิติด้านกระบวนการ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น. 63-66) โดยแนวคิดการจัดการความร่วมมือ หลายภาคส่วนเชิงโครงสร้างสถาบันของ Ansell และ Gash ใช้วิเคราะห์ระดับโครงสร้างของการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการร่วมมือขับเคลื่อน นโยบายสาธารณะที่สะท้อนให้เห็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่สำคัญ เช่น กลไกเชิงสถาบันต่างๆ ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบ บรรทัดฐานพฤติกรรม แบบแผนของการสื่อสาร

ทรัพยากรทางวัตถุและเทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่ง Ansell และ Gash ระบุขอบเขตของตัวแบบที่นำเสนอในประเด็น การทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ได้กล่าวถึง การทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร ส่วนแนวคิด ระบอบการปกครองร่วมกันของ Emerson, Nabatchi และ Balogh ใช้วิเคราะห์ด้านกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ ให้เห็นถึงลักษณะการกระทำของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมถึง ชีตความสามารถในการแสดงบทบาทของตัวแสดงทุกภาค ส่วน สะท้อนให้เห็นเจตนาความตั้งใจ เป้าหมาย คุณค่า ผลประโยชน์ที่ตัวแสดงยึดถือ ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบ การแสดงออกของตัวแสดงทุกภาคส่วนที่จะนำไปสู่ การกำกับดูแลร่วมกันให้ความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น ตั้งแต่เริ่มต้นจนบรรลุเป้าหมายและมีความยั่งยืน



วิธีการศึกษา

6.1 ระเบียบวิธีวิจัย การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อให้เกิดความเข้าใจการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) โดยใช้วิธีการทบทวนเอกสาร วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Document Review) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารในองค์กรภาคส่วนที่เป็นภาคีในกรณีศึกษาความร่วมมือเรื่องการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (พ.ศ.2560-2565)

6.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นผู้บริหารในองค์กรที่เป็นภาคีความร่วมมือเรื่องการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (พ.ศ.2560-2565) ประกอบด้วยองค์กรภาคส่วน 3 หน่วยงาน ดังนี้ ภาคส่วนที่ 1 กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES) ภาคส่วนที่ 2 กระทรวงสาธารณสุข (MOPH) ภาคส่วนที่ 3 สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (DGA) ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดจำนวน 21 คน

6.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ที่พัฒนาขึ้นจากการทบทวนเอกสารวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมตัวแปรต่างๆ ตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา มีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด ที่กำหนด

หัวข้อศึกษาไว้ล่วงหน้าอย่างกว้างๆ เน้นการสื่อสารสองทางเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกผ่านการบอกเล่าของผู้ให้ข้อมูล 2) แบบบันทึกภาคสนาม เพื่อบันทึกข้อมูลเบื้องต้นผู้ให้ข้อมูลสำคัญและรายละเอียดของการสัมภาษณ์ ได้แก่ ครั้งที่ วันที่ เวลาการสัมภาษณ์

6.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมจากการทบทวนเอกสาร วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) ข้อมูลเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพประเทศไทยสู่ดิจิทัล ในความร่วมมือเรื่องการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (พ.ศ.2560 - 2565) อาทิ ยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ. 2560-2569) ข้อมูลระบบสุขภาพประเทศไทย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านสาธารณสุข นโยบายประเทศไทย 4.0 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 2) ข้อมูลจากการทบทวนทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความร่วมมือหลายภาคส่วน *ข้อมูลปฐมภูมิ* จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญใน 3 ประเด็น คือ กระบวนการความร่วมมือองค์ประกอบ ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วนในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัล

6.5 การวิเคราะห์ข้อมูล กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบด้วยงานหลัก 3 งาน (ชาย โพธิ์สิตา, 2564, น. 241-271) ได้แก่ 1) *การจัดการข้อมูล* ที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้ในการวิเคราะห์ด้วยการจัดระเบียบข้อมูลทั้งทางกายภาพและ

ทางเนื้อหา การจัดระเบียบข้อมูลทางกายภาพคือ การถอดข้อมูลจากการสัมภาษณ์ออกมาเป็นเอกสารเพื่อความสะดวกในการอ่านวิเคราะห์และเก็บรักษา การจัดระเบียบข้อมูลทางเนื้อหาเป็นการคัดแยกและเฟ้นเอาข้อมูลที่ น่าสนใจและเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ตาม วัตถุประสงค์การวิจัย โดยข้อมูลเหล่านั้นจะถูกให้รหัส หรือทำเครื่องหมายแยกเป็นชิ้นๆ ไว้ เพื่อความสะดวก ในการนำมาใช้ และขณะเดียวกันก็เป็นการย่อหรือทอน ข้อมูลให้มีขนาดเล็กลง 2) *การแสดงข้อมูล/ข้อค้นพบ* โดยนักวิจัยพัฒนาข้อค้นพบที่ได้เป็นประเด็นๆ จากข้อมูลที่ให้รหัสไว้ เมื่อนำแต่ละประเด็นมาร้อยเรียงเข้าด้วยกัน จะเป็นเหมือนกรอบเรื่องราวทั้งหมดของปรากฏการณ์ที่ ศึกษา 3) *การอธิบายข้อมูล/ข้อค้นพบ* ในรูปของแนวคิด ทฤษฎีร่วมกับการพิจารณาความสอดคล้องกับสถานการณ์ และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุป เรียบเรียง และรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหาเชิงพรรณนา (descriptive analysis)

6.6 การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

โดยการตรวจสอบด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญร่วมกับ แหล่งเอกสาร

ผลการศึกษา

นำเสนอผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ ข้อมูลสำคัญใน 3 ประเด็น คือ 1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ การก่อให้เกิดความร่วมมือ 2) การทำงานร่วมกันข้าม ขอบเขตองค์กร 3) ปัญหาและอุปสรรค ตามตารางที่ 1

มีรายละเอียดดังนี้

7.1 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความร่วมมือ (Starting Conditions)

บริบทแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขการเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและเป็นปัจจัยกำหนดพื้นฐานความไว้วางใจให้เกิดขึ้นตั้งแต่แรกเริ่มเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานร่วมกันของภาคีความร่วมมือหลายภาคส่วน ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภาคีทั้งสาม ภาคส่วนมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าความร่วมมือ ในการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการให้บริการด้านสุขภาพ ผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลมีบริบทแวดล้อมที่เกิดจากความ ก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัล ในกระแสโลกที่ส่งผล ให้การบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลกเปลี่ยนแปลงไปสู่ดิจิทัล มากขึ้นเพื่อให้ภาครัฐตอบสนองได้ตรงความต้องการและ ได้รับความชอบธรรมจากประชาชน จึงกำหนด ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล ในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐให้ทันสมัยและเป็นดิจิทัลเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้ สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนในการ ได้รับบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม

แรงขับที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ จากการ สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับแรงขับที่ก่อให้เกิด ความร่วมมือพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นตรงกันว่า *แรงขับ* ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือลำดับแรกคือ *ความแตกต่าง ในเรื่องของศักยภาพ อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร* ของภาคี ที่เกี่ยวข้อง รองลงมาคือ *แรงจูงใจที่ทำให้ตัวแสดงต่างๆ*

เข้ามาสร้างความร่วมมือกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ หันหน้าเข้าหากันเพื่อสร้างความร่วมมือและเป็นแรงผลักดันให้เกิดการทำงานร่วมกัน กระทรวงสาธารณสุขในฐานะหน่วยงานภาครัฐจึงตัดสินใจสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นหรือภาคส่วนอื่นทั้งภายในและภายนอกภาครัฐในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ โดยแสดงบทบาทกระตุ้นและส่งเสริมให้ตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมทำงานภายใต้ความร่วมมือหลายภาคส่วน แม้ว่าความร่วมมือครั้งนี้จะเกิดขึ้นจากการริเริ่มผลักดันภายใต้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐ แต่โดยพื้นฐานภาคีทุกฝ่ายต้องมีความสมัครใจที่จะเข้ามาทำงานร่วมกัน

7.2 การทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร (Cross-Organizational Boundaries Collaboration)

ผลการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสามภาคส่วนมีความเห็นตรงกันว่าการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กรประกอบด้วยมิติต่างๆ ตามตารางที่ 1 ได้แก่ **พลวัตความร่วมมือ** **ขีดความสามารถในการสร้างความร่วมมือ** และ **การกำกับดูแลร่วมกัน** ดังนี้

1) พลวัตความร่วมมือ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมตามหลักการและแรงจูงใจร่วมกัน ดังนี้

การมีส่วนร่วมตามหลักการ ผลจากการสัมภาษณ์พบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นตรงกันว่าพลวัตความร่วมมือเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมตามหลักการได้แก่ การค้นหา (discovery) การกำหนดนิยาม (definition) ประเด็นปัญหา การพิจารณาไตร่ตรองอย่างลึกซึ้ง (deliberation) และความมุ่งมั่น (determinations) เพื่อ

กำหนดขอบเขตการทำงานร่วมกัน กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ให้มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน จากการสนทนอย่างตรงไปตรงมาและสร้างสรรค์เพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคีทุกฝ่ายที่ทำให้มั่นใจว่าภาคีทุกฝ่ายต่างมุ่งไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาให้บรรลุเป้าหมายในท้ายที่สุดและรักษาความร่วมมือให้ยาวนาน ทั้งนี้ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ เพื่อกำหนดกฎพื้นฐานที่จะทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลร่วมกัน และจะส่งผลให้เกิดการกำกับดูแลร่วมกันที่ราบรื่น การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ได้แก่ การดึงภาคีทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน การจัดกลไกการตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาคี การกำหนดกฎเกณฑ์ข้อตกลงการทำงานร่วมกัน การเปิดกว้างเชิงโครงสร้างความร่วมมือ กระบวนการบริหารงานที่โปร่งใส และการกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงาน

แรงจูงใจร่วมกัน ผลการสัมภาษณ์พบว่า มีหลายประเด็นที่ทำให้เกิดแรงจูงใจร่วมกันในการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน ได้แก่ **การมีผลประโยชน์ร่วมกัน** **การมีเป้าหมายร่วมกัน** **การตัดสินใจร่วมกัน** **การสมัครใจทำงานร่วมกัน** **การเคารพในความสามารถของแต่ละฝ่าย** โดยการมี**ผลประโยชน์ร่วมกัน** เป็นประเด็นที่ทั้งสามภาคส่วนมีความเห็นตรงกันว่าช่วยสร้างให้เกิดแรงจูงใจร่วมกัน

2) ขีดความสามารถในการทำงานร่วมกัน

การทำงานร่วมกันจะบรรลุประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือใน 2 ระดับ คือ ระดับองค์กร และ ระดับบุคคล เพราะภาคี

สถาบันพระปกเกล้า

แต่ละฝ่ายมีระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือกันน้อยแตกต่างกัน ผลการสัมภาษณ์พบว่า ทั้งสามภาคส่วนให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความสามารถในการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน ดังนี้

ภาคส่วนกระทรวงดิจิทัลฯ และภาคส่วนสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสามารถในการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่นทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคลากรอย่างชัดเจนโดยมีการส่งเสริมสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมดิจิทัล รวมทั้งการพัฒนากำลังคนด้านดิจิทัล ส่งเสริมการบูรณาการและยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานภาครัฐผ่านการเชื่อมโยงสารสนเทศจากหลายหน่วยงานด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน และประชาชน

ภาคส่วนสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์กรมหาชน) วางกลยุทธ์ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรต้องมีพันธกรรม หรือ DNA ของการเป็น “Smart Connector” คือ ผู้ร่วมคิด ร่วมสร้างสรรค์ พร้อมทำงานเชื่อมต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อทำให้ผู้คนมีชีวิตที่ดีขึ้น ผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าของรัฐบาลดิจิทัลอย่างเป็นรูปธรรมที่ทุกภาคส่วนร่วมมือกันยกระดับการให้บริการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะภาครัฐได้โดยสะดวก พัฒนาทักษะดิจิทัลกับผู้บริหารและบุคลากรภาครัฐ

ภาคส่วนกระทรวงสาธารณสุข เสริมสร้างสมรรถนะองค์กรด้วย 4T (Trust, Teamwork & Talent, Technology, Targets) เพื่อพัฒนาสู่องค์กรสมรรถนะสูง

และเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรให้มีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีขึ้น โดยมี Work Life Balance ปรับตัวได้ในภาวะวิกฤต และเรียนรู้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง บูรณาการทุกภาคส่วนเตรียมพร้อมรับภาวะฉุกเฉินทางการแพทย์และสาธารณสุข

3) การกำกับดูแลร่วมกัน หรือ การบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน ได้แก่ วงจรกระบวนการความร่วมมือ และ ภาวะผู้นำ กลไกขับเคลื่อนความร่วมมือหลายภาคส่วน ดังนี้

วงจรกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process Cycle) ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ทั้งสามภาคส่วนมีความเห็นตรงกันว่าการทำงานร่วมกันมีกระบวนการตามขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนการเจรจาหารือกันพร้อมหน้าทุกฝ่าย ขั้นตอนการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ขั้นตอนการสร้างความยินยอมในการทำงานร่วมกัน ขั้นตอนการสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน ขั้นตอนการสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยวงจรของการมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างภาคี ซึ่งมีลักษณะเป็นพลวัตที่วนซ้ำเป็นวัฏจักร ผลของความร่วมมือครั้งแรกๆ จึงส่งผลต่อการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันรอบต่อไป ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนในวงจรกระบวนการความร่วมมือ

ภาวะผู้นำ กลไกขับเคลื่อนความร่วมมือหลายภาคส่วน ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ผู้นำมีความสำคัญอย่างมากต่อการทำงานร่วมกันทั้งภายในองค์กรเองและข้ามขอบเขต

องค์กร การทำงานร่วมกันหลายภาคส่วนจะสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำในการเอื้ออำนวยกระบวนการสร้างความร่วมมือ ความเป็นผู้นำในการเป็นตัวกลางและอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับกระบวนการทำงานร่วมกัน ผู้นำที่มีบทบาทเอื้ออำนวย

การสร้างความร่วมมือ มีความสำคัญในการดึงภาคีฝ่ายต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกัน ผลักดันเป้าหมายร่วมกันผ่านกระบวนการกำกับดูแลร่วมกัน ลดอุปสรรคในการทำงานร่วมกันที่เกิดจากสถานะอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน และสามารถชี้แนะทุกฝ่ายตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการสร้างฉันทมติในการทำงานร่วมกันที่จะนำไปสู่การผลักดันเป้าหมายของภาคีทุกฝ่าย

ตารางที่ 1: การกำกับดูแลความร่วมมือหลายภาคส่วน

		การกำกับดูแลความร่วมมือหลายภาคส่วน			
บริบทของระบบ (System Context)	แรงขับ (Drivers)	การทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร			ผลลัพธ์จากความร่วมมือ (Outputs Collaborative Actions)
		พลวัตความร่วมมือ (Collaborative Dynamics)			
		การมีส่วนร่วมตามหลักการ (Principled Engagement)	แรงจูงใจร่วมกัน (Shared Motivation)	ศักยภาพการทำงานร่วมกัน (Capacity for Joint action)	
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DES)					
-นโยบาย/ยุทธศาสตร์ชาติ	-ความแตกต่างของ	-มีการพบปะหารือ	-มีทีมงานร่วมกัน	-พัฒนาแนวทางเรียนรู้	-แก้ปัญหาพร้อมกัน
กรอบกฎหมาย	อำนาจหน้าที่ทรัพยากร	-ตัดสินใจร่วมกัน	-สมัครใจเข้าร่วม	-ถ่ายทอดความรู้ซึ่งกัน	-สร้างผลลัพธ์ให้เกิดขึ้น
-แนวโน้มการพัฒนาไปสู่	-ความจำเป็นในการพึ่งพา	-กระบวนการค้นหาตัว	-การสร้างความไว้วางใจ	-มีวัฒนธรรมการทำงาน	-ดำเนินการความร่วมมือได้ราบรื่น
ดิจิทัลของโลก	องค์กรอื่น	แสดงที่เกี่ยวข้อง	ร่วมกัน	ทำงานร่วมกับองค์กรอื่น	-ดำเนินการความร่วมมือได้ราบรื่น
-พลวัตทางการเมือง/	-สิ่งจูงใจตามมา	-กำหนดนิยามร่วมกัน	-มีความยินยอมพร้อมใจ	-มีแนวปฏิบัติชัดเจน	-ขยายขอบเขตมีภาคีเพิ่มขึ้น
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ	-การพึ่งพาซึ่งกันและกัน	-ร่วมพิจารณาโครงสร้าง	-มีเป้าหมายเดียวกัน	-มีวัฒนธรรมการ	อย่างกว้างขวาง
-ความก้าวหน้าของ	-มีความเข้าใจตรงกัน	-จัดโครงสร้างความร่วมมือ	-การสร้างความเข้าใจร่วมกัน	เรียนรู้ร่วมกัน	
เทคโนโลยีดิจิทัลในสังคมโลก	-ไม่เป้าหมายร่วมกัน	-สัมพันธ์ร่วมกันที่	-มีความชอบธรรม	-ยอมรับในจุดแข็งของแต่ละฝ่าย	
	-ไม่ประเด็นปัญหาตรงกัน	-เกิดกว้าง	-การตัดสินใจร่วมกัน	-มีผู้นำที่ริเริ่ม	
กระทรวงสาธารณสุข (MOPH)					
-พลวัตการเปลี่ยนแปลงไป	-การพัฒนากระบวนการ	-พบปะหารือกำหนดบทบาท	- center forum	-ภาวะผู้นำที่เอื้อให้เกิดความ	-ลด cost และเวลา ในการลงทุน
สู่ดิจิทัลของกระแสโลก	ทำงานด้านสุขภาพ	หน้าที่ ครอบคลุมระยะเวลา	- health plan	ร่วมมือ	-แก้ปัญหาข้อจำกัดร่วมกัน
-ยุทธศาสตร์ชาติและ	ภาครัฐให้ทุนสมัย	กฎกติกา	- collaboration	-มีทักษะการเจรจา	-มีภาคีเข้าร่วมเพิ่มขึ้น
นโยบายการพัฒนาประเทศ	-ความคาดหวังของ	-ทีมภาคีทุกฝ่ายเข้าร่วม		-มีการพึ่งพาคือกัน	-ร่วมมือกันวัดผลได้ทันเวลา
-การทำงานร่วมกันบน	ประชาชนในการได้รับ	-พบปะหารือ ตัดสินใจร่วมกัน		ให้ความสำคัญกับผู้เข้าร่วม	
แพลตฟอร์มดิจิทัล	บริการที่มีคุณภาพจากรัฐ	-กำหนดบทบาทหน้าที่โปร่งใส		-สร้างปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน	
-ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง	-ยอมรับในจุดเด่น จุดด้อย	-มีข้อตกลงความร่วมมือ		-ชักชวนองค์กรอื่นเข้าร่วม	
-มีความขัดแย้งในอดีต	ข้อจำกัด และสมรรถนะที่	-กำหนดบทบาทหน้าที่			
	แตกต่างกัน	กติกการทำงานร่วมกัน			
สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) DGA					
-เคยทำงานร่วมกันมาก่อน	-มี empathy	-มี Co-Ordinator	-การใช้ประโยชน์ร่วมกันจาก	- การประสานงาน	-ขยายภาคีเครือข่ายกว้างขึ้น
-มี point point ตรงกันจาก	-ดิจิทัลเป็นเรื่องของทุกคน	-มี implement manager	ทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่า	-พัฒนาเครื่องมือทำงาน	-อำนวยความสะดวก
กระแสดิจิทัล	ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชน	-ยึดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	Shared services	-พิจารณาปัญหาพร้อมกัน	-ลด cost ในการลงทุน
	ผู้ประกอบการ		-เพิ่มประสิทธิภาพบริการ	-ประมวลผล	
	-รับรู้ข้อจำกัดซึ่งกันและกัน		-แก้ปัญหาพร้อมกัน		

อภิปรายผลการศึกษา

8.1 กระบวนการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน

การวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดการกำกับดูแลร่วมกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) อภิปรายได้ว่า กระบวนการบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วน ในความร่วมมือเรื่องการค้าเงินเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล

(พ.ศ.2560-2565) ประกอบด้วย *เงื่อนไขในการก่อให้เกิดความร่วมมือ* ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเชิงโครงสร้างสถาบันของ Ansell และ Gash (2008, pp. 549-561) ที่มุ่งเน้นในการสร้างให้เกิดฉันทมติร่วมกันในหมู่ตัวแสดงที่มาร่วมมือกัน และ *การมีส่วนร่วมตามหลักการ* ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Emerson (Emerson, 2018, pp. 2-3; Heikkila, Gerlak, Emerson & Nabatchi, 2015, pp. 57-64; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, pp. 10-13) ในมุมมองที่กว้างขึ้นเสมือนเป็นเครื่องมือในการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร ดังนี้

1) *เงื่อนไขในการก่อให้เกิดความร่วมมือ (Starting Conditions)* กรณีศึกษานี้มีเงื่อนไขในการก่อให้เกิดความร่วมมือที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดเชิงโครงสร้างของ Ansell และ Gash (2008, pp. 549-561) ในเรื่องของปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างความร่วมมือใน *มิติบริบทของระบบและแรงขับ (System and Drivers)* ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 4 ประการคือ 1) บริบทที่มีความไม่แน่นอน ซับซ้อน ของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง นโยบายและกรอบกฎหมาย 2) *การพึ่งพาซึ่งกันและกัน* ระหว่างองค์กรที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ด้วยตนเองต้องอาศัยองค์กรอื่นผ่านการดำเนินการร่วมกันเพื่อลดข้อจำกัดของความแตกต่างในเรื่องศักยภาพอำนาจ หน้าที่ ทรัพยากร 3) *สิ่งจูงใจที่เป็นผลสืบเนื่อง* เพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันข้ามพรมแดนซึ่งมาจากแรงกดดันภายในเช่น ประเด็นปัญหา ความต้องการทรัพยากร ความสนใจ และแรงกดดันจากภายนอก เช่น วิกฤต สถานการณ์ของสถาบัน ภัยคุกคาม 4) *ผู้นำ* เป็นกลไกสำคัญในการจูงใจให้ผู้เข้าร่วมความร่วมมือที่หลากหลาย

หลาย และสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมในการทำงานร่วมกัน

2) *การมีส่วนร่วมตามหลักการ (Principled Engagement)* การปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพประเทศไทยสู่ดิจิทัลในยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขตามกรอบการพัฒนา eHealth ขององค์การอนามัยโลก และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยไปสู่ดิจิทัลให้ก้าวทันความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีดิจิทัลในกระแสโลก การปรับเปลี่ยนดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหน่วยงานใดเพียงลำพัง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือหลายภาคส่วนเพื่อสร้างพลังในการผลักดันและขึ้นนำการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายโดยมีผู้บริหารที่มีอำนาจเพียงพอทั้งในการบริหารจัดการ แนวตั้งและแนวนอนในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงและประสานพลังจากฝ่ายต่างๆ ให้เกิดการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร ภายใต้ *การมีส่วนร่วมตามหลักการในลักษณะข้ามขอบเขตองค์กร* ที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Emerson (Emerson, 2018, pp. 2-3; Heikkila, Gerlak, Emerson & Nabatchi, 2015, pp. 57-64; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, pp. 10-13) ซึ่งประกอบด้วย 3 มิติ คือ 1) มิติพลวัตความร่วมมือ 2) มิติขีดความสามารถในการสร้างความร่วมมือ 3) มิติการกำกับดูแลร่วมกัน ดังนี้

มิติพลวัตความร่วมมือ (Collaboration Dynamics) พลวัตความร่วมมือประกอบด้วย 2 ส่วน คือ *การมีส่วนร่วมตามหลักการ และแรงจูงใจร่วมกัน* ดังนี้ 1) *การมีส่วนร่วมตามหลักการ (Principled Engagement)* ได้แก่ การค้นหา

(discovery) การกำหนดนิยามปัญหาร่วมกัน (definition) โดยมีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างลึกซึ้ง (deliberation) เพื่อกำหนดขอบเขตการทำงานเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ให้มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน นำไปสู่การพบปะสนทนาอย่างตรงไปตรงมาและสร้างสรรค์ เพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคีทุกฝ่าย จนเกิดความมุ่งมั่น (determinations) ว่าภาคีทุกฝ่ายต่างมุ่งไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงการสร้างและรักษาความร่วมมือให้ยาวนาน ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Institutional Design) เปิดโอกาสให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการทำงานร่วมกัน ภายใต้บันทึกข้อตกลงความเข้าใจร่วมกัน (MOU) โดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ร่วมกันจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีเครือข่ายร่วมกันอย่างเป็นทางการบนหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ เป็นโครงสร้างที่เปิดกว้างให้โอกาสภาคีทุกฝ่ายสามารถเจรจาแลกเปลี่ยน ตั้งคำถาม โต้แย้ง เสนอแนะ พินิจพิเคราะห์ ไตร่ตรอง ตัดสินใจร่วมกันได้ และผลลัพธ์ของนโยบายต้องสะท้อนถึงฉันทมติและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง 2) แรงจูงใจร่วมกัน (Shared Motivation) ปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงจูงใจร่วมกันได้แก่ การมีผลประโยชน์ร่วมกัน การมีเป้าหมายร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน การสมัครใจทำงานร่วมกัน การเคารพในความสามารถของแต่ละฝ่าย ซึ่งสอดคล้องกันแนวคิดของ (Emerson, 2018, p. 4) การทำงานร่วมกันของทั้งสามภาคส่วนฉายภาพให้เห็นว่าการสร้างแรงจูงใจร่วมกันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลร่วมกันได้

นอกจากนี้ การเข้ามาทำงานร่วมกันยังเป็นช่องทางที่ทำให้ภาคีที่มีศักยภาพ อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรที่ด้อยกว่าหรือแตกต่างกันมีพื้นที่ในการร่วมแสดงบทบาทหลักด้านการกำกับดูแลร่วมกันให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารราชการที่มีสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างตามลำดับชั้น การปรับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้บริหารระดับกำหนดนโยบายส่งผลกระทบต่อการลดลงของแรงจูงใจร่วมกันในการดำเนินความร่วมมือ เนื่องจากนโยบายการดำเนินความร่วมมือต้องใช้ระยะเวลายาวในการวางโครงสร้างพื้นฐานและสร้างความเปลี่ยนแปลง แต่การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารมีระยะเวลาสั้นกว่า ทำให้เกิดช่องว่างในการส่งต่อภารกิจซึ่งมีผลต่อการทำงานตามแนวทางความร่วมมือหลายภาคส่วนข้ามขอบเขตองค์กร ผู้บริหารเปลี่ยนนโยบายอาจเปลี่ยนตาม แม้จะมีบันทึกความเข้าใจร่วมกันเป็นหลักยึดในการทำงานร่วมกันก็ตาม ส่งผลให้บันทึกความเข้าใจร่วมกันที่ไม่มีบังคับผลตามกฎหมายกลายเป็นเพียงกระดาษแผ่นเดียว ทำให้ต้องเริ่มกระบวนการสร้างแรงจูงใจร่วมกันขึ้นใหม่เพื่อให้ความร่วมมือยังคงอยู่และมีความต่อเนื่อง

มิติขีดความสามารถในการสร้างความร่วมมือ (Collaboration Capacity) การประสานความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในระดับองค์กร และระดับบุคคล เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร สอดคล้องกับแนวคิดของ Emerson (Emerson, 2018, p. 4; Heikkila, Gerlak, Emerson & Nabatchi, 2015, pp. 68-73; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, pp. 14-17) และ วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2563, น. 121-129) ดังนี้ ระดับ

สถาบันพระปกเกล้า

องค์กร ควรมียุทธศาสตร์และกระบวนการทำงานภายในองค์กรที่สอดคล้องและเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคส่วนอื่นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ใน 4 ลักษณะ คือ 1) มีวัฒนธรรมการทำงาน (Collaborative culture) ภายในองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินงานร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน 2) มีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่น (Learning in Collaboration) 3) มีผู้นำองค์กรที่สนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Organization Leadership) 4) ได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่น และยึดมั่นใน หลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน (Inter-organizational trust and principled conduct) ระดับบุคคล ควรมีบุคลากรผู้ขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือที่มีทักษะความสามารถในการประสานความร่วมมือใน 2 ลักษณะ ดังนี้ 1) ความสามารถในการเป็น ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคี (Boundary-spanner) 2) ความสามารถในการเป็น ผู้สร้างเครือข่าย (Reticulists) ซึ่งได้แก่ลักษณะเฉพาะตัวของบุคคลด้านการเจรจาสื่อสาร การใช้ถ้อยคำและท่าทีการพูดจาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และทักษะเป็นเลิศด้านการประสานเชื่อมโยงฝ่ายต่างๆ ให้เข้ามาทำงานร่วมกัน เชื่อมโยงบทบาทที่แตกต่างกันของภาคีทุกฝ่ายเพื่อดำเนินงานร่วมกันให้บรรลุผล

มิติการกำกับดูแลร่วมกัน (Collaborative Governance) การกำกับดูแลร่วมกันจะเกิดขึ้นได้ด้วยองค์ประกอบ 2 ส่วนบนพื้นฐานของการตัดสินใจร่วมกันทุกฝ่ายซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเชิงโครงสร้างของ Ansell และ Gash (2008, pp. 543-548, 558) ที่มุ่งสร้างให้เกิด

ฉันทมติร่วมกันเพื่อนำนโยบายไปสู่เป้าหมายร่วมกันประกอบด้วย

1) กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process) 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการเจรจาหรือพร้อมหน้ากันทุกฝ่าย (Face-to-Face Dialogue) ในทิศทางสร้างความเป็นมิตร เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้แสดงจุดยืนของตนเองแก่ฝ่ายอื่นเพื่อสร้างการยอมรับและเข้าใจซึ่งกันและกัน และมีมติข้อตกลงร่วมกัน ภาคีทั้งสามภาคส่วนเห็นตรงกันว่าควรเริ่มด้วยการประชุมพร้อมหน้าเพื่อทำความรู้จักและแสดงจุดยืนของแต่ละฝ่ายในการทำงานร่วมกัน ระบุปัญหาาร่วมกัน พัฒนาความเข้าใจร่วมกัน องค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการทำงานร่วมกันคือการสื่อสารและการประสานงานระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (2) ขั้นตอนการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust Building) ที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้นตั้งแต่แรกพบปะเจรจาต่อรองของทุกฝ่าย ซึ่งต้องอาศัยการสร้างศรัทธาเชื่อถือและไว้วางใจกันผ่านบทบาทผู้นำของทั้งสามภาคส่วนตามลำดับขั้นการปกครอง ภายใต้ระบบการบริหารราชการตามแนวดิ่งและมีการกระจายอำนาจในแนวราบมากขึ้น พบว่าทุกภาคส่วนยังยึดติดกับการต้องได้รับคำสั่งจากผู้นาระดับสูงอย่างเป็นทางการก่อนดำเนินกิจกรรมตามความร่วมมือทำให้มีข้อจำกัดเรื่องกรอบระยะเวลาที่ซ้ำออกไป ไม่สามารถตัดสินใจได้ทัน และข้อจำกัดเรื่องการสับเปลี่ยนโยกย้ายผู้นาระดับสูงตามวาระ ที่ทำให้ต้องปรับความเข้าใจให้ตรงกันใหม่ทุกรอบจึงสามารถดำเนินกิจกรรมตามความร่วมมือต่อไปได้ (3) ขั้นตอนการสร้าง ความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน

(Commitment to the Process) นโยบายสาธารณะที่เป็นความร่วมมือที่ริเริ่มโดยภาคที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องเป็นภาคที่มีความยินยอมพร้อมใจในระดับสูงที่จะทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ โดยรัฐต้องมีบทบาทในการกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเกิดความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันกับภาคส่วนอื่น เพื่อทำให้เกิดแรงจูงใจร่วมกันและตระหนักในความเป็นเจ้าของกระบวนการทำงานร่วมกันที่นำไปสู่ความรู้สึกรับและรับผิดชอบร่วมกัน การดำเนินความร่วมมือดังกล่าวผ่านตัวแสดงของทั้ง 3 ภาคส่วนแสดงให้เห็นถึงการยกระดับความเป็นเจ้าของการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพจากที่เคยผูกขาดไว้ภายใต้บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขให้มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แม้ว่าบางครั้งการทำงานร่วมกันจะเกิดขึ้นจากการกำหนดโดยคำสั่งหรือระเบียบกฎหมายของรัฐก็ตาม (4) ขั้นตอนการสร้าง ความเข้าใจที่ตรงกัน (Shared Understanding) ภาคทุกฝ่ายจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจที่ตรงกันก่อนการดำเนินการร่วมกันตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย เพราะความเข้าใจที่ตรงกันจะนำไปสู่การกำกับดูแลร่วมกัน การสร้างความเข้าใจที่ตรงกันครอบคลุมการมีพันธกิจร่วมกัน มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน ยึดถืออุดมการณ์ในการทำงานร่วมกัน มีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน มีค่านิยมร่วม มีจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน (5) ขั้นตอนการสร้างผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Intermediate Outcomes) การลงมือปฏิบัติภารกิจในกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน ภาคทุกฝ่ายจำเป็นต้องสร้างผลลัพธ์ให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงานร่วมกันในแต่ละขั้นตอนเพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลร่วมกันได้อย่างราบรื่น

ผลของการทำงานร่วมกันที่เกิดขึ้นนี้ นอกจากสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการทำงานร่วมกันและแรงจูงใจร่วมกันให้กับภาคทุกฝ่ายในการผลักดันภารกิจไปสู่เป้าหมายแล้วยังทำหน้าที่เป็นผลสะท้อนกลับเข้าสู่วงจรกระบวนการกำกับดูแลร่วมกัน ให้เห็นจุดอ่อนและอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขร่วมกัน เพื่อให้การทำงานร่วมกันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น วงจรกระบวนการทำงานร่วมกันในมิติการตัดสินใจร่วมกันแต่ละขั้นตอนมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และดำเนินไปในลักษณะเป็นวงจร ดังนั้นผลลัพธ์ของการร่วมมือกันทำงานที่เกิดขึ้นในครั้งแรกๆ จึงมีผลทั้งในทางบวกและทางลบต่อการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันในรอบต่อไป

2) *ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างความร่วมมือ (Facilitative Leadership)* คือบทบาทในการชี้แนะให้ภาคทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันที่จะนำไปสู่การผลักดันเป้าหมายให้บรรลุผลสำเร็จโดยชี้แนะให้ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าการทำงานร่วมกันทำให้เป้าหมายร่วมสาธารณะบรรลุผลได้ ผู้นำของภาคทั้งสามภาคส่วนจึงต้องเป็นบุคคลที่ภาคทุกฝ่ายให้การยอมรับ เคารพและเชื่อถือ และเป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจาหามติข้อตกลงร่วมกัน ลดทอนปัญหาอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน มีอำนาจในการควบคุมทิศทางการทำงานร่วมกันอย่างถูกต้อง และเหมาะสมตามสถานการณ์และปกป้องกระบวนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

8.2 องค์ประกอบของความร่วมมือหลายภาคส่วน

การวิเคราะห์องค์ประกอบของความร่วมมือหลายภาคส่วน อภิปรายได้ว่าความร่วมมือเรื่องการค้าและการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ 1) การเริ่มต้นความร่วมมือ 2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและการแสดงบทบาท 3) กลไกการสร้างความร่วมมือ สอดคล้องกับแนวคิดของ Ansell และ Gash (2008, pp. 549-563) และ Emerson (Emerson, 2018, pp. 2-3; Heikkila, Gerlak, Emerson & Nabatchi, 2015, pp. 57-80; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, pp. 4-23) และ วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2563, น. 87-115) ดังนี้

1) *การเริ่มต้นความร่วมมือ* ความร่วมมือครั้งนี้เป็นการริเริ่มจากการคิดและวางแผนจากส่วนบนลงล่าง (Top-Down) และใช้ลักษณะการดำเนินงานโดยอาศัยความสัมพันธ์แนวราบตามแนวทางความร่วมมือหลายภาคส่วนระหว่างภาคีความร่วมมือ 3 องค์การ ได้แก่ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) การเริ่มต้นความร่วมมือเกิดขึ้นจากความพยายามของกระทรวงสาธารณสุขในการพัฒนาระบบการดูแลสุขภาพให้สามารถเชื่อมต่อกันได้ทั้งระบบเพื่อประโยชน์ของประชาชนไทยทุกคนในการเข้าถึงและได้รับบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมในฐานะการเป็นทรัพยากรสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ โดยมีบริบทและแรงขับจากกระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มุ่งไปสู่ดิจิทัลของกระแสโลก ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุขจึงจัดทำยุทธศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพ (eHealth) (พ.ศ.2560-2569) เพื่อให้มีกรอบการทำงานและนำไปสู่ความร่วมมือในการดำเนินการเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลตามมา ความร่วมมือนี้ต้องพึ่งพาอาศัยศักยภาพ อำนาจ และทรัพยากรของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลที่เอื้อต่อการบูรณาการและพลิกโฉมองค์กรภาคสุขภาพให้เกิดความเชื่อมโยงข้อมูลประชาชน ข้อมูลด้านการดูแลสุขภาพ และการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลให้เกิดการทำงานร่วมกันในระบบการดูแลสุขภาพทั้งระบบ

2) *ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและการแสดงบทบาท* ภายใต้ความร่วมมือที่ได้ทำบันทึกข้อตกลงความเข้าใจร่วมกันมีดังนี้

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแสดงบทบาทในการเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) โดยเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัลอย่างยั่งยืน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีประชาคมโลก โดยมีหน้าที่ให้การสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐให้นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงการบริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทในเรื่องของการสนับสนุนข้อมูลในระบบสุขภาพและการดูแลสุขภาพ เพื่อใช้ในการบูรณาการเพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศสุขภาพให้กับโรงพยาบาล และหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขให้สามารถนำสารสนเทศสุขภาพที่อยู่ในระบบการรักษาพยาบาล ระบบการส่งเสริมป้องกันดูแลสุขภาพประชาชนทั่วประเทศ นั้นมาสู่การวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างมีคุณภาพเพื่อให้บริหารจัดการระบบต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดสรรบุคลากรทางการแพทย์ เครื่องมือแพทย์ รวมถึงองค์ความรู้และการสร้างการรับรู้ด้านสุขภาพ (สมาคมส่งเสริมความรู้ด้านสุขภาพไทย, 2562, ออนไลน์).

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) มีบทบาทหน้าที่หลักคือ การสนับสนุนระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐให้ครอบคลุมโรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข วางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อระบบการแพทย์ทางไกล หรือ Telemedicine เชื่อมโยงทุกระบบของโรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไปให้สามารถติดต่อในเครือข่ายเดียวกันอย่างสมบูรณ์แบบ และสนับสนุนด้านอื่นๆ ประกอบด้วยการจัดหาอุปกรณ์และโปรแกรม (Platform) ให้รองรับระบบ Digital Literacy เพื่อใช้เป็นระบบฐานข้อมูลกลางของประเทศในการรวบรวมองค์ความรู้การรับรู้ด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล (สมาคมส่งเสริมความรู้ด้านสุขภาพไทย, 2562, ออนไลน์) สำหรับประชาชนในทุกรูปแบบ รวมถึงการปรับปรุงระบบ G-Chat หรือแอปพลิเคชันที่มีคุณสมบัติสนับสนุนการสื่อสารสำหรับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ

ตำบล และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านทั่วประเทศ นอกจากนั้น DGA ยังสนับสนุนเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาทักษะความรู้ เพิ่มศักยภาพด้าน Data Scientists, Data Analyst, Enterprise Architecture และ Information Security ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านไอทีของกระทรวงสาธารณสุข

3) กลไกการสร้างความร่วมมือ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ภาคีทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันผ่าน บันทึกข้อตกลงความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ที่ใช้เป็นกลไกการสร้างความร่วมมือ เพื่อเป็นกรอบในการกำกับดูแลร่วมกันและเป็นการวางแผนจากบนลงล่าง โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ในภาพรวมระดับองค์กรร่วมกับการจัดโครงสร้างการทำงานประกอบด้วย องค์ประกอบชุดเครื่องมือยุทธศาสตร์ eHealth Six Building Blocks Plus One ในการดำเนินงานด้านสุขภาพตามกรอบขององค์การอนามัยโลก (มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2564, ออนไลน์) ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ ดังนี้ (1) ระบบบริการสุขภาพที่มีเครือข่ายครอบคลุมทั้งงานป้องกัน งานรักษา งานฟื้นฟูสุขภาพ และงานสร้างเสริมสุขภาพที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้ทุกกลุ่มอายุโดยไม่มีอุปสรรคในเรื่องค่าบริการ ภาษา วัฒนธรรมหรือภูมิประเทศ มีความต่อเนื่องในกระบวนการรักษาข้ามเขตพื้นที่บริการที่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัย ไร้รอยต่อ (2) กำลังคนด้านสุขภาพ เป็นบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะ แรงจูงใจและรับผิดชอบงานให้บริการสุขภาพ และต้องมีจำนวนที่เหมาะสมที่จะทำให้ผลลัพธ์ด้านสุขภาพดีขึ้นได้ (3) ระบบสารสนเทศด้านสุขภาพ

ข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อถือได้จะถูกนำไปใช้เป็นฐานในการตัดสินใจในทั้ง 7 องค์ประกอบของระบบสุขภาพ และนำไปปรับใช้ในการทำวิจัยเพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาต่างๆ (4) เทคโนโลยีทางการแพทย์ ยาและเวชภัณฑ์ที่มีกลไกในระบบสุขภาพที่เอื้อให้ประชาชนเข้าถึงยา วัคซีน และเทคโนโลยีที่จำเป็น มีคุณภาพและความคุ้มค่ากับราคา (5) ระบบการคลังด้านสุขภาพ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเป็นรากฐานสำคัญที่จะหล่อเลี้ยงระบบสุขภาพด้วยกลไกการจ่าย เก็บสะสม หรือแบ่งปันให้ครอบคลุมงานบริการสุขภาพที่จำเป็น ประชาชนเข้าถึงได้ตลอดเวลาและสถานที่ปราศจากภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่สูงจนต้องล้มละลาย (6) ภาวะผู้นำและธรรมาภิบาลมีความสำคัญมากในการบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน (7) ระบบสุขภาพชุมชน ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สัมพันธ์กันที่ทำให้เกิดสุขภาวะของประชาชนในชุมชน โดยความร่วมมือกันของสมาชิกกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีสุขภาพดีทุกมิติ โดยชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นผู้นำดำเนินการร่วมกับการบริหารจัดการร่วมโดยท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่

8.3 ปัญหาและอุปสรรค

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 3 ภาคส่วน พบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 175-196; Emerson, 2018, pp. 5-8) 3 ระดับ คือ ปัญหาระดับบุคคล ปัญหาระดับองค์กร และปัญหาระดับนโยบาย ดังนี้

ปัญหาระดับบุคคล เกี่ยวข้องกับการขาดทักษะที่จำเป็นในการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, pp. 5-8; Rhodes & Marsh,

1992, pp. 1-26) เช่น ขาดความรู้ดิจิทัล ขาดทักษะการประสานงานและการสื่อสาร ขาดความรู้ความเข้าใจแนวทางการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน ขาดการสร้าง ความเข้าใจตรงกันในการทำงานร่วมกัน และการมีตัวแสดงที่หลากหลายต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจร่วมกัน และทำให้ทุกฝ่ายมองเห็นภาพเดียวกันได้ มีเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งพบว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรส่งผลกระทบต่อการทำงานระดับบุคคลร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร

ปัญหาระดับองค์กร พบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงาน โครงสร้างองค์กรแบบรวมศูนย์อำนาจ การกำหนดบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจน ภาครัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยหลายระบบมีปัญหาจากบนลงล่าง และข้อมูลจำนวนมากมายที่ส่งผลให้การพัฒนาใดๆ ต้องใช้งบลงทุนสูง และต้องการองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีดิจิทัลในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในเชิงการกำหนดนโยบาย ดังนั้น กระบวนการทำงานจำเป็นต้องมีผู้นำ (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 70-71; Ansell & Gash, 2008, pp. 554-555; O'Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009, pp. 1-12; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, pp. 14-15; Kanida, Speece, Newton & Damrongsak Bulyalert, 2016, pp. 990-993; Park, 2018, p. 299; Urbach & Roeglinger, 2019, pp. 2-3) เป็นกลไกที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือแบบยั่งยืน การทำ MOU ระหว่างหน่วยงานเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารก็อาจจะไม่ราบรื่น และอาจสร้างความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้ ยิ่งไปกว่านั้น พบปัญหาการขาดความเข้าใจกระบวนการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วนเชิงลึก แทนที่จะเป็นการดึงอำนาจ

ความสามารถและศักยภาพที่แตกต่างกันมาสร้างให้เกิดประโยชน์กลับกลายเป็นการแข่งขันสร้างผลงาน และสร้างความบาดหมางในเรื่องความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ในการดูแลสุขภาพประชาชนควรเป็นของหน่วยงานใด

ปัญหาาระดับนโยบาย กฎระเบียบ พบปัญหาและอุปสรรคในการทำงานร่วมกันเกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎระเบียบราชการ (Agranoff & McGuire, 2003, pp. 70-71; Emerson, 2018, pp. 14-15; Frankowski, 2019, pp. 799-805; Hood, 1991, pp. 3-19) ที่ไม่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กรรวมถึงการไม่มีกฎระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนด้านดิจิทัล ไม่มีมาตรฐานกลางในการทำงานร่วมกัน การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเมื่อเปลี่ยนผู้บริหารนโยบายมักจะเปลี่ยนตามและขาดกลไกในระดับพื้นที่ ผู้บริหารต้องการความปลอดภัยในการตัดสินใจในวาระที่ดำรงตำแหน่งจึงเลือกใช้ระบบของบริษัทยักษ์ใหญ่ที่มีผลการดำเนินงานเป็นที่รู้จักกว้างขวางโดยละเอียดประสิทธิภาพของระบบและปัญหาผลประโยชน์ที่ไม่โปร่งใส (Hageman & Bogue, 1998, pp. 18-20, 22, 24; KjÆR, 2011, pp. 107-108)

สรุปผลการวิจัย

การบริหารจัดการความร่วมมือหลายภาคส่วนในการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพประเทศไทยสู่ดิจิทัล กรณีศึกษาเรื่องการบริหารเพิ่มคุณภาพการบริการด้านสุขภาพผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล สรุปผลการศึกษาได้ 3 ประเด็นคือ 1) การริเริ่มความร่วมมือ 2) พลวัตความร่วมมือ 3) การกำกับดูแลร่วมกัน มีรายละเอียดดังนี้

1) *การริเริ่มความร่วมมือ* บริบทแวดล้อมของการริเริ่มความร่วมมือเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขที่ภาคสุขภาพมีทรัพยากรจำกัด ทั้งกำลังคน งบประมาณ เครื่องมือและเทคโนโลยี (Emerson & Nabatchi, 2015, pp. 39-51) ไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพให้ทันกับ *ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี* ในกระแสโลก *กรอบนโยบายและสภาพเศรษฐกิจและสังคม* ที่มุ่งเน้นการสร้างเติบโตของ GDP ความเจริญของเมืองเป็นต้นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคทางสุขภาพซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหาด้านอื่นๆ มติสมัชชาสุขภาพขององค์กรอนามัยโลกเปรียบเสมือน *นโยบายและยุทธศาสตร์โลก* ที่เรียกร้องให้ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในกระบวนการดูแลสุขภาพของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ กระบวนทัศน์ *การบริหารจัดการความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ (NPG)* สะท้อนเจตนารมณ์ภาครัฐในการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ *พลวัตทางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ* ที่แฝงอยู่ในองค์กรอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และเป็นอีกมิติหนึ่งของทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อศักยภาพในการทำงานร่วมกันของภาคีทุกฝ่าย ดังนั้นการทำงานข้ามขอบเขตองค์กรด้วยการทำบันทึกข้อตกลงความเข้าใจร่วมกันจึงเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้เกิดการการทำงานร่วมกัน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นให้เกิดการขยายขอบเขตความร่วมมือไปยังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2) *พลวัตความร่วมมือที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน* ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมตามหลักการ แรงจูงใจร่วมกัน และขีดความสามารถในการทำงานร่วมกัน ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า

- *การมีส่วนร่วมตามหลักการ* คือวิธีที่บุคคลทำงานร่วมกันโดยความสมัครใจ หลักการร่วมมือเชิงพฤติกรรมจึงครอบคลุมทั้งความสนใจที่เหมือนกันและแตกต่างกัน เช่น การกำหนดปัญหา ความท้าทายที่เผชิญร่วมกัน การพิจารณาผลประโยชน์ร่วมกันและการเปลี่ยนแปลง การตัดสินใจร่วมกันอย่างเปิดเผย เสริมสร้างหลักการมีส่วนร่วมได้โดยใช้ทักษะการสื่อสาร กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มและองค์กรที่หลากหลาย เมื่อมาทำงานร่วมกันภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ร่วมกันที่นำไปสู่กฎกติกาในการทำงานและสร้างฉันทมติร่วมกันอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพและเพื่อความยั่งยืนของความร่วมมือ

- *แรงจูงใจร่วมกัน* การมีส่วนร่วมตามหลักการเสริมสร้างแรงจูงใจร่วมกันระหว่างบุคคลและองค์กรในการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนขึ้นอยู่กับมิติเชิงสัมพันธ์ของ *ความไว้วางใจ ความเข้าใจร่วมกัน ความมุ่งมั่น และความชอบธรรม* มีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกันโดยเป็นการวางรากฐานสำหรับความเข้าใจซึ่งกันและกันในผลประโยชน์ร่วมกันที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

- *ขีดความสามารถในการทำงานร่วมกัน* ทั้งระดับองค์กรและระดับบุคคล โดยภาวะผู้นำในทุกระดับมีความสำคัญอย่างมากในการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน *ผู้นำที่มีบทบาทเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ* เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก มีบทบาทในการชี้แนะให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการร่วมกันสร้างฉันทมติในการทำงาน การดำเนินการร่วมกัน ผลลัพธ์และการปรับตัว

3) *การกำกับดูแลร่วมกัน* การกำกับดูแลระบบสุขภาพ (Health System Governance) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและกำกับดูแลให้ระบบสุขภาพเคลื่อนตัวไปตามทิศทางที่กำหนด โดยรัฐต้องมียุทธศาสตร์การดูแลสุขภาพประชาชนที่ให้บริการครอบคลุมประชากรทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทมี *กลไกระดับชาติ* โดยกระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่กำกับดูแลทิศทางการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันทั้งกระทรวงสาธารณสุข และ *กลไกระดับพื้นที่* ทำหน้าที่ควบคุมกำกับและพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณสุข จัดบริการสุขภาพ เชิงรุกในระดับพื้นที่เป็นการบริหารในรูปของเขตสุขภาพเพื่อกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่ (ภูษิต ประคองสาย, 2559, น. 343-344) และกลไกอื่นที่มีความจำเป็นสอดคล้องกับแนวทางการจัดการความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ (Kennett, 2010, pp. 19-35; Osborne, 2010, pp. 1-14) คือ (1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจและมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมากขึ้น (2) รัฐไม่ผูกขาดการดูแลสุขภาพรับผิดชอบ แต่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมดำเนินงานโดยรัฐทำหน้าที่ประสานและกำกับดูแล มองประชาชนในฐานะภาคีร่วมผลิตบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค (3) ส่งเสริมการดำเนินงานในลักษณะภาคีเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานในรูปแบบผสมผสานมากขึ้น เน้นการปฏิบัติโดยประสานความร่วมมือกับสถาบันและตัวแสดงที่หลากหลายในสังคมเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาสังคม

เมื่อการบริหารภาครัฐดั้งเดิมเปลี่ยนไปสู่การประสานความร่วมมือ ภาครัฐจำเป็นต้องร่วมมือกับ

ภาคส่วนอื่น กระทรวงสาธารณสุขจึงมีนโยบายปรับกระบวนการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทั้งบทบาทการให้บริการการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคและการฟื้นฟู เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สามารถเชื่อมโยงบริการระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิและตติยภูมิ ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนไปสู่ดิจิทัลของภาคสุขภาพเป็นกลยุทธ์ที่สร้างให้เกิดการทำงานร่วมกันทั้งระบบนิเวศสุขภาพผ่านการทำงานร่วมกันบนแพลตฟอร์มดิจิทัลที่เพิ่มช่องทางการสื่อสารระหว่างผู้รับบริการกับผู้ให้บริการ และระหว่างผู้ให้บริการกับบุคลากรในระบบสุขภาพด้วยกัน ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการกำกับดูแลระบบการดูแลสุขภาพร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบสุขภาพทั้งระบบ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรยึดหลักการในการสร้างการกำกับดูแลร่วมกันในระบบสุขภาพดิจิทัล ดังนี้

1) แนวคิดคนเป็นศูนย์กลาง (People centric): ให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสุขภาพ โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและบูรณาการร่วมกันนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่นๆ จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านสุขภาพในการกำหนดและดำเนินนโยบาย

ที่เปิดกว้างแบบมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมบุคคลทุกคนบนผืนแผ่นดินไทยอย่างเสมอภาค เพื่อไม่ให้นโยบายการปรับเปลี่ยนไปสู่ดิจิทัลกลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดช่องว่างทางดิจิทัลในการเข้าถึงบริการสุขภาพ

2) การกระจายอำนาจ (Decentralization): รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการทำงานด้วยความร่วมมือหลายภาคส่วนข้ามขอบเขตองค์กรหรือภาคส่วนทั้งแนวตั้งและแนวนอนที่สอดคล้องกัน โดยต้องมีการกระจายอำนาจในแนวนอนและให้แต่ละพื้นที่สามารถรับผิดชอบกับปัญหาในระดับพื้นที่ที่มีความหลากหลายได้ โดยเฉพาะงบประมาณที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไปอาจไม่ทันในการแก้ปัญหาการตัดสินใจในหลายเรื่องกว่าจะส่งการลงมาถึงระดับพื้นที่ใช้เวลานานเป็นอุปสรรคที่แก้ไขค่อนข้างยาก เพราะระบบราชการใหญ่เอะอะทะเลาะมากเกินไป ต้องทำให้ระบบเล็กลง

3) ผู้ที่มีศักยภาพสูงและเอื้อต่อการทำงานร่วมกันหลายภาคส่วน (Facilitated leadership) เมื่อกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้เป็นเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับ ควบคุม ดูแลหน่วยงานด้านสุขภาพทั้งหมด รัฐบาลต้องกำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้นำในการสร้างความร่วมมือหลายภาคส่วนเพื่อดำเนินนโยบายด้านการดูแลสุขภาพ และกำหนดบทบาทหน้าที่ (authority) ที่ชัดเจนเพื่อให้มีอำนาจอันชอบธรรมในการสั่งการข้ามขอบเขตองค์กร หรือ ภาคส่วน ซึ่งส่งผลต่อการสร้างให้เกิดการกำกับดูแลร่วมกัน (collaborative governance) ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายด้านสุขภาพด้วยความร่วมมือหลายภาคส่วน

4) กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ที่สนับสนุนการทำงานข้ามขอบเขตองค์กร/ภาคส่วน (Cross organizational boundaries collaboration) ระบบสุขภาพประเทศไทย มีลักษณะเป็นพหุลักษณะ มีกลไกที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสุขภาพ แต่ละภาคส่วนมีการดำเนินงานด้านสุขภาพที่แตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะทำให้ประชาชนมีสุขภาพดีทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ ปัญญาและสังคมนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงภาควิชาการ ท้องถิ่น ชุมชน อาสาสมัคร การทำงานข้ามภาคส่วนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเรื่องความเชี่ยวชาญด้านสุขภาพกับความเชี่ยวชาญด้านการเชื่อมต่อให้เกิดการพัฒนาฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ แพลตฟอร์มดิจิทัลสุขภาพ และระบบนิเวศสุขภาพดิจิทัล จำเป็นต้องมีโครงสร้างสถาบันที่เปิดกว้างรวมถึงมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่สนับสนุนให้ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมทุกระดับมีโอกาสเข้ามาร่วมมือขับเคลื่อนนโยบายผ่านการทำงานร่วมกันข้ามขอบเขตองค์กร/ภาคส่วน

5) มาตรฐานข้อมูลสุขภาพ รัฐบาลต้องสร้างมาตรฐานกลางของข้อมูลสุขภาพที่สามารถทำงานร่วมกันได้บนแพลตฟอร์มระบบสุขภาพดิจิทัลพร้อมทั้งผลักดันให้เกิดการใช้มาตรฐานกลางนี้อย่างกว้างขวางและจริงจัง เพื่อให้เกิดการสื่อสารที่ตรงกันและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันของหน่วยงานด้านสุขภาพทั้งหมดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการทำงานร่วมกันบนแพลตฟอร์มสุขภาพดิจิทัล

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาความร่วมมือในยุทธศาสตร์สุขภาพดิจิทัล (พ.ศ.2564-2568) ซึ่งเป็นการดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการดูแลสุขภาพในประเทศไทยสู่ดิจิทัลในระยะที่สอง เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการความร่วมมือ และองค์ประกอบของการทำงานผ่านแนวทางความร่วมมือหลายภาคส่วน เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาพัฒนากรอบในการกำกับดูแลความร่วมมือหลายภาคส่วนเพื่อประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงสาธารณสุข. (2564). *ยุทธศาสตร์สุขภาพดิจิทัล (พ.ศ. 2564-2568)*. นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข. สืบค้นจาก https://ict.moph.go.th/upload_file/files/97c2287c8f04e13f81fec13e431e7a5e.pdf
- จารุวรรณ ธาดาเดช และปิยธิดา ตริเตช. (2560). *การวางแผนพัฒนาสุขภาพและการจัดการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉัตรสุมน พงศ์นิญโญ. (2560). *การบริหารงานสาธารณสุข*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2564). *ศาสตร์และศิลป์การวิจัยเชิงคุณภาพ: คู่มือนักศึกษาและนักวิจัยสังคมศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ภูษิต ประคองสาย. (2559). *การสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2554 - 2558*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กิจการทหารผ่านศึก. มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. (2564). *รายงานสุขภาพคนไทย 2564*. สืบค้นจาก <https://www.hiso.or.th/hiso5/report/report2021T.php>
- วรราชา เปาอินทร์. (2560). Thailand Health 4.0 Challenges and Opportunities. *วารสารสมาคมเวชสารสนเทศไทย*, 3(1), 31-36.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2563). *การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมศักดิ์ ชุณหะวัณ. (2565). 'รัฐต้องมีบทบาทในระบบบริการสาธารณสุข' ไม่ได้แปลว่า 'รัฐต้องทำเอง' (ตอนที่ 1). สืบค้นจาก <https://www.the101.world/healthcare-system-in-thailand/>
- สมาคมส่งเสริมความรู้ด้านสุขภาพไทย. (2562). *กฎบัตรออตตาวาเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ (Ottawa Charter for Health Promotion -1986)*. สืบค้นจาก https://doh.hpc.go.th/data/HL/OttawaCharter1986_thai.pdf
- สาธิต พันธุ์ไพศาล. (2562). *Collaboration Platform หัวใจของ Digital Transformation ของธุรกิจในหลายหลายอุตสาหกรรม*. สืบค้นจาก <https://www.techtalkthai.com/collaboration-platform-the-heart-of-digital-transformation-by-alcatel-lucent-enterprise/>

สุทธิศักดิ์ จันทวังโส. (2558). จริยธรรม โซเชียลมีเดีย และ e-health ในประเทศไทย. *วารสารสมาคมสารสนเทศการแพทย์ไทย*, 1(1), 25-37.

อาทร ประภาประไพ. (2559). *Thailand's eHealth System*. สืบค้นจาก http://www.digitalhealth-thailand.com/attachments/view/?attach_id=254022

ภาษาอังกฤษ

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Alam, M. T., & Raza, K. (2021). Chapter 7 - Blockchain Technology in Healthcare: Making Digital Health care Reliable, More Accurate, and Revolutionary. In K. Raza & N. Dey (Eds.), *Translational Bioinformatics in Healthcare and Medicine* (pp. 81-96). Cambridge: Academic Press.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Berardo, R., Fischer, M., & Hamilton, M. (2020). Collaborative Governance and The Challenges of Network-based Research. *The American Review of Public Administration*, 50(8), 898-913.

Bianchi, C., Nasi, G., & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing Collaborative Governance: Models, Experiences, and Challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581-1589.

Deloitte Thailand. (2020). *The Thailand Digital Transformation Survey Report 2020*. Retrieved from <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/th/Documents/technology/th-tech-the-thailand-digital-transformation-report.pdf>

Dredge, C., Liljenquist, D., & Scholtes, S. (2022). Disruptive Collaboration: A Thesis for Pro-competitive Collaboration in Health Care. *Catalyst Non-issue Content*, 3(2).

Emerson, K. (2018). Collaborative Governance of Public Health in Low- and Middle-income Countries: Lessons from Research in Public Administration. *BMJ Global Health*, 3(Suppl 4), e000381.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. United States: GeorgetownUniversity Press.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. B. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29.

- Frankowski, A. (2019). Collaborative Governance as a Policy Strategy in Healthcare. *Journal of Health Organization and Management*, 33(7/8), 791-808.
- Glaser, J., & Shaw, S. (2022). Digital Transformation Success: What can Health Care Providers Learn from Other Industries?. *Catalyst Non-issue Content*, 3(2).
- Gordon, D., McKay, S., Marchildon, G., Bhatia, R. S., & Shaw, J. (2020). Collaborative Governance for Integrated Care: Insights from a Policy Stakeholder Dialogue. *International Journal of Integrated Care*, 20(1), 3.
- Hageman, W., & Bogue, R. J. (1998). Layers of Leadership. The Challenges of Collaborative Governance. *Trustee: The Journal for Hospital Governing Boards*, 51(8), 18-24.
- Henry, N. (2013). *Public Administration and Public Affairs*. (12th Edition). Boston: Pearson.
- Heikkila, T., Gerlak, A. K., Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Collaboration Dynamics Principled Engagement, Shared Motivation, and the Capacity for Joint Action. In *Collaborative Governance Regimes* (pp. 57-80). Washington, D.C.: Georgetown University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt19dzcvf.9>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.
- Ibrahim, M. S., Mohamed Yusoff, H., Abu Bakar, Y. I., Thwe Aung, M. M., Abas, M. I., & Ramli, R. A. (2022). Digital Health for Quality Healthcare: A Systematic Mapping of Review Studies. *Digit Health*, 8, 20552076221085810.
- Imperial, M. T. (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. *Administration & Society*, 37(3), 281-320.
- iScoop. (2018). *Healthcare in Digital Transformation: Digital and Connected Healthcare*. Retrieved from <http://www.i-scoop.eu/digital-transformation/healthcare-industry/>
- Kanida N., Speece, M., Newton, C., & Damrongsak Bulyalert. (2016). Key Success Factors Behind Electronic Medical Record Adoption in Thailand. *Journal of Health Organization and Management*, 30(6), 985-1008.
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. In S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on The Theory and Practice of Public Governance* (pp. 19-35). London: Routledge.

- KjÆR, A. M. (2011). Rhodes' Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and The Future Governance Debate. *Public Administration*, 89(1), 101-113.
- Makri, A. (2019). Bridging the Digital Divide in Health Care. *The Lancet Digital Health*, 1(5), e204-e205.
- Matt, C., Hess, T., & Benlian, A. (2015). Digital Transformation Strategies. *Business & Information Systems Engineering*, 57(5), 339-343.
- O'Leary, R., Gazley, B., McGuire, M., & Bingham, L. B. (2009). Public Managers in Collaboration. In R. O'Leary & L. B. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager* (pp. 1-12). Washington, D.C.: Georgetown University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2tt4xg.5>
- Orme, J., Powell, J., & Taylor, P. (2007). *Public Health for The 21st Century: New Perspectives on Policy, Participation, and Practice*. (2nd Edition.). United Kingdom: McGraw-Hill Education (UK).
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? 1. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on The Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Park, S. (2018). Challenges and Opportunities: The 21st Century Public Manager in a Vuca World. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 299-301.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches. In *Policy Networks in British Government* (pp. 1-26). United Kingdom: Oxford University Press.
- Schneider, H., Zulu, J. M., Mathias, K., Cloete, K., & Hurtig, A.-K. (2019). The Governance of Local Health Systems in The Era of Sustainable Development Goals: Reflections on Collaborative Action to Address Complex Health Needs in Four Country Contexts. *BMJ Global Health*, 4(3), e001645.
- Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2017). Winners and Losers in The Ecology of Games: Network Position, Connectivity, and The Benefits of Collaborative Governance Regimes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 647-660.
- Shaw, T., McGregor, D., Brunner, M., Keep, M., Janssen, A., & Barnett, S. (2017). What is Ehealth? Development of a Conceptual Model for Ehealth: Qualitative Study With Key Informants. *Journal of Medical Internet Research*, 19(10), e324.

- Slawomirski, L. (2019). *Bringing Health into The 21st Century*. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/e3b23f8e-en>
- Tavares, A. I. (2018). Ehealth, ICT and Its Relationship with Self-reported Health Outcomes in The Eu countries. *International Journal of Medical Informatics*, 112, 104-113.
- Thomson, A., & Perry, J. (2006). Collaboration Processes: Inside The Black Box. *Public Administration Review*, 66, 20-32.
- Uddin, S., Mori, Y., & Shahadat, K. (2020). Private Management and Governance Styles in a Japanese Public Hospital: A Story of West Meets East. *Social Science & Medicine*, 245, 112719.
- Ulibarri, N., Imperial, M. T., Siddiki, S., & Henderson, H. (2023). Drivers and Dynamics of Collaborative Governance in Environmental Management. *Environmental Management*, 71(3), 495-504.
- Ullah, I., & Kim, D.-Y. (2020). A Model of Collaborative Governance for Community-based Trophy-hunting Programs in Developing Countries. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 18(3), 145-160.
- Urbach, N., & Roeglinger, M. (2019). Introduction to Digitalization Cases: How Organizations Rethink Their Business for The Digital Age. In *Digitalization Cases* (pp. 1-12). Switzerland: Springer International Publishing, Cham.
- Weaver, L. (2021). *Solving The Puzzle of Collaborative Governance*. Retrieved from <https://www.tamarackcommunity.ca/library/solving-the-puzzle-of-collaborative-governance>
- World Health Organization. (2009). *Milestones in Health Promotion: Statements from Global Conferences*. Nonthaburi: Academic Welfare Project Phra Boromrajchanok Institute Ministry of Public Health. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70578/9786161115333_tha.pdf?sequence=24&isAllowed=y
- World Health Organization. (2012). *National eHealth Strategy Toolkit*. International Telecommunication Union. Retrieved from <http://handle.itu.int/11.1002/pub/8069793a-en>
- Zeadally, S., Siddiqui, F., Baig, Z., & Ibrahim, A. (2019). Smart Healthcare: Challenges and Potential Solutions Using Internet of Things (IoT) and Big Data Analytics. *PSU Research Review*. 4(2), 93-109.

การปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

Changing Approaches to Quality-of-Life Development
for Older Persons in a Local Administrative Organization

ศิริมา ทองสว่าง**

Sirima Thongsawang***

อำพา แก้วกำกง****

Ampa Kaewkumkong*****

วัฒนชัย ขวาลำธาร*****

Wattanachai Kwalamthan*****

บทความนี้

Received

5 ตุลาคม 2566

Revised

8 พฤศจิกายน 2566

Accepted

21 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ.2565 จากการมีประชากรสูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลทั้งส่วนนโยบายชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทยอย่างรอบด้าน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาพื้นที่เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี และพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหม่ อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2565 ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2567

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง การขับเคลื่อน BCG สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

*** Assistant Professor, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, and Center of Excellence on BCG towards Sustainable Development, Chulalongkorn University. (Ph.D.)

**** นักวิจัยชำนาญการ, สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

***** Senior Researcher, Institute of East Asian Studies, Thammasat University. (Ph.D.)

***** นักวิจัย, สำนักวิจัย นวัตกรรม และบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย

***** Researcher, Office of Research Innovation and Academic Services, Eastern Asia University.

และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันมีผลต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อบต. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และ
- 2) วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดย อบต. ด้านส่งเสริมการทำงาน ให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม (Elderly Job Opportunity) และส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต (Lifelong Learning) การศึกษานี้ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อบต. และผู้สูงอายุในพื้นที่ คือ เทศบาลตำบลหนองลาน จังหวัดกาญจนบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลาดใหม่ จังหวัดอ่างทอง ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 54 ราย เก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2565-ธันวาคม 2566 และใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อบต. เกิดขึ้นทั้งในระดับมหภาคและระดับท้องถิ่น ได้แก่ การมีวาระและเป้าหมายการพัฒนาต่างๆ จากองค์การระหว่างประเทศและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอันสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาลไทยเป็นตัวผลักดัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี ตลอดจนประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจและการเข้าถึงข้อมูลที่มากขึ้นของ อบต. ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง และ 2) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารงานของ อบต. จากเดิมเน้นการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ บนฐานแนวคิดที่ว่าผู้สูงอายุคือกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลและเป็นวัยพึ่งพิง มาสู่แนวคิดที่แสดงวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงอายุคือกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศชาติ และรูปแบบการทำงานที่กลายมาสู่การทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ ขณะที่ “โรงเรียนผู้สูงอายุ” ถูกพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางและกลไกการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ซึ่งเดิมเป็นเสมือนหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายจากส่วนกลางของ อบต. หากปัจจุบัน อบต. บริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุภายใต้โครงสร้างหน้าที่ที่หลากหลายมากขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทั้งด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านการถ่ายทอดองค์ความรู้ การส่งเสริมอาชีพ รวมถึงการพัฒนาระบบการพึ่งพาตนเองด้านสวัสดิการต่างๆ ของชุมชนโดยใช้การมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานต่างๆ อันสะท้อนถึงการทำงานเชิงรุกและครอบคลุมหลายมิติการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างรอบด้านมากขึ้น

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น, คุณภาพชีวิต, ผู้สูงอายุ

Abstract

Thailand is an aged society, with at least 20 per cent of the population aged 60 or older. This development has affected government administration in national policy and local administrative organizations (LAOs). Therefore, with changes in population structure and socioeconomic changes affecting quality of life of older people, this article aims to

- 1) Studies factors affecting LAO development's approach to quality-of-life for older people.
- 2) Analyzing LAO's changes in promoting job opportunities and lifelong learning for older residents.

Participatory action research was used to exchange knowledge with sectors relevant to LAO and older inhabitants in Nong Lan Subdistrict Municipality, Kanchanaburi Province, and Talad Mai Subdistrict Administrative Organization, Ang Thong Province. There were 54 participants. Data was collected from November 2022 to December 2023 and analyzed by Content analysis.

Results found that 1) factors contributing to LAO changing approaches occurred at macro and local levels, by different development agendas and goals from international organizations and relevant sectors relevant to the central governmental policies. In addition, social and technological has changed as well as experience, knowledge, and understanding, which impacts LAO information, and 2) LAO management's concept that is changing from a previous focus on quality-of-life development for older residents as dependents requiring care to a new concept as a significant national and community economic development force. A working pattern also evolved into a cooperative network. Meanwhile, a lifelong learning center, originally an agency established in response to LAO central policy, was developed to promote quality of life. Currently, LAO manages such schools under more diversified structures, with clear objectives in lifelong learning through knowledge transfer, career promotion, and boosting self-reliance through different community welfare by engaging with local dwellers and relevant agencies. This refers to proactive efforts corresponding more comprehensively to quality-of-life development for older residents.

Keywords: Local administrative organization, Local government, Quality of life, Older people

บทนำ

ในปี พ.ศ.2548 สถานการณ์ผู้สูงอายุไทยได้เข้าสู่สังคมสูงอายุ โดยมีสัดส่วนผู้สูงวัยที่มีอายุเกิน 60 ปี ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมด จำนวนผู้สูงอายุยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระทั่งปี พ.ศ.2565 ประเทศไทยในภาพรวมได้เข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือมีประชากรสูงอายุเกินกว่าร้อยละ 20 ของประชากรในประเทศ (สำนักข่าว Hfocus, 2565, ออนไลน์) สอดคล้องกับผลงานวิจัยที่พบว่าในปี พ.ศ.2565 ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์หรือสังคมผู้สูงอายุระดับที่สอง ตามการจัดหมวดหมู่ระดับสังคมผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปในอัตราร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ทำให้มีการคำนวณและคาดการณ์ต่อมว่า ในปี พ.ศ.2576 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดหรือสังคมผู้สูงอายุระดับสามจากสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราร้อยละ 28 ของประชากรไทยทั้งหมด (World Health Organization [WHO], 2023, online) เช่นเดียวกับรายงานขององค์การสหประชาชาติ (United Nations [UN], 2023, online) ที่กล่าวถึงการเพิ่มขึ้นของกลุ่มประชากรวัยชรากำลังเป็นประเด็นความท้าทายใหม่ อันส่งผลให้ก่อเกิดความเสี่ยงเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 นี้ ไม่ว่าจะเป็นเป็นด้านแรงงานหรือความต้องการของสินค้าและบริการ

สถานการณ์สังคมผู้สูงอายุได้นำมาซึ่งความท้าทายในการกำหนดนโยบายทั้งในส่วนกลางและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งนอกจากการ

เปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดในเรื่องของโครงสร้างประชากรแล้ว การมีมุมมองต่อผู้สูงอายุได้มีการปรับเปลี่ยนในหลายทิศทางตามช่วงเวลา ทิศนคติเหล่านั้นล้วนมีผลต่อการกำหนดนโยบายและการมีปฏิสัมพันธ์ของคนในช่วงวัยต่างๆ เดิมทีมักมีมุมมองต่อผู้สูงวัยว่าเป็นภาระของสังคมและครอบครัว (กมลพร กัลยาณมิตร, 2565, น. 31) เนื่องจากผู้สูงอายุมีความจำเป็นในการพึ่งพิงครอบครัวและสวัสดิการรัฐอันเนื่องมาจากความเสื่อมถอยของร่างกาย ปัจจุบันมุมมองต่อผู้สูงอายุได้ปรับเปลี่ยนไปสู่ “พลัง” ทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการพัฒนาสังคม (กมลพร กัลยาณมิตร, 2565, น. 31; สำนักข่าว Hfocus, 2565, ออนไลน์) ซึ่งวาระการขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุของไทยได้ปรากฏในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบันที่มีการวางแผนขับเคลื่อนงานผู้สูงอายุในอนาคต (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ [กผส.], 2525, น. 1-3; 2553, ออนไลน์; กรมกิจการผู้สูงอายุ [ผส.], 2565, ออนไลน์) รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้เช่นกัน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.], 2565, น. 122-125) ดังนั้น อปท. จึงควรมีการปรับตัวเพื่อรองรับความต้องการของผู้สูงอายุในฐานะเป็นประชากรกลุ่มใหญ่และเหตุผลด้านการเป็นตัวแทนทางการเมืองในปัจจุบัน และสามารถส่งผลในการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจากกลุ่มดังกล่าวในสมัยต่อไป (D’Arcy, 2023, online)

การปรับเปลี่ยนแนวคิดต่อผู้สูงอายุในนโยบายรัฐและมุมมองของคนในสังคมได้ส่งผลต่อการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

ในชุมชนและการบริหารงานของ อปท. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา อปท. โดยการอธิบายถึงการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเพื่อสะท้อนความเชื่อมโยงการทำงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังคงมีอยู่อย่างจำกัด บทความนี้จึงได้ศึกษา อปท. กับการปรับแนวคิดและวิธีการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุโดยใช้ “โรงเรียนผู้สูงอายุ” เป็นหน่วยศึกษาอันสะท้อนภาพกลไกการทำงานและนโยบายของท้องถิ่นที่บริหารจัดการผ่านหน่วยดังกล่าว ซึ่งได้ศึกษาโรงเรียนผู้สูงอายุของ อปท. 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลาดใหม่ อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง

ทั้งนี้ โรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลาน ถือเป็นโรงเรียนผู้สูงอายุแห่งแรกของประเทศไทยที่ก่อตั้งขึ้นโดย อปท. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 มีจุดเด่นด้านความกระตือรือร้นในการแสวงหาภาคีเครือข่ายที่หลากหลายมาร่วมขับเคลื่อนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนสามวัย โดยทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานรัฐและเอกชนในพื้นที่ ไปสู่การขยายเครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานระดับประเทศทั้งรัฐ เอกชน ประชาสังคม และสถาบันการศึกษา และปัจจุบันได้ทำหายตนเองไปสู่การนำร่องสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานต่างประเทศ เทศบาลยังให้ความสำคัญกับการทำงานบนฐานการวิจัยและพัฒนา จึงเปิดรับความร่วมมือใหม่ๆ ทำให้โรงเรียนเป็นศูนย์รวมของผู้สูงอายุและเป็นพื้นที่ดำเนินกิจกรรมทุกอย่างตามภารกิจผู้สูงอายุของ อปท. ทั้งมีผู้สูงอายุเข้ามามีกิจกรรมเพิ่มมากขึ้นทุกปี ขณะที่โรงเรียนผู้สูงอายุตำบล

ตลาดใหม่มีจุดเด่นด้านความเข้มแข็งของกลุ่มค่อนข้างสูง เนื่องจากเดิมทีโรงเรียนก่อตั้งจากการเป็นชมรมผู้สูงอายุที่รวมผู้สูงอายุที่มีศักยภาพและความสนใจในการทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น ได้แก่ การทำอาหารและขนมไทย การร้องเพลงและเต้นรำ รวมถึงการบำเพ็ญประโยชน์ต่างๆ ในชุมชน เมื่อกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุมีความชัดเจนอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดการขับเคลื่อนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ เช่น อบต. ตลาดใหม่ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลตลาดใหม่ ประกอบกับสมาชิกชมรมได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น จึงนำไปสู่การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุขึ้น ในปี พ.ศ.2559 ซึ่งปัจจุบันได้รับการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และนักการเมืองท้องถิ่น ที่ร่วมขับเคลื่อนให้โรงเรียนผู้สูงอายุสามารถดำเนินกิจกรรมต่อไปได้อย่างมั่นคง ดังกล่าวจะเห็นว่าโรงเรียนผู้สูงอายุทั้ง 2 พื้นที่มีระยะเวลาเริ่มดำเนินงานใกล้เคียงกัน มีแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นตัวอย่างแก่ อปท. อื่น และผู้สูงอายุในพื้นที่สมัครใจเข้าร่วมการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมผ่านการดำเนินโครงการที่ส่งเสริมการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม (Elderly Job Opportunity) และโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต (Lifelong Learning)

บททวนวรรณกรรม

บทบาทของ อปท. จำเป็นอย่างยิ่งในการจัดสรรทรัพยากรและดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ต่างๆ ปัญหาที่พบมากคือ โครงสร้างประชากร การย้ายถิ่น การว่างงาน และความยากจน

เป็นต้น (Maj- Wasniowska & Jedynak, 2020, pp. 1-2) ดังสถานการณ์ในพื้นที่ซึ่งทำการเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรมที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากต้องหันมาพึ่งพาเทคโนโลยี การเข้ามาของเทคโนโลยีมีผลต่อการบริหารจัดการเรื่องการติดต่อสื่อสารในชุมชนและการประยุกต์ใช้เพื่อการเกษตรอันเป็นกิจกรรมหลักของทั้งสองพื้นที่ โดยจากการสำรวจร่วมกันของคณะนักวิจัยกับ อปท. พบว่าเทศบาลตำบลหนองลาน จังหวัดกาญจนบุรี คนในพื้นที่มีการปลูกอ้อย ข้าว และข้าวโพดอ่อน ทั้งยังมีประชาชนส่วนหนึ่งที่ประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ โดยมีจำนวนราว 70 ครัวเรือนเลี้ยงโค สำหรับ อบต. ตลาดใหม่ จังหวัดอ่างทอง เน้นการทำนาเป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีของ อปท. จึงมีผลต่อการส่งเสริมนวัตกรรมทางการเกษตร นอกจากนี้ ในสภาวะปัจจุบันที่มีการเชื่อมต่อข้อมูลข่าวสารส่งผลให้แนวทางการพัฒนาขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุได้แพร่มาสู่รัฐบาลระดับต่างๆ มากขึ้น คำกล่าวที่ว่า ‘Think globally, Act locally’ ซึ่งหมายถึงการให้บุคคลคิดในระดับสากลแต่กระทำในระดับท้องถิ่น มินัยถึงการดำเนินงานที่เชื่อมต่อระหว่างระดับมหภาคและท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุที่ยั่งยืนมากขึ้น

บทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการบริหารงานภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ด้านคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่สำคัญคือ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) 17 เป้าหมาย (SDG Move, 2016, online)

โดยมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมที่ดีขึ้น ภายในปี พ.ศ.2573 รายงานของ WHO (2007, online) ได้แสดงถึงจุดยืนว่าองค์การสหประชาชาติมุ่งเน้นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรและหนทางที่นำไปสู่การพัฒนา โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่สวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุยังมีอย่างจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มที่พัฒนาแล้ว งานของ WHO จึงเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นในการออกเครื่องมือการประเมินดัชนีความมีชีวิตชีวา (Active Aging Index) อันเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ มีทางเลือกที่หลากหลายขึ้นอยู่กับทางเลือกใช้และนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่กลุ่มผู้สูงอายุอาศัยอยู่และความต้องการจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมพัฒนา ซึ่งเป็นเครื่องมือประเมินความมีชีวิตชีวาของผู้สูงอายุแบบองค์รวมที่ครอบคลุมด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและการเรียนรู้ สังคม และความมั่นคง (WHO, 2019, online)

ขณะที่องค์การสหประชาชาติ ซึ่งตั้งเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีหัวใจสำคัญของการพัฒนาคือ ‘ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง’ กล่าวคือ ทุกเพศ ทุกกลุ่ม และทุกช่วงวัย เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาไปพร้อมกัน โดยการพัฒนานี้ให้ความสำคัญกับประชากรสูงวัยที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปที่มีมากกว่า 901 ล้านคน (United Nations Development Programme, 2018, online) เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลายข้อเชื่อมโยงกับการพัฒนาผู้สูงอายุ เช่น เป้าหมายที่ 1 การขจัดความยากจน จำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิและการสนับสนุนอย่างรอบด้านของกลุ่มผู้สูงอายุ การมีบ้านอยู่ของผู้สูงอายุและการคุ้มครองทางสังคม

ตลอดชีวิต และการเข้าถึงการมีงานทำและได้รับรายได้ที่เหมาะสม หรือเป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ ในหัวข้อย่อย 5.4 ได้ส่งเสริมให้ตระหนักถึงความสำคัญของงานบริการโดยมีนโยบายที่เหมาะสมรองรับ เป้าหมายที่ 8 การส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม โดยมีการจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรม มีสิทธิแรงงานและมีการทำงานภายใต้สภาวะแวดล้อมที่ปลอดภัย รวมไปถึงเป้าหมายที่ 10 การลดความเหลื่อมล้ำรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าจ้าง การคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการอื่นๆ (HelpAge, 2017, online) นอกจากนี้ รายงานขององค์การอนามัยโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ โดยที่ประชากรสูงวัยเป็นตัวแปรสำคัญในการเติบโตทางเศรษฐกิจ เงินออม การลงทุน การบริโภค ตลาดแรงงาน บำนาญ ภาษี และการส่งมอบทรัพย์สินสู่รุ่นหลัง ด้านสังคม ผู้สูงอายุมิบทบาทสำคัญต่อองค์ประกอบครอบครัว การจัดการด้านการใช้ชีวิตประจำวัน การเตรียมการด้านที่อยู่อาศัย แนวโน้มการย้ายถิ่น รวมถึงการจัดบริการสุขภาพที่ทำเป็น ด้านการเมือง ผู้สูงอายุเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดรูปแบบคะแนนเสียงและเกี่ยวข้องกับ การเป็นตัวแทนทางการเมือง ประการสำคัญ ปัจจัยสุขภาพผู้สูงวัยเป็นสิ่งที่หน่วยงานรัฐและภาคที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญเพื่อที่จะได้มีแนวทางส่งเสริมทั้งเรื่องการดูแลสุขภาพระยะต่างๆ การจ้างงาน และการจัดที่อยู่อาศัยให้เหมาะสม

ผลกระทบของผู้สูงอายุด้านสังคมและการเมืองมีผลอย่างยิ่งต่อการพัฒนา การย้ายถิ่นและการบริหารงานของอปท. ล้วนเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เมื่อมีประชากรสูงวัยจำนวนมากและประชากรเด็กลดลงนำไปสู่การเพิ่มงบประมาณด้านสาธารณสุข

ทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น (Andrew & Goldsmith, 1998, online) ขณะที่ประชากรวัยหนุ่มสาวนิยมย้ายถิ่นระยะยาวเข้ามาในเมืองซึ่งมีผลต่อการบริหารจัดการในท้องถิ่นอย่างเล็งไม่ได้ และกลายเป็นการสร้างลักษณะของท้องถิ่น (เช่น การเป็นพื้นที่ของผู้สูงอายุ) (Maj-Wasniowska & Jedynek, 2020, pp. 18-19) สำหรับประเทศไทยนั้นพบว่าม็อดตราการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองสูง เกิดการลดขนาดครอบครัวซึ่งมีผลต่อภาคการเกษตร ทำให้ขาดแรงงาน โดยเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตรได้เข้ามามีส่วนแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานนี้ เช่น เครื่องจักรสำหรับเตรียมดินหว่าน เป็นต้น (Szabo, Apipoonyanon, Pramanik, Tsusaka, & Leeson, 2021, pp. 1-2) การทำความเข้าใจพื้นที่ทั้งด้านอาชีพและโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปล้วนเป็นความท้าทายที่อปท. ต้องเผชิญ องค์กรจึงจำเป็นต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ เช่น มีสิ่งอำนวยความสะดวกในที่อยู่อาศัย ออกแบบให้การเข้าถึงการเดินทางเป็นไปโดยสะดวก และมีกิจกรรมสันทนาการที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุที่เหมาะสม (Keyes, Benavides, & Keyes, 2019, pp. 1-2) ดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นถึงการตื่นตัวประเด็นผู้สูงอายุในระดับนานาชาติที่เกิดขึ้นและต้องการความร่วมมือของแต่ละรัฐ

ในประเทศไทยก็ได้มีการตื่นตัวและตอบสนองประเด็นผู้สูงอายุเช่นกัน โดยนโยบายและแนวทางการพัฒนาผู้สูงอายุได้กลายเป็นหัวข้อหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงในแผนผู้สูงอายุหลายฉบับ รวมถึงประเด็นการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อเตรียมรับมือกับสังคมสูงอายุ ซึ่งแผนปฏิบัติการผู้สูงอายุระยะแรกคือ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ

(พ.ศ.2525-2544) ทำขึ้นในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้ครอบครัวแบบขยายลดลง และผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แผนฉบับนี้ผู้สูงอายุ ถูกมองในฐานะเป็นผู้รับจากสังคมหลังจากเป็นผู้ให้มาโดย ตลอด ในขณะที่ผู้สูงอายุเองก็ยังมีความรู้ความสามารถ มากมายที่จะกระทำสิ่งต่างๆ มีบทบาทในสังคม และสร้าง ประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว และสังคมได้ ผู้สูงอายุ จึงต้องได้รับการสนับสนุนความต้องการขั้นพื้นฐานต่างๆ ทั้งการได้อยู่กับครอบครัว การได้รับการปกป้องดูแลจาก สังคม การได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ การมี พื้นฐานเกี่ยวกับสุขอนามัยที่ดี และการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมของครอบครัวและชุมชน (กผส., 2525, น. 1-2; 10-13) ต่อมาแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545- 2564) ได้ระบุถึงความจำเป็นที่จะต้องรับมือกับภาวะ ประชากรสูงอายุหรือสังคมสูงวัยของประเทศที่มาถึง เร็วกว่าประเทศพัฒนาแล้วกว่าสามเท่า พร้อมกับให้ ความสำคัญกับผู้สูงอายุในฐานะส่วนหนึ่งของวงจรชีวิตที่ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยที่ครอบครัวและชุมชนเป็นด่านแรก ในการเกื้อกูลผู้สูงอายุ ขณะที่สวัสดิการจากรัฐเป็นระบบ เสริมเพื่อลดความเสี่ยงและเตรียมรับมือกับปัญหาสุขภาพ ในกลุ่มผู้สูงอายุ ความเปราะบางของครอบครัว การดูแล ผู้สูงอายุในระยะยาว และการต้องเตรียมตัวกับการพึ่งพา ตนเองในยามสูงอายุ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่มีฐานะ ยากจน แผนฉบับนี้มุ่งเน้นบูรณาการมากกว่าฉบับแรก ทั้งระบุมตรการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการเรียนรู้ ตลอดชีวิตที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ก็ได้รับการกล่าวถึง ทั้งสนับสนุนให้คนวัยอื่นๆ มีการเตรียม ความพร้อมก่อนที่จะกลายเป็นผู้สูงอายุ และความรับผิดชอบ

ผู้สูงอายุในครอบครัว ชุมชน และสังคม (กผส., 2553, น. 29-35) เมื่อเข้าสู่แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 พ.ศ.2566-2580 ภายใต้โครงการบูรณาการ สหศาสตร์เพื่อรองรับสังคมสูงวัยที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งได้ระบุว่าการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่ผ่านมา ยังเป็นไปได้ค่อนข้างช้าหากเทียบกับการเข้าสู่สังคมสูงวัย อย่างสมบูรณ์ที่รวดเร็ว ขณะที่ปัญหาเกี่ยวกับผู้สูงอายุใน ปัจจุบันอาจรุนแรงขึ้น จนส่งผลให้การรบบที่พัฒนา จากภาครัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่ทันการณ์ การร่วมมือ ระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ชุมชน อปท. ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ฯลฯ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อ ป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดขึ้นและสนับสนุนการ สร้างชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ โดยมุ่งเน้นไปที่ ประชาธิปไตยในชุมชนและการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ไปที่ชุมชนท้องถิ่น ด้วยการผลักดันให้ทุกภาคส่วน ขับเคลื่อนแผนอย่างมีบูรณาการตั้งแต่ระดับชาติสู่ระดับ ท้องถิ่น และเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาและ การจัดการงานด้านผู้สูงอายุขององค์กร ชุมชน/ท้องถิ่น และผู้นำชุมชน (ผส., 2565, ออนไลน์)

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2566-2570) ก็มีการกล่าวถึง คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้เช่นกัน โดยเฉพาะประเด็นสังคมสูงวัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของ อัตราการพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานและภาระ ทางการคลังในการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ ซึ่งระบุไว้ว่า สังคมไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 และ คาดว่าไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ที่มี ประชากรอายุมากกว่า 60 ปีสูงถึงร้อยละ 20.1 ของ

ประชากรทั้งหมด ในขณะที่ประชากรวัยเรียนและวัยทำงานมีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศทวีความรุนแรงขึ้น เพราะเกิดการขาดแคลนแรงงานและรายได้ของผู้สูงอายุที่น้อยกว่ากลุ่มผู้มีอายุน้อยหนึ่งในประเด็นที่ถูกกล่าวถึงคือ การพัฒนาบริการเพื่อส่งเสริมสุขภาพรูปแบบใหม่ที่น่าไปสู่การสร้างสังคมสูงวัยที่มีสุขภาวะ ทั้งได้กล่าวถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตในฐานะเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนในสังคมสูงวัย เพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะให้ได้ตลอดเวลา เพราะคนไทยยังขาดทักษะชีวิตหลายด้าน ทั้งขาดระบบนิเวศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ทั้งในพื้นที่กายภาพและพื้นที่เสมือนจริง (สศช., 2565, น. 11, 59, 122)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทยทุกด้าน ทั้งด้านสุขภาพร่างกาย อารมณ์จิตใจ สังคมเศรษฐกิจ และจิตวิญญาณ (ไทยมณี ไชยฤทธิ์, 2563, น. 257) โดยบทบาทและการดำเนินงานของ อปท. ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมี 4 หมวด 37 มาตรา โดยในหมวด 2 อำนาจและหน้าที่การจัดระบบบริการสาธารณะ (มาตรา 16-22) จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในทุกด้าน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556, น. 5-8) การสำรวจงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนหนึ่งพบว่า อปท. มีบทบาทในการสร้างอาชีพและรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ขั้นพื้นฐาน ผ่านการ

อบรมพัฒนาทักษะอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุและครัวเรือนสูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น (กชกร เดชะคำภู, คงฤทธิ์ กุลวงษ์ และกาญจนา ศาลปรีชา, 2564, น. 233-236) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการจัดสรรสวัสดิการและนโยบายสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุในพื้นที่ทั้งเบี้ยยังชีพ การรักษาพยาบาล กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ รวมถึงการจัดสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ (นิธิศ ธาณี, สุวรรณ ภัทรเบญจพล และอนุวัฒน์ วัฒนพิชญากุล, 2565, น. 25; นิภาพรณเจนสันติกุล, 2564, น. 260-261)

งานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่า อปท. มีบทบาทขับเคลื่อนกลไกระดับชุมชน โดยเฉพาะในส่วนของ การสร้างความร่วมมือกับคนในชุมชนและภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการดูแลผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน ทั้งสุขภาพ อารมณ์ สังคม จิตใจ เศรษฐกิจและความมั่นคง เป็นต้น กลไกเหล่านี้จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การกำกับดูแลของ อปท. ที่ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติที่เป็นกรอบสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อจัดสรรสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่ (สมจันท์ ศรีปรีชยานนท์, ญาติาวินมรินทร์ พิชทองกลาง และปาณิสรา เทพรักษ์, 2564, น. 325-328) ทั้งนี้ยังพบว่าบทบาทในการจัดการเครือข่าย และระบบดูแลผู้สูงอายุของ อปท. มีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการจัดการเครือข่ายตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานขององค์กร การจัดสรรบุคลากร และระบบบริหารงาน รวมถึงปฏิสัมพันธ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายนอกองค์กร อันจะทำให้เกิดการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน ซึ่งสามารถแก้ไข/ส่งเสริมประเด็นด้านคุณภาพของผู้สูงอายุได้ครอบคลุมมากขึ้น

(ศักดิ์ดา ขจรบุญ, 2566, น. 115–116) ส่วนระบบการดูแลผู้สูงอายุของ อปท. มุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่ก่อให้เกิดระบบการดูแลผู้สูงอายุจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐและเอกชน โดยเฉพาะภาคเอกชนในพื้นที่ในการสนับสนุนด้านกำลังคนหรืองบประมาณ ผ่านการลงนามบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) หรือการทำงานและสร้างแรงจูงใจร่วมกันด้วยวาจา ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญ ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ อปท. ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (จิตราภักษ์ ลือชา และธีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์, 2564, น. 282–283)

ดังข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า อปท. เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่มีบทบาทขับเคลื่อนแผนงานและนโยบายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทยในระดับท้องถิ่น โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกรอบดำเนินงาน ร่วมกับภาคีเครือข่ายทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการหนุนเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงาน อปท. ให้เป็นไปตามกรอบและแผนงานในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

แนวคิดทฤษฎี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการทั้งทรัพยากรและบุคคลให้สอดคล้องกับ ความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่ การกระจายอำนาจให้ อปท. เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและสนับสนุนให้ทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของ

คนในพื้นที่ยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจสู่ อปท. สะท้อนถึง การปกครองหลายลำดับชั้นอันเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งทฤษฎีการบริหารปกครองหลายระดับ (Multilevel Governance Theory) ซึ่งได้รับการพัฒนา โดย Gary Marks ในปี ค.ศ. 1993 เกิดขึ้นเพื่ออธิบาย กระบวนการทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับการเกิดขึ้นของ สถาบันเหนือชาติต่างๆ (Supranational institutions) เช่น สหภาพยุโรป และเพื่ออธิบายกระบวนการตัดสินใจ ในระดับท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลระดับท้องถิ่นและประชาสังคม เข้ามามีบทบาทมากขึ้น (Saito-Jensen, 2015, pp. 2-3) แนวคิดทฤษฎีนี้มีมุมมองว่าบทบาทและอำนาจของรัฐ ได้ถูกลดทอนลงเนื่องจากสถาบันหรือภาคส่วนอื่นๆ เช่น สถาบันเหนือชาติ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทฤษฎีการบริหารปกครอง หลายระดับ (Multilevel Governance Theory) นี้มักได้รับการปรับใช้เพื่ออธิบายในสองลักษณะได้แก่ ลักษณะแรก เป็นการอธิบายโดยเน้นบริบทยุโรป กล่าวคือการมุ่ง พิจารณาความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรป รัฐบาลระดับชาติ และรัฐบาลท้องถิ่นและกลุ่มผลประโยชน์ ต่างๆ (Saito-Jensen, 2015, p. 4; Daniell & Kay, 2017, p. 4) ขณะที่ลักษณะที่สองเป็นการอธิบายโดยเน้นที่ ท้องถิ่นหรือ Polycentric multilevel governance ซึ่งอำนาจของท้องถิ่นในการตัดสินใจด้านนโยบายต่างๆ เกี่ยวพันกับตัวแสดงอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลจาก สถาบันเหนือชาติ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ประชาสังคม ความร่วมมือในพื้นที่ (Place-based partnerships) และ เครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ (Saito-Jensen, 2015, p. 5; Daniell & Kay, 2017, pp. 6-7) การทำงานด้าน

ผู้สูงอายุและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันหลายมิติและหลายภาคส่วน การสร้างเครือข่ายและการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและองค์กรภายนอกจึงเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อผู้สูงอายุ (Fernandes, Forte, Santinha, Diogo, & Alves, 2021, p. 64)

การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในทฤษฎีการบริหารปกครองหลายระดับนี้มีความสอดคล้องกับรูปแบบการทำงานของ อปท. ทั้งสองพื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยได้เลือกศึกษาการทำงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุเนื่องจากการตัดสินใจโดยเน้นกับสถานการณ์ความจำเป็น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการท้องถิ่นได้สะดวกขึ้น และมีการขยายเครือข่ายการทำงานร่วมกับเครือข่ายอื่นๆ แนวคิดทฤษฎีนี้จึงให้กรอบในการพิจารณาความสามารถและการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นในการเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรเพื่อนำมาสู่นโยบาย อีกทั้งยังเป็นการเปิดกรอบการพิจารณาว่าตัวแสดงอื่น เช่น เครือข่ายต่างประเทศ มีบทบาทหรือไม่ อย่างไร ในการทำงานกับท้องถิ่น เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่มีผลต่อการทำงานร่วมกันของรัฐบาลและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ (Westman, Broto & Huang, 2019, p. 14) แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาปรับใช้เพื่อดูบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการผู้สูงอายุในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นบริหารงานด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยของคนชราและบริหารงานศูนย์ผู้สูงอายุให้เหมาะสมโดยอาศัยความช่วยเหลือด้านทรัพยากรจากรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค โดยจุดเด่นของรัฐบาลท้องถิ่นคือ การเข้าใจและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ (Keyes, Benavides, & Keyes, 2019, pp. 5-6)

การพิจารณาการทำงานของ อปท. โดยเน้นความสัมพันธ์ร่วมกับภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องส่งผลต่อการปรับแนวคิดการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทั้งสองพื้นที่ การปรับเปลี่ยนมุมมองหรือกระบวนทัศน์ (A paradigm shift) ตามแนวคิดของ Kuhn (1970, p. 34) มีนัยถึงกระบวนการณ์และผลของการเปลี่ยนแปลงด้านแนวคิดที่มีทั้งรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามปกติและรูปแบบปฏิวัติแนวคิดนำมาซึ่งแนวทางการปฏิบัติงานแบบใหม่ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ การปรับกระบวนทัศน์นี้เกิดจากการที่บุคคลประจักษ์ในข้อมูลหรือข้อค้นพบต่างๆ เมื่อเวลาผ่านไป แม้ว่าการปรับกระบวนทัศน์อาจไม่สามารถทดสอบได้อย่างสมบูรณ์ แต่การปรับกระบวนทัศน์เป็นการส่งเสริมให้เกิดความรู้และแนวทางการบริหารจัดการแบบใหม่ที่เหมาะสมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เห็นได้จากการปรับเปลี่ยนแนวคิดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานด้านผู้สูงอายุผ่านทางกลไกสำคัญคือ โรงเรียนผู้สูงอายุ

วิธีการศึกษา

โครงการศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) ครอบคลุมระยะเวลาศึกษาระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2565 ถึงเดือน มกราคม พ.ศ.2567 โดยทำการศึกษาในพื้นที่ 2 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอน้ำมะกา กาญจนบุรี และ (2) องค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหม่ อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ดำเนินการวิจัยโดยคณะผู้วิจัยทำงานร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มต่างๆ ได้แก่ คณะทำงานของ อปท. ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทนำ

ในกระบวนการวิจัย และมีแนวร่วมเป็นผู้สูงอายุในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ชุมชนและภาคีเครือข่ายทั้งภายในและนอกพื้นที่ อปท. ซึ่งมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการตามความสมัครใจ

การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการ 2 ส่วน ประกอบด้วย (1) การเก็บข้อมูลด้วยแนวทางการสัมภาษณ์ที่ผ่านการทดสอบความความเที่ยงตรง (IOC: Index of item objective congruence) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน และมีค่า IOC อยู่ที่ 0.98 โดยแบบสัมภาษณ์นี้มุ่งเน้นข้อมูล 3 ส่วน ได้แก่ (1.1) คำถามข้อมูลพื้นฐาน เช่น บริบทเชิงกายภาพ สังคมเศรษฐกิจ (1.2) คำถามเชิงวิเคราะห์ SWOT (1.3) คำถามเชิงสำรวจ เช่น ความต้องการในการพัฒนา เป็นต้น และ (2) การเก็บข้อมูลด้วยเทคนิคการสังเกตการณ์ แบ่งเป็น 2 ส่วนได้แก่ (2.1) การสังเกตรูปแบบการดำเนินงาน เช่น ลักษณะและขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น (2.2) การสังเกตความร่วมมือและภาคีเครือข่าย เช่น ลักษณะการติดต่อประสานงาน การขอความร่วมมือจากภาคีอื่น ผู้ให้ข้อมูลเป็นกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ข้อมูลที่ได้จึงมีประโยชน์ทั้งบทบาทที่ผู้สูงวัยและภาคส่วนต่างๆ มีในชุมชน การเก็บข้อมูลทั้ง 2 พื้นที่ มีดังนี้ 1) พื้นที่กาญจนบุรี ประกอบด้วย (1) ผู้นำชุมชน 8 คน (2) คณะกรรมการชุมชน 8 คน (3) บุคลากรจากภาคีเครือข่าย 5 คน และ (4) บุคลากรจากอปท. 10 คน รวมทั้งสิ้น 31 คน และ 2) พื้นที่อ่างทอง ประกอบด้วย (1) ผู้นำชุมชน 5 คน (2) คณะกรรมการชุมชน 5 คน (3) บุคลากรจากภาคีเครือข่าย 3 คน และ (4) บุคลากรจากอปท. 10 คน รวมทั้งสิ้น 23 คน โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่คือ เลือกจากอปท. ที่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องการส่งเสริม

คุณภาพชีวิตผู้สูงอายุและแจ้งความจำนงค์ในการเข้าร่วมการศึกษาโดยสมัครใจ

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์แบบ Content analysis ตามแนวคิดของ Miles & Huberman (1994, pp. 10-11) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมทั้งจากแนวทางการสัมภาษณ์และการสังเกตมาจัดหมวดหมู่ เพื่อจัดลำดับความสำคัญและความสัมพันธ์ของข้อมูลที่ได้จากพื้นที่ (2) เชื่อมโยงข้อมูลที่จัดไว้ในขั้นตอนที่ 1 ในแต่ละกลุ่ม ผ่านการทำตารางและรูปภาพความสัมพันธ์ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและนำข้อมูลมาใช้ได้อย่างเป็นระบบและถูกต้อง และ (3) ตีความเส้นความสัมพันธ์ที่จัดหมวดหมู่ไว้ เพื่อหาข้อสรุปที่ได้จากแนวทางการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ การใช้การวิเคราะห์นี้มุ่งเน้นการหาข้อสรุปการปรับแนวคิดและการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้คือ เทศบาลตำบลหนองลาน และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหม่ ในการทำงานขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ การวิจัยนี้ได้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2566 โดยการวิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนของหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิ ป้องกันความเสี่ยง และรักษาความลับของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิจัย โดยนำเสนอข้อมูลในภาพรวม และไม่ระบุตัวตนระดับปัจเจก ซึ่งคณะวิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ภายหลังจากการรับรองจริยธรรมการวิจัยแล้วระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2566

ผลการวิจัยและอภิปราย

การทำงานของโรงเรียนผู้สูงอายุของ อปท. ทั้งสองแห่งในฐานะกลไกหลักของการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของท้องถิ่น ผลการศึกษาได้สะท้อนการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อปท. ที่นำไปสู่การขับเคลื่อนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในพื้นที่ผ่านการทำงานที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้สูงอายุในพื้นที่ในโครงการส่งเสริมการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม (Elderly Job Opportunity) และโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต (Lifelong Learning) โดยปรากฏปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ปรากฏการณ์และภาพสะท้อนในพื้นที่ ได้แก่

1. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาของ อปท. เกิดขึ้นทั้งในระดับมหภาคและระดับท้องถิ่น ได้แก่ การมีวาระและเป้าหมายการพัฒนาต่างๆ จากองค์การระหว่างประเทศและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอันสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาลไทยเป็นตัวผลักดัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี ตลอดจนประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจและการเข้าถึงข้อมูลที่มากขึ้นของ อปท. ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1.1 ผลกระทบจากระดับมหภาค การที่ประเทศไทยรับแนวคิดและปรับแผนผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลโดยเฉพาะแนวทางขององค์การ

อนามัยโลก (WHO) และองค์การสหประชาชาติผ่านเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ผ่านปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญในงานผู้สูงอายุ ดังเช่นมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ที่ปรากฏงานขับเคลื่อนด้านผู้สูงอายุทั้งภาคปฏิบัติซึ่งเห็นได้จากการฝึกอบรมต่างๆ และงานวิชาการซึ่งมีการศึกษาวิจัยต่อเนื่อง ได้สะท้อนให้เห็นความสอดคล้องกับนโยบายรัฐที่เป็นตัวผลักดันไปสู่ท้องถิ่น และท้องถิ่นรับรู้ประเด็นดังกล่าวโดยเฉพาะการรณรงค์วิธีทำงานบนฐานคิดแบบ “Think globally, Act locally” อันเป็นวาระที่ได้รับความนิยมในการเสริมพลังการทำงานต่างๆ อย่างกว้างขวางและเกิดประโยชน์ต่อสังคม แม้การเชื่อมโยงวิถีคิดระดับโลกไปสู่ปฏิบัติการในท้องถิ่นเป็นภารกิจที่ยากแต่ก็มีความท้าทาย (Risley, 2019, pp. 733-736) เช่นเดียวกับการทำงานของ อปท. บนหลักการที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นปรับวิถีคิดแบบสากลแต่นำมาปฏิบัติการในท้องถิ่น (บนวิถีทางและบริบทของท้องถิ่นตน) ซึ่งมีนัยถึงการดำเนินงานที่เชื่อมต่อนานาชาติกับท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาผู้สูงอายุที่ยั่งยืนมากขึ้น โดยหากสามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมต่อนานาชาติกับภายนอก นำการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ และการสนับสนุนมาสู่ท้องถิ่นก็สามารถส่งผลการกำหนดตัวตนในแต่ละท้องถิ่นได้ (Peasani, 2017, pp. 433-434)

“SDGs เป็นนโยบายที่ อปท. ทุกแห่งต้องทำความเข้าใจอยู่แล้ว เพราะยุทธศาสตร์ชาติและกรอบนโยบายหลักของประเทศดำเนินการตามแผนของ SDGs อย่าง อบต. ตลาดใหม่เองก็รับนโยบายนี้มาเช่นกัน พวกเราหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ได้เข้าร่วมอบรมของจังหวัดอยู่เสมอ ส่วนตัว

รับผิดชอบในส่วนการศึกษา SDGs เขามุ่งเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาและคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก เรารับนโยบายส่วนนี้มาปรับให้เข้ากับการดำเนินงาน เช่น การให้นมโรงเรียนกับเด็กเล็ก และขอความอนุเคราะห์บริจาคนมส่วนที่ไม่ดื่มไปให้กับเด็กยากจนในศูนย์เด็กเล็กของ อบต. เป็นต้น” (อบต. อ่างทอง)

1.2 ผลกระทบในระดับท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในระดับท้องถิ่นเองได้มีปัจจัยต่างๆ หรือตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการทบทวนวิธีปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่ผ่านมาด้วยการยอมรับนวัตกรรม หรือผสมผสานแนวคิดและการปฏิบัติแบบใหม่ๆ ที่จะเกิดประโยชน์กับท้องถิ่นได้จริงใจให้ อบต. มีแนวโน้มปรับตัวการทำงาน สิ่งกระตุ้นหรือปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

(1) การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและเทคโนโลยี ซึ่งพบว่าพลวัตสังคมมีผลอย่างมากต่อการทำงานแบบวิถีใหม่ของ อบต. ทั้งสองแห่ง การใช้สื่อสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ รวมถึงการพัฒนาแอปพลิเคชันต่างๆ มาใช้ในท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ อบต. ทำงานได้ง่ายขึ้น ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานขับเคลื่อนผู้สูงอายุในท้องถิ่น รวมถึงเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบอาชีพทางเกษตรในพื้นที่ด้วย ดังที่ Andrew & Goldsmith (1998, pp. 102-105) และ Szabo, Apipoonyanon, Pramanik, Tsusaka & Leeson (2021, p. 2) ได้สนับสนุนข้อค้นพบเรื่องการเปลี่ยนแปลงและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในปัจจุบันว่ามีผลต่อการทำงานของ อบต.

“พวกเทคโนโลยีส่วนมากคณะที่มาดูงานเราจะเห็นเราในยุทูปเขาบอกว่าเวลาคุยข้อมูลโรงเรียนผู้สูงอายุ

หนองลานจะขึ้นเยอะ จะขึ้นบ่อย ก็จะเป็นที่แรกที่จะมีคนมาศึกษาดูงาน” (เทศบาลตำบล, กาญจนบุรี)

“อย่างแรกเลยเทคโนโลยีเดียวนั้นมันทันสมัยมากขึ้นนะ นอกจากโทรศัพท์แล้วก็มีพวกไลน์ พวกเฟซบุ๊กที่สามารถแจ้งเวลาอะไรก็ได้แล้วแต่สามารถแจ้งผ่านทางนี้ได้เลย แล้วการทำงานพอนายกรู้ข่าวก็จะสั่งการได้ทันทีก็จะไวขึ้น...สามารถนำเสนอผลงานของ อบต. ได้รวดเร็วขึ้น อย่างเช่นวันนี้เราจัดกิจกรรมเราก็ลงไลน์ ลงเฟซบุ๊กแจ้งให้ประชาชนรับทราบว่าเราได้จัดกิจกรรมนี้กี่คน ผลการจัดกิจกรรมเป็นยังไงประชาชนทั่วไปในตำบลก็จะรู้ข่าวสารในทันที” (อบต., อ่างทอง)

(2) ประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ และการเข้าถึงข้อมูลที่มากขึ้นของ อบต. มีส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวิธีการทำงานประเด็นผู้สูงอายุในท้องถิ่น โดยเฉพาะการเรียนรู้จาก อบต. อื่นที่ประสบความสำเร็จและการแสวงหา ติดตาม และอัปเดตองค์ความรู้ใหม่ๆ อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นวิธีการที่ อบต. ทั้งสองพื้นที่นำมาปฏิบัติ โดยบุคลากรเรียกว่า “การจัดการความรู้ หรือ KM” ซึ่งมีข้อกำหนดให้ อบต. พัฒนาความรู้ในองค์กรเพื่อให้เกิดลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อยู่เสมอ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้เหมาะสมกับสถานการณ์ ตลอดทั้งการเชื่อมโยงกันของคณะทำงานเป็นชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice: CoP) ที่มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน และการเรียนรู้ร่วมกันจากแนวปฏิบัติที่ดี (เทศบาลตำบลหนองลาน, 2562, น. 5-8) ซึ่งการจัดการความรู้นับเป็นศาสตร์ใหม่และได้ปรากฏในศาสตร์ความรู้ต่างๆ

ด้วยความหลากหลายทางความคิดทั้งในเชิงแนวคิดเชิงกระบวนการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุนการจัดการความรู้ ทัศนะเกี่ยวกับองค์กร หรือทัศนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการนำไปปฏิบัติ (Beckman, 1999, pp. 1-2) โดยความรู้ที่ อปท. ได้รับรู้นั้นเป็นส่วนผสมของกรอบประสบการณ์ คุณค่า บริบทสารสนเทศ และปัญญาภายในภายในสภาพแวดล้อมและกรอบการทำงาน ซึ่งเป็นผลรวมของประสบการณ์และสารสนเทศใหม่ (Davenport & Prusak, 1998, p. 5) อันมีทั้งความรู้โดยนัยหรือความรู้ที่ไม่เป็นทางการ (Tacit knowledge) ความรู้ที่ชัดเจนหรือความรู้ที่เป็นทางการ (Explicit knowledge) และความรู้ที่เกิดจากวัฒนธรรม (Cultural knowledge) (Choo, 2003, pp. 218-219)

“เปลี่ยนแปลงก็พอสมควรอยู่ครับ จากที่เริ่มแรกเราแทบไม่รู้อะไรเลยในการจัดการ เริ่มต้นเราก็ไปดูจากที่ตำบลข้างเคียงที่เราขอเป็นต้นแบบว่าเขาทำอะไรบ้าง แล้วก็เอามาใช้เลย จุดเด่นก็คือเรื่องของสนทนากาการของผู้สูงอายุในแต่ละครั้งที่จัดที่โรงเรียน เราก็ใช้คนของ อบต. นี่แหละดำเนินการ ช่วงแรกก็ไม่มีความรู้ ก็ดูเขาก่อนว่า จะยังงัยแล้วเราก็มามีฝึกซ้อมมาปฏิบัติเอง...ณ ปัจจุบันจากที่เคยไปดูของเขา ตอนนี้ที่อื่นมาดูของเราแล้ว เราเป็นต้นแบบได้แล้วครับ” (อบต., อ่างทอง)

“วันนี้ผมมาอบรมการเขียนโครงการ ผมพบว่า มีหลายสิ่งที่ยังขาดเราไม่ได้ให้ความสำคัญ เช่นการอ้างอิงข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้อง ทำให้ความน่าเชื่อถือของโครงการที่เขียนขอทุนจากหน่วยงานให้ทุนลดลง แต่ตอนนี้ผมและน้องๆ มีความรู้เพิ่มขึ้น ก็คาดหวังว่าในปีถัดไป

จะเขียนขอทุนสนับสนุนการทำงานของพื้นที่ได้ดีมากยิ่งขึ้น” (อบต., อ่างทอง)

“โรงเรียนผู้สูงอายุเนียนเป็นเวทีสร้างโอกาสให้กับคนสูงอายุได้เข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน แล้วเขาก็ได้รับรู้เรื่องราวข้อมูลต่างๆ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ได้จากวิทยากร จากทีมงานของหน่วยงาน ที่เข้ามาร่วมทำงานกับเรา ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการศึกษา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เอกชนที่เข้ามาทำในลักษณะของการเป็น MOU กัน เหมือนอย่างกับงานของ สสส. งานของ มส.พล. งานของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นจุฬาฯ ธรรมศาสตร์ มหิดล ราชภัฏที่เกี่ยวข้อง มันก็ขยายไปในลักษณะที่ผู้สูงอายุมารวมกันแล้วเกิดการเรียนรู้ มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี มีการได้รับรู้ข่าวสารจากหน่วยงานราชการ จากสถาบันการศึกษาก็ดี ทั้งความรู้ในเรื่องสุขภาพร่างกาย จิตใจ การมีความสนุกสนานอะไรต่างๆ มันก็เกิดขึ้นมา มันก็จะเป็นการร้อยเรียงเชื่อมโยงสิ่งที่ได้รู้ทุกอย่าง” (เทศบาลตำบล, กาญจนบุรี)

2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต่อการขับเคลื่อนประเด็นผู้สูงอายุ

จากที่ อบต. ทั้งสองพื้นที่เป็นแกนหลักของการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุผ่านโครงการที่ส่งเสริมการทำงานให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเหมาะสม และโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ตามความสนใจตลอดช่วงชีวิต ซึ่งมีโรงเรียนผู้สูงอายุของ อบต. เป็นกลไกหลักของการดำเนินงาน โดยได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

2.1 แนวคิดและวิธีการบริหารงานของ อบท. ที่แตกต่างจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารงานจากเดิมที่เน้นการพัฒนาเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุบนฐานคิดที่ว่าผู้สูงอายุคือกลุ่มที่ต้องได้รับการดูแลและเป็นวัยพึ่งพิง ดังปรากฏในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติระยะยี่สิบปีแรก (กผส., 2525, น. 1-2) ปรับมาสู่แนวคิดที่แสดงวิสัยทัศน์ว่าผู้สูงวัยคือกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและสามารถเป็นพลังของการพัฒนาระดับชาติ ดังปรากฏในแผนผู้สูงอายุแห่งชาติระยะที่สามซึ่งใช้ในปัจจุบันและในอนาคต (ผส., 2565, ออนไลน์) อันเป็นแนวคิดที่ส่งต่อจากแผนและนโยบายรัฐมาสู่ท้องถิ่น ตลอดจนคณะนักวิชาการและภาคประชาสังคมที่ตอบสนองต่อแนวคิดและการปฏิบัตินี้

“สังคมไทยตอนนี้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแทบจะร้อยเปอร์เซ็นต์แล้ว ทุกที่ควรจะทำงานด้านผู้สูงอายุให้มากขึ้น แล้วก็อย่าคิดว่าผู้สูงอายุเป็นตัวถ่วงหรือเป็นคนที่แก่แล้วไม่มีคุณภาพนะ เราควรส่งเสริมผู้สูงอายุให้ได้มีการพัฒนาตัวเอง ก็เหมือนกับถ้าผู้สูงอายุบางคนที่มีความสามารถอยู่แล้วก็ควรสนับสนุนเขาให้มาช่วยพื้นที่หรือที่บ้านเกิดให้เจริญมากขึ้น แล้วก็อาจจะสามารถสร้างเป็นอาชีพเสริมได้ ให้เขามีรายได้ไม่เป็นภาระของครอบครัวนะครับ” (อบต., อ้างทอง)

“เป็น อสม. มาหลายปีสิ่งที่เห็นอยู่ตลอดคือวิธีการดูแลและติดตามผู้สูงอายุแต่ละแบบ มีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างกันไปตามนโยบายที่เปลี่ยนไปในแต่ละปี แต่ก่อนเราจะให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุกลุ่มติดเตียงที่ต้องได้รับการดูแลมากกว่าปกติ แต่ทุกวันนี้ผู้สูงอายุกลุ่มอื่นๆ

ที่มีความสามารถก็ถูกหน่วยงานและ อบต. มาส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการทำมาหากินมากกว่าการเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ได้ทำงาน เพราะเรามองว่าการที่ผู้สูงอายุได้เคลื่อนไหวร่างกาย ได้ทำงาน จะชะลอการเป็นผู้ป่วยติดเตียงได้ด้วย” (รพ.สต., อ้างทอง)

นอกจากนี้ อบท. เริ่มมีแบบแผนในการบริหารโรงเรียนผู้สูงอายุ โดยเฉพาะมีหลักสูตรเป็นคู่มือสำหรับจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่นโรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลานได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในการปรับปรุงหลักสูตรที่ใช้ในโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทพื้นที่ ปัจจุบันได้ใช้หลักสูตรของ มส.ผส. ที่พัฒนาโดยศศิปัทธน์ ยอดเพชร และคณะ (2565, น. 1-5) ชื่อ “ชุดความรู้ที่มุ่งสู่ภาวะการสูงวัยอย่างมีพลัง” ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ความรู้ที่ผู้สูงอายุต้องรู้ (จำนวน 16 ชั่วโมง สัดส่วนร้อยละ 40) ความรู้ที่ผู้สูงอายุควรรู้ (จำนวน 12 ชั่วโมง สัดส่วนร้อยละ 30) และความรู้ที่ผู้สูงอายุอยากรู้ (จำนวน 12 ชั่วโมง สัดส่วนร้อยละ 30) หลักสูตรนี้สามารถจูงใจผู้สูงอายุเข้าร่วมกิจกรรมได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะกลุ่มความรู้ที่ผู้สูงอายุอยากรู้ เนื่องจากได้สำรวจความคิดเห็นของผู้สูงอายุ แล้วเทศบาลพยายามแสวงหาภาคีเครือข่ายมาร่วมจัดกิจกรรมการเรียนรู้ อย่างที่ผ่านมามีความร่วมมือจากหน่วยงานของประเทศเกาหลีใต้ในประเทศไทยมาร่วมจัดกิจกรรมที่โรงเรียนผู้สูงอายุหลายครั้ง

2.2 แบบแผนการทำงานที่กลายมาสู่การทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือมากขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือจากผลการวิเคราะห์การทำงานด้านผู้สูงอายุที่ผ่านมาเกือบ

สี่ทศวรรษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525–2564 อาจไม่เข้ากับพลวัตสังคมและบริบทของไทยที่เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งอาจมีปัญหาที่ซับซ้อนและรุนแรงขึ้น จนส่งผลให้ระบบบริการของรัฐเพียงอย่างเดียวไม่สามารถรองรับได้ทั่วถึงและทันการณรัฐจึงจำเป็นต้องส่งเสริมแนวทางการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในชุมชนรัฐเอง โดยเฉพาะ อปท. ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (ผส., 2565, ออนไลน์) นอกจากนี้ยังมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2576 ไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดหรือสังคมผู้สูงอายุระดับสามจากสี่ส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปในอัตราร้อยละ 28 ของประชากรไทยทั้งหมด (WHO, 2023, online) สิ่งนี้นับเป็นความท้าทายของไทยและสังคมสูงวัยกำลังเป็นประเด็นท้าทายใหม่ของโลกที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 (UN, 2023, online) ดังนั้น อปท. โดยเฉพาะหน่วยงานขนาดเล็กอย่าง เทศบาลตำบล หนองลาน และ อบต. ตลาดใหม่ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรได้เรียนรู้ที่จะปรับตัววิธีการทำงานที่มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดในชุมชนหรือระหว่างชุมชนใกล้เคียง อันเป็นไปตามการส่งเสริมจากแผนงานผู้สูงอายุของไทย ซึ่งเป็นรูปแบบการทำงานกลายมาสู่การทำงานแบบเครือข่ายหรือภาคีหุ้นส่วนมากขึ้น การทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ นี้เป็นวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างรอบด้าน (Fernandes, Forte, Santinha, Diogo, & Alves, 2021, p. 64) อันเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นต้องแสวงหาความร่วมมือทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ทั้งเป็นแนวโน้มการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามกระแสสากลและการตอบสนองในระดับประเทศ (Agranoff & McGuire, 2003, p. 2)

“เราเน้นเครือข่ายนะ เครือข่ายรอบนอกอย่าง กชน. บอกว่าพี่อยากจะทำมาสอนเรื่องนี้นะเนี่ย เราจะเปิดรับเครือข่ายนอกก่อนเลย เพราะมันจะทำให้เราประหยัดงบประมาณเราหนึ่ง และความคิดที่หลากหลายที่เขาเอามาซึ่งเราคนทำงานที่ไม่ได้เป็นนักพัฒนาชุมชน ไม่ใช่สายอาชีพ ภูมิรู้ความสามารถเรื่องอาชีพจะไม่มี แต่จะเป็นพวกฝ่ายที่เขาเรียกผู้จัดมากกว่า ผู้จัดและผู้ประสาน หน้าที่เรื่องการจัดและการประสาน ถ้าให้เราไปสอนอาชีพเราทำไม่ได้ ดังนั้นเครือข่ายไหนที่เข้ามาเราจะรับก่อนเลยนะค่ะ การประสานต่อเนื่องจะมีต่อกันเรื่อยๆ จนไม่ต้องวิ่งหาเครือข่าย คือตอนนี้เราไม่ได้เอาตัวเข้าไปหาเครือข่ายเท่าไร เครือข่ายเข้ามา เราแค่เปิดรับกับให้ความร่วมมือเพราะฉะนั้นบทบาทที่เปลี่ยนไปก็คือการขยายเครือข่ายของเรา และการเปิดรับเข้ามาแลกเปลี่ยนกัน” (เทศบาลตำบล, กาญจนบุรี)

“แต่ก่อนต้องยอมรับว่า อบต. จะดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ ค่อนข้างมีข้อจำกัดมาก ด้วยกฎระเบียบต่างๆ ที่ค่อนข้างเข้มงวดมาก แต่ในปัจจุบันเมื่อเวลาเปลี่ยนไป มีนโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายหรือภาคีต่างๆ โดยเฉพาะภาคเอกชนและประชาสังคม กฎเหล่านี้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ มากยิ่งขึ้น ถือว่าเป็นผลดีเพราะสามารถทำงานได้รวดเร็วและทันเหตุการณ์ความจำเป็นมากขึ้น” (อบต., อ่างทอง)

นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าเครือข่ายที่เกิดจากโรงเรียนผู้สูงอายุตำบลตลาดใหม่ทั้งภาครัฐ เอกชน และอปท. ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยให้เกิดความรู้แบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผ่านรูปแบบของกิจกรรม เหล่านี้ทำให้ผู้สูงอายุสามารถสร้างความรู้

จากวัฒนธรรมองค์กรได้ (Choo, 2003, p. 207) เช่น การศึกษาดูงานจากพื้นที่อื่น ทำให้ผู้สูงอายุได้เรียนรู้จากประสบการณ์ตรง เป็นต้น ขณะที่โรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลานมีจุดเด่นอย่างมากในการแสวงหาเครือข่ายที่เริ่มจากทำงานอย่างใกล้ชิดกับเครือข่ายในพื้นที่อย่างชมรมผู้สูงอายุกับสภาเด็กและเยาวชน และบริษัทเอกชนอย่างออบกนิสแลนด์ที่มีใช้เพียงสนับสนุนงบประมาณแต่ยังร่วมกันทำงานด้วย ไปสู่ความร่วมมืออย่างแข็งขันกับหน่วยงานรัฐในจังหวัดและสถาบันการศึกษาต่างๆ และเติบโตผ่านการมองหาความร่วมมือกับภาคประชาสังคมและภาคเอกชนระดับประเทศ กระทั่งปัจจุบันได้ขยายไปสู่การมองหาเครือข่ายต่างประเทศ ด้วยมีแรงจูงใจที่ต้องการเป็นต้นแบบให้กับ อบท. อื่นๆ ด้านการแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลายที่มีใช้เพียงการสนับสนุนงบประมาณ แต่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรการเรียนรู้และการทำงานร่วมกันด้วย อันเป็นการสะท้อนถึงความสามารถของ อบท. ที่มีแนวคิดไม่จำกัดการทำงานเฉพาะในพื้นที่ของตนแต่ได้เปิดกรอบการพิจารณาตัวแสดงอื่นๆ โดยเฉพาะบทบาทเครือข่ายต่างประเทศในการทำงานกับท้องถิ่น (Westman, Broto & Huang, 2019, p. 14)

2.3 บทบาทของโรงเรียนผู้สูงอายุสู่การเป็นศูนย์กลางและกลไกส่งเสริมงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของ อบท. กล่าวคือ โรงเรียนผู้สูงอายุเดิมที่เป็นเสมือนหน่วยงานจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายสังคมจากส่วนกลาง หากปัจจุบัน อบท. บริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุภายใต้โครงสร้างหน้าที่ที่หลากหลายมากขึ้นและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทั้งด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านการถ่ายทอด

องค์ความรู้ การส่งเสริมอาชีพ รวมถึงการพัฒนาระบบการพึ่งพาตนเองด้านสวัสดิการต่างๆ ของชุมชนโดยใช้การมีส่วนร่วมกับประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานต่างๆ อันสะท้อนถึงการทำงานเชิงรุกและครอบคลุมหลายมิติการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างรอบด้านยิ่งขึ้น นับเป็นการเพิ่มบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นและประชาสังคม (Saito-Jensen, 2015, pp. 2-3) โดยโรงเรียนผู้สูงอายุของ อบท. ทั้งสองแห่งก็มีพัฒนาการที่ตอบสนองต่อกาลดังกล่าว ดังกรณีโรงเรียนผู้สูงอายุเทศบาลตำบลหนองลาน กิจกรรมที่จัดขึ้นมีความโดดเด่นและจูงใจให้ผู้สูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในแต่ละปี แม้จะยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้สูงอายุทั้งหมดในพื้นที่ แต่ผลการสำรวจก็พบว่ามากกว่าร้อยละ 50 เป็นผู้สูงอายุติดสังคม นั่นแสดงว่าผู้สูงอายุจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในโรงเรียนผู้สูงอายุของเทศบาลเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้โครงสร้างหน้าที่ที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้นสะท้อนวาระที่ให้ อบท. ต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ดังเช่น การมีกิจกรรมสนทนาการที่เหมาะสมกับผู้สูงวัย (Keyes, Benavides & Keyes, 2019, pp. 3-4) โรงเรียนผู้สูงอายุยังเป็นพื้นที่แห่งการปฏิบัติการยกระดับการเสริมสร้างพลังทางสังคมด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุผ่านการรวมกลุ่มในโรงเรียนผู้สูงอายุหรือชมรมต่างๆ ที่มีการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างคนหลายวัย (ผส., 2565, ออนไลน์) นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันยังได้กล่าวถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนในสังคมสูงวัย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาทักษะชีวิตและสร้างระบบนิเวศที่ควรเอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต (สศท., 2565, น. 122)

“จากเริ่มแรกปี 56 ไม่มีนักเรียน แล้วก็เพิ่มมา 80-90-100 ตอนนี้เพิ่มมา 130 กว่าคน แล้วก็นักเรียนที่ไปจากเราไปเพราะสุขภาพไม่ไหวกับเสียชีวิตแค่นั้น แสดงว่าโครงการกิจกรรมเราน่าสนใจ ผู้สูงอายุเข้ามาทุกปี แล้วก็ผู้สูงอายุบางส่วนที่ไม่ถึง 60 ยากเข้า มีผู้สนใจอายุประมาณ 50-55 ที่อยากเข้าเพราะเราจะเตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุครบทุกด้าน เรามีการออมด้วยนะคะ บัญชีเงินออมตอนนี้ของโรงเรียนสองแสนกว่าบาทแล้ว” (เทศบาลตำบลกาญจนบุรี)

“ผู้สูงอายุที่นี้ค่อนข้างชอบรวมตัวกัน กิจกรรมอะไรที่ให้มารวมตัว มาทำงานร่วมกัน ค่อนข้างชอบมาก แต่ก่อนโรงเรียนผู้สูงอายุมีสมาชิกไม่ถึง 20 คน แต่ทุกวันนี้สมาชิกของโรงเรียนสูงอายุเพิ่มขึ้นมากกว่า 70 คน แล้วในเวลาไม่ถึง 5 ปี ถือว่า อบต. ประสบความสำเร็จในการรวมกลุ่มผู้สูงอายุ” (อบต., อ่างทอง)

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงความสำคัญของโรงเรียนผู้สูงอายุและบทบาทที่เปลี่ยนไปในด้านมุมมองการทำงานที่เน้นการทำงานเชิงรุก รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ร่วมกับภาคีเครือข่าย โดยเน้นความร่วมมือในพื้นที่(Place-based partnerships) และเครือข่ายทั้งในและนอกพื้นที่ (Saito-Jensen, 2015, p. 2; Daniell & Kay, 2017, pp. 6-7) การตอบรับการทำงานกับหน่วยงานภายนอก การมีกลยุทธ์ในการบริหารงบประมาณใช้จ่ายและจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ ตลอดจนการนำความต้องการของคนในพื้นที่ด้านสวัสดิการต่างๆ มาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการในโรงเรียนผู้สูงอายุเพื่อลดช่องว่างและเติมเต็มด้านสวัสดิการระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ การรวมกลุ่มของโรงเรียนผู้สูงอายุมีบทบาทอย่างมากในการสร้างเครือข่ายทางสังคมที่ส่งผลต่ออาชีพทางการเกษตร โดยพบว่าผู้สูงอายุ

ส่วนใหญ่ในพื้นที่มีอาชีพเป็นเกษตรกร ดังนั้นการมีกลุ่มและเครือข่ายที่ขยายเพิ่มขึ้น ประกอบกับการได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในด้านการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้งานได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

ตามโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทย ซึ่งเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ และคาดการณ์ว่าในอีก 10 ปีข้างหน้าจะก้าวไปถึงสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด ดังกล่าวได้เกิดขึ้นในหลายประเทศซึ่งส่งผลให้การมีมุมมองต่อผู้สูงอายุและนโยบายด้านผู้สูงอายุมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์โลกรวมถึงในประเทศไทย การปรับเปลี่ยนมุมมองต่อผู้สูงอายุได้มีผลต่อการกำหนดนโยบายที่สำคัญคือจาก ‘ภาระ’ ไปสู่ ‘พลัง’ การปรับเปลี่ยนแนวคิดของรัฐบาลนี้ส่งผลโดยตรงกับ อบต. ซึ่งเป็นตัวแสดงที่รับสนองนโยบายส่วนกลางและทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ทั้งเป็นปัจจัยสำคัญของการได้รับความไว้วางใจและคะแนนเสียงในการเลือกตั้งในอนาคต ในปัจจุบัน อบต. ได้ปรับตัวเพื่อรองรับการทำงานที่ตอบสนองประชากรสูงวัยมากขึ้น สำหรับเทศบาลตำบลหนองลาน จังหวัดกาญจนบุรี และ อบต. ตลาดใหม่ จังหวัดอ่างทอง ได้มีการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ต่อกันในชุมชน การสนับสนุนการทำงานเชิงรุกเพื่อเข้าถึงผู้สูงวัยในพื้นที่ โดยขับเคลื่อนผ่านโรงเรียนผู้สูงอายุที่งานวิจัยนี้เน้นแนวทางส่งเสริมการมีงานทำและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการออกแบบการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ให้สอดคล้องกับสุขภาพและความสนใจของผู้สูงอายุ รวมถึงความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการงบประมาณและความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่

ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้การดำเนินงานของ อปท. มีปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง คือ 1) วาระและเป้าหมายการพัฒนาในระดับนานาชาติซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายของไทยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น และ 2) ศักยภาพและขีดความสามารถของ อปท. ในการทำงานด้านการเข้าถึงความรู้และประสบการณ์การทำงานที่เพิ่มสูงขึ้น ประการสำคัญภาคีเครือข่ายมีส่วนอย่างมากที่ช่วยให้ อปท. สามารถขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุในพื้นที่ได้ต่อเนื่อง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้เปิดโอกาสให้ อปท. เข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในระดับชาติและนานาชาติมากขึ้น ช่วยเปิดพรมแดนความรู้ ช่วยให้การติดต่อสื่อสารและทำงานเพื่อผู้สูงอายุได้รวดเร็ว คล่องตัว ลดความยุ่งยากและลดช่องว่างของการติดต่อสื่อสารได้สะดวกขึ้น ปัจจัยหลักทั้งสองนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการทำงานของ อปท. ด้านผู้สูงอายุ 3 ประการหลัก ได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดและแนวทางการบริหารที่เดิมมีทัศนคติว่าผู้สูงอายุเป็นวัยพึ่งพิงมาสู่ผู้สูงอายุเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศ (2) การเน้นการทำงานแบบภาคีเครือข่ายเดิม การทำงานดูแลผู้สูงอายุกว่าสี่ทศวรรษ (พ.ศ.2525-2564) เน้นรับบริการจากภาครัฐเป็นหลัก เปลี่ยนมาสู่การทำงานแบบร่วมมือทั้งแนวนราบและแนวตั้ง เน้นทำงานร่วมกันทั้งรัฐ ชุมชน เอกชนและประชาสังคม และ (3) บทบาทของโรงเรียนผู้สูงอายุที่ปัจจุบัน อปท. ตระหนักในโครงสร้าง หน้าที่ และกลไกสำคัญในการถ่ายทอดหลักสูตรที่เป็นประโยชน์ตามหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต และสามารถส่งเสริมการฝึกอาชีพและส่งเสริมการมีงานทำ รวมทั้งใช้โรงเรียนผู้สูงอายุเป็นพื้นที่สาธารณะในการสะท้อนความต้องการของผู้สูงอายุและนำมาสู่การหา

แนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุร่วมกัน ทั้งนี้ ความท้าทายสำคัญคือการอบเงื่อนไขเวลาที่ อปท. ต้องปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์สังคมและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรสูงวัย รวมถึงการบริหารทรัพยากรให้เพียงพอต่อการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

ข้อค้นพบและข้อสังเกตจากผลการวิจัยนี้ได้นำมาสู่ข้อเสนอแนะในการส่งเสริม อปท. และการดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ (1) สนับสนุนการนำข้อปฏิบัติด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตตามแนวทางระดับชาติและนานาชาติมาปรับประยุกต์ในระดับท้องถิ่นตามแนวคิด Think globally, act locally เพื่อตระหนักถึงประเด็นการพัฒนาที่ไม่ควรมองข้าม ขณะเดียวกันสามารถเชื่อมต่อกับแนวทางนั้นสู่การปฏิบัติได้จริงระดับท้องถิ่น การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในมิติต่างๆ ดำเนินการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่และคุณลักษณะประชากร (2) สนับสนุน อปท. การอบรมด้านการจัดการความรู้การพัฒนาผู้สูงอายุและการทำงานของ อปท. ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและการปฏิบัติงานในปัจจุบันโดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลในการเข้าถึงข้อมูลความรู้ เครือข่ายความร่วมมือ ตลอดจนนำเสนอและประชาสัมพันธ์จุดเด่นและการทำงานที่ดีของตนเพื่อเข้าสู่สังคมแห่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่สร้างสรรค์และพัฒนาไปด้วยกัน และ (3) สนับสนุนการสร้างและขยายเครือข่ายการทำงานร่วมกันทั้งในภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยร่วมมือกันในระดับชุมชน และเครือข่ายที่กว้างขวางมากขึ้น เน้นประสานงานกับเครือข่ายด้านผู้สูงอายุและสถาบันการศึกษาเพื่อโอกาสในการขยายความร่วมมือไปในหน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศ และการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ การจัดกิจกรรม รวมถึงงบประมาณเสริมด้านการพัฒนา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กขกร เดชะคำภู, คงฤทธิ์ กุลวงษ์, และกาญจน์ ศาลปรีชา. (2564). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้แก่ผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านผึ้ง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 11(3), 228-239.
- กมลพร กัลยาณมิตร. (2565). การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เปลี่ยนภาระเป็นพลัง ร่วมพัฒนาสังคม. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 7(2), 31-46.
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2565). *แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580)*. สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/download/laws/th1653553501-843_0.pdf
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552*. กรมกิจการผู้สูงอายุ. สืบค้นจาก <https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/766>
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. คณะอนุกรรมการการศึกษาวิจัยและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ. (2525). *แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544)*. กรุงเทพฯ: กรมการแพทย์.
- เทศบาลตำบลหนองลาน. (2562). *แผนการจัดองค์ความรู้ในองค์กร (Knowledge Management: KM)*. กาญจนบุรี: เทศบาลตำบลหนองลาน อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี.
- ไทม์นิ ไชยฤทธิ์. (2563). การจัดสรรความสุขให้กับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 6(2), 254-266.
- ธิดารักษ์ ลือชา, และธีระภัทรา เอกผาชัยสวัสดิ์. (2564). การจัดระบบดูแลผู้สูงอายุตามแนวคิดการปกครองแบบร่วมมือ : กรณีการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน. *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 9(2), 274-294.
- นิธิศ ธาณี, สุวรรณ ภัทรเบญจพล, และอนุวัฒน์ วัฒนพิชญากุล. (2565). การศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารสาธารณสุขและวิทยาศาสตร์สุขภาพ*, 5(3), 18-35.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2564). การบริหารงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทสำรวจวรรณกรรม. *วารสารสหศาสตร์*, 21(2), 254-266.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, วรรณลักษณ์ เมียนเกิด, ธนิกานต์ ศักดาพร, อธิรญา จงรักษ์, กรรณิการ์ บรรเทึงจิตร, นิตกุล ทองน่วม, สดพล เวชกิจ, อธิศิล ธัญญ์ ณ ป้อมเพชร, และอัจฉริยา เอิญ ยอดเพชร. (2565). *ชุดความรู้ที่มุ่งสู่การก้าวสู่การสูงวัยอย่างมีพลัง*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.).

- ศักดิ์ดา ขจรบุญ. (2566). การจัดการเครือข่ายและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุในภาคใต้ตอนบน. *วารสารการบริการท้องถิ่น*, 16(1), 105-124.
- สมจันทร์ ศรีปรีชยานนท์, ญาดาวิมินทร์ พิษทองกลาง, และปาณิสรา เทพรักษ. (2564). การพัฒนาระบบกลไกชุมชนเพื่อดูแลผู้สูงอายุที่มีความพิการร่วมอย่างยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอสี จังหวัดลำพูน. *วารสารบัณฑิตแสงโคมคำ*, 7(2), 318-334.
- สำนักข่าว Hfocus. (2565). *น่าห่วง! ผู้สูงอายุ 12 % อยู่คนเดียว อีก 21.1% อยู่ลำพังกับคู่สมรส ชี้สารพัดปัญหาสวัสดิการไม่เพียงพอ*. สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2022/08/25865>
- สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา. (2556). *พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566 – 2570*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance: And beyond? *International Political Science Review*, 19(2), 101-117.
- Beckman, T. J. (1999). The Current State of Knowledge Management. In Liebowitz, J. (Ed.), *Knowledge Management Handbook* (pp. 1-22). London: CRC Press.
- Choo, C. W. (2003). Perspectives on Managing Knowledge in Organizations. In Nancy J. Williamson & Clare Beghtol (Eds.), *Knowledge Organization and Classification in International Information Retrieval* (pp. 205-220). Binghamton, New York: The Haworth Information Press.
- Daniell, K. A., & Kay, A. (Eds.). (2017). Multi-level governance: An introduction. In *Multi-level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies From Australia* (pp. 3-32). Canberra: ANU Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1zgwjv0>
- D'Arcy, B. (2023). *Local Government Senior Citizen Management Strategy: Protecting the Elderly in Your Community 2023*. Retrieved from <https://www.govpilot.com/blog/government-senior-citizen-elderly-management-strategy>
- Davenport, T. H., & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How Organization Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.

- Fernandes, A., Forte, T., Santinha, G., Diogo, S., & Alves, F. (2021). Active Aging Governance and Challenges at the Local Level. *Geriatrics*, 6(3), 64.
- HelpAge. (2017). *Agenda 2030: The Sustainable Development Goals and Global Ageing*. Retrieved from <https://www.helpage.org/silo/files/agenda-2030-the-sustainable-development-goals-and-global-ageing.pdf>
- Keyes, L. M., Benavides, A. D., & Keyes, L. (2019). Responsive Management: Municipal Leadership for an Aging Population. *Journal of Public Management & Social Policy*, 26(2), 119-136. Retrieved from <https://digitalscholarship.tsu.edu/jpmssp/vol26/iss2/12>
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, IL.: University of Chicago Press.
- Maj-Waśniowska, K. & Jedynak, T. (2020). The Issues and Challenges of Local Government Units in the Era of Population Ageing. *Administrative Sciences*, 10(2), 1-23.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. (2nd Edition). California: SAGE Publishing.
- Paesani, K. (2017). Think Globally, Act Locally: An Alternative Proposal for Effecting Change in Language Education. *The Modern Language Journal*, 101(2), 433-436.
- Risley, A. (2019). Think Globally, Act Locally: Community-Engaged Comparative Politics. *PS: Political Science & Politics*, 52(4), 1-4.
- Saito-Jensen, M. (2015). Multilevel Governance Theory. In *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance* (pp. 2-6). n.p.: Center for International Forestry Research.
- SDG Move. (2016). *Moving Towards Sustainable Future*. Retrieved from <https://www.sdgmovement.com/sdg-101/>
- Szabo, S., Apipoonyanon, C., Pramanik, M., Tsusaka, T. W., & Leeson, K. (2021). Agricultural Productivity, Aging Farming Workforce, Sustainable Agriculture, and Well-Being: Household Survey Data From Central Thailand. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 5, 1-6. Retrieved from <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.728120>
- United Nations. (2023). *Ageing*. Retrieved from <https://www.un.org/en/global-issues/ageing>
- United Nations Development Programme. (2018). *Leave No-One Behind: Ageing, Gender and the SDGs*. Retrieved from <https://www.undp.org/publications/leave-no-one-behind-ageing-gender-and-sdgs>

- Westman, L. K., Broto, V. C., & Huang, P. (2019). Revisiting Multi-level Governance Theory: Politics and Innovation in the Urban Climate Transition in Rizhao, China. *Political Geography*, 70, 14-23.
- World Health Organization. (2007). *World Population Ageing 2007*. Retrieved from <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeingReport2007.pdf>
- World Health Organization. (2019). *2018 Active Ageing Index: Analytical Report*. Retrieved from https://unece.org/DAM/pau/age/Active_Ageing_Index/ECE-WG-33.pdf
- World Health Organization. (2023). *Thailand's leadership and Innovations Towards Healthy Ageing*. Retrieved from <https://www.who.int/southeastasia/news/feature-stories/detail/thailands-leadership-and-innovation-towards-healthy-ageing>

ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

Factors Affecting the Performance of the Bangkok Metropolitan Administration Office

ภัครดา เกิดประทุม*

Phakrada Kerdprathum**

บทความนี้

Received

17 สิงหาคม 2566

Revised

2 ตุลาคม 2566

Accepted

8 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมวิธี (Mix methodology research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือ ข้าราชการและบุคลากรทั้งในระดับหน่วยงานและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 895 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือ The partial least squares path modeling: PLS-PM การหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเพื่อตรวจสอบนัยสำคัญรายเส้นทาง และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารของสำนักงานในเขตกรุงเทพมหานครและนักวิชาการจำนวน 8 ท่าน จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปร พบว่าทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์ในทุกองค์ประกอบของแต่ละปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ประกอบไปด้วยปัจจัยด้าน 1). ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง 2). บรรยากาศองค์การ และ 3). พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า บรรยากาศองค์การ และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานทั้งในระดับหน่วยงานและระดับสำนักงานเขต สำหรับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานในระดับหน่วยงาน แต่ไม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานในระดับสำนักงานเขตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่

* รองอธิการบดี และผู้ช่วยศาสตราจารย์, หลักสูตรบริหารธุรกิจดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น (ดร.)

** Vice President, Director of the Doctor of Business Administration Program, Western University. (Ph.D)

ระดับ 0.01 จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นตรงกันว่าตัวแปรภายใต้กรอบแนวคิดทั้ง 3 ปัจจัย ต่างมีความสำคัญต่อการก่อให้เกิดประสิทธิผลการดำเนินงานทั้งในระดับหน่วยงานและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีความเห็นเพิ่มเติมในแต่ละองค์ประกอบดังนี้คือ 1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1.1) คุณธรรมและจริยธรรม 1.2) การเป็นแบบอย่างที่ดี และ 1.3) การมีสมรรถนะในการนำ 2. บรรยากาศองค์การมี 2 องค์ประกอบ ได้แก่ 2.1) ความศรัทธาต่อระบบและกลไกการบริหารจัดการ และ 2.2) ความรู้สึกมั่นคงในงานและการเติบโตในอาชีพ 3. พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของเขตมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 3.1) การพัฒนาความรู้และความสามารถ 3.2) ความผูกพันต่อเพื่อนร่วมงาน 3.3) ทศนคติที่ดี และ 3.4) การทำงานเชิงรุก จึงอาจกล่าวได้ว่าในแต่ละองค์ประกอบที่ให้ความเห็นเพิ่มเติมนี้ จักเป็นกลไกหลักสำคัญต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการเป็นผู้นำของผู้บริหารในทุกๆระดับ

คำสำคัญ: กรุงเทพมหานคร, การบริหารองค์กร

Abstract

This research employs a mixed methodological approach to study the factors influencing the performance of the Bangkok Metropolitan Administration Office. The sample groups are government officials and personnel at organizational and district levels, totalling 895 individuals. Data was collected using questionnaires, statistical analysis, and the Partial Least Squares Path Modeling (PLS-PM) method to examine the significant relationships among variables. In-depth interviews were also conducted with 8 Bangkok Metropolitan Administration Office managers. The analysis of variable relationships reveals that every factor is significantly related to all components of each factor at a statistical significance level of 0.01. These factors include: 1) leadership change readiness 2) organizational climate, and 3) good membership behavior. The hypothesis testing results indicate that organizational climate and membership behavior significantly influence organizational and district performance. However, leadership change readiness only significantly impacts the performance at the organizational unit level, not at the district office level.

The in-depth interviews with key informants unanimously emphasize the importance of variables within the framework of all three factors for generating performance at the organizational and district levels. The additional insights provided by the informants are as follows:

1. Leadership change readiness comprises three components:
 - 1.1) Ethics and morality
 - 1.2) Exemplary role modelling
 - 1.3) Competence in leadership
2. Organizational climate consists of two components:
 - 2.1) Commitment to systems and management mechanisms
 - 2.2) Sense of stability in work and professional growth
3. Good membership behavior in the district context encompasses four components:
 - 3.1) Knowledge and skill development
 - 3.2) Teamwork commitment
 - 3.3) Positive attitude
 - 3.4) Proactive work approach

In summary, each of these additional insights plays a crucial role in the performance of the Bangkok Metropolitan Administration Office, contributing to developing and enhancing leadership potential for administrators at all levels.

Keywords: Bangkok Metropolitan Administration, Association in institution, Management

บทนำ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ชาติในด้านความมั่นคง การสร้างความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การสร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคม การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561, น. 11) โดยยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 8 ประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายทุกยุทธศาสตร์ รัฐบาลจึงได้จัดทำแผนปฏิรูปประเทศ 11 ด้าน เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ โดย 1 ในแผนการปฏิรูปประเทศ ก็คือการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐถือเป็นเสาหลักของแผ่นดิน และการบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้บรรลุวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, ออนไลน์)

สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีหน้าที่บริหารเขตการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร (ศูนย์สารสนเทศกรุงเทพมหานคร, 2565, ออนไลน์) ในฐานะเมืองหลวงของประเทศที่มีอัตราการขยายตัวทั้งในด้านประชากรและเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยมี

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดรับผิดชอบในการบริหารจัดการภายใต้พื้นที่จำนวน 1,568.737 ตารางกิโลเมตร และจำนวนประชากรมากกว่า 5 ล้านคน โดยแบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตการปกครอง 50 สำนักงานเขต จัดโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 12 ฝ่าย บริหารสำนักงานเขตโดยผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และหัวหน้าฝ่าย (ประกาศกรุงเทพมหานคร, 2549, น. 61) สำนักงานกรุงเทพมหานครมีบุคลากรเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในสังกัดจำนวน 78,722 คน (ศูนย์สารสนเทศกรุงเทพมหานคร, 2565, ออนไลน์) และด้วยความเป็นเมืองหลวง กรุงเทพมหานคร จึงเป็นศูนย์รวมของประชาชนทุกสาขาอาชีพที่อยู่รวมกันอย่างแออัดทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะปัญหาในการดำรงชีวิตประจำวัน ซึ่งกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถให้บริการและจัดการปัญหาให้กับประชาชนได้ดีเท่าที่ควร คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นได้ทำการศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาและสรุปแผนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ : แผนปฏิรูปกรุงเทพมหานคร ใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ 1. การปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อแก้ไขปัญหาชีวิตประจำวันและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น 2. การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานโดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี 3. ปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่และศักยภาพของกรุงเทพมหานครเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของมหานคร (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2558, ออนไลน์)

ด้วยภารกิจและสภาพปัญหาที่ต้องบริหารจัดการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศและแผนปฏิรูปกรุงเทพมหานคร ที่เปรียบเสมือนพิมพ์เขียวการปฏิรูปองค์การของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญของสมาชิกทุกคนในทุกสำนักงานเขต ที่ต้องทบทวนบทบาทต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น โดยต้องเริ่มจากการปฏิรูปบทบาทผู้นำเขตพื้นที่การบริการกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานเขต ให้มีลักษณะความเป็นผู้นำตามสภาวะการเปลี่ยนแปลง ที่จะต้องเป็นผู้เปลี่ยนแปลงความคาดหวัง ความต้องการ ความคิดและจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงต้องสามารถกระตุ้นให้ผู้ตามมองสิ่งต่างๆ อย่างรอบด้านและเชื่อมโยงเพื่อให้เห็นผลประโยชน์และความสำเร็จขององค์การเหนือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (พิชาย รัตนดิถ ญ ภูเก็ต, 2552, น. 198) ซึ่งผู้นำลักษณะดังกล่าวจะส่งผลต่อความคิด ทศนคติ และพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของสมาชิกในสำนักงานเขต ในรูปแบบของบรรยากาศองค์การที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานต่างๆ ภายในสำนักงานเขต ที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในทุกภารกิจของทุกหน่วยงานในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การ และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อแสวงหาคำตอบในองค์ประกอบที่เป็นรากฐานสำคัญในการนำไปสู่การปฏิรูปการบริหารจัดการและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

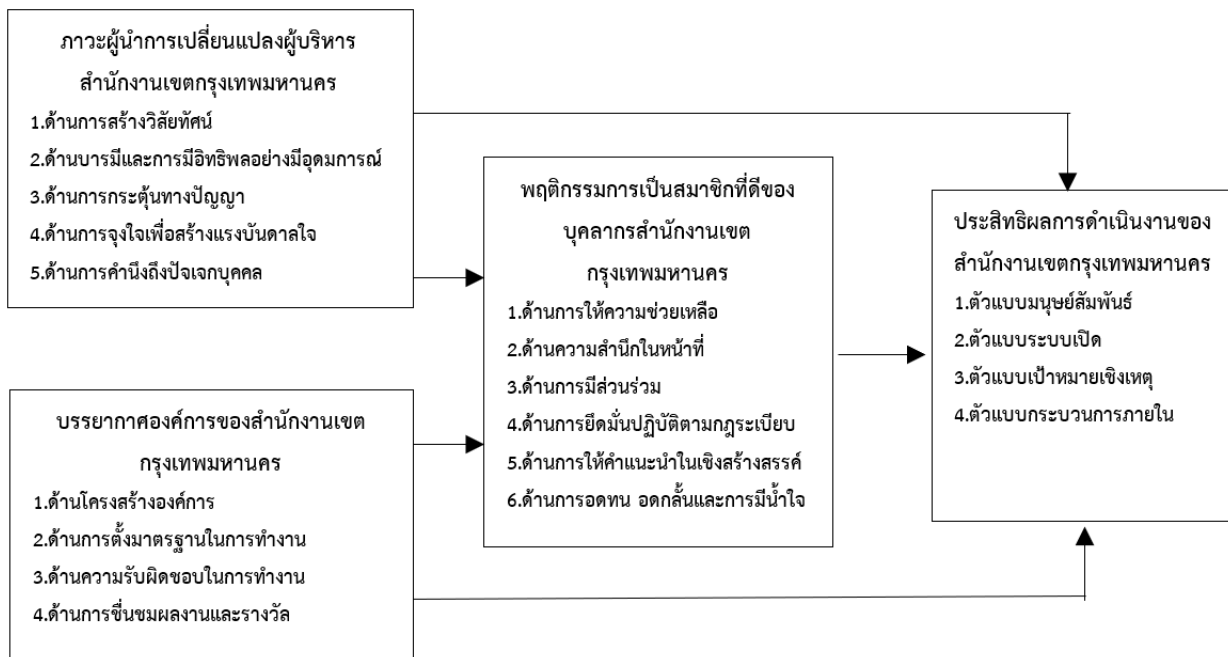
วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาอิทธิพลของปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การ และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

สมมติฐานการวิจัย

- 1.ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร
- 2.บรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร
- 3.ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร
- 4.บรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร
- 5.พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

กรอบแนวคิดในการวิจัย



วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government Concept) การปกครองท้องถิ่นของไทย มีจุดกำเนิดจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น โดยหลักของการกระจายอำนาจการปกครอง ประกอบด้วย 1). การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2). การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างโดยที่รัฐเป็นผู้ออกกฎหมาย

ท้องถิ่นให้ปฏิบัติ และ 3). การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับหน่วยงานในระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ โดยเป็นการให้อิสระหน่วยงานระดับปฏิบัติได้มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง (Chaiyon, 2014, p. 15) โดยเหตุผลที่รัฐต้องมีการกระจายอำนาจเนื่องจากการบริหารภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การบริการสาธารณะมีข้อจำกัดในด้านประสิทธิภาพและความล่าช้าอันเกิดจากโครงสร้างองค์กรแบบราชการที่มีขนาดใหญ่หรือเกิดสภาพ “ความไม่ประหยัดในเชิงขนาด” (Diseconomies of Scale) ซึ่งการกระจายอำนาจจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานในระดับพื้นที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนเนื่องจากมีความใกล้ชิดและทราบความต้องการ

ภายในชุมชนได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจซึ่งการกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ก่อให้เกิดการสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบถ่วงดุล (วาสนา ยีรัมย์, 2563, น. 33)

การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ภายหลัง พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ ใหญ่ๆ คือ 1). รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ และ 2). รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (Mektrirat, 2009, p. 53) ซึ่งภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งรูปแบบการจัดการปกครองสาธารณะแบบดั้งเดิม จะมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารเชิงเดี่ยวแบบระบบราชการที่ข้าราชการระดับสูงเป็นผู้กำหนดและทำนโยบายสาธารณะให้ข้าราชการระดับล่างนำไปปฏิบัติ โดยไม่ได้

ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งบ่อยครั้งเราจะพบว่า การจัดการบริการสาธารณะของรัฐมีข้อบกพร่องในเรื่องการไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (ธนภูมิ นราธิปกร, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และกิตติบดี ไบพลู, 2562, น. 25) จึงนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่น่าแนวคิดของการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ เน้นการใช้ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการในการควบคุมผลผลิตบนพื้นฐานของการประเมินผลอย่างเป็นระบบ (Osborne, 2010, p. 377) ซึ่งการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ 1).การจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย ด้วยการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ 2). การลดกำแพงภาครัฐ เพื่อให้บริการสาธารณะสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง 3). การระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่าย ด้วยการนำทรัพยากรและข้อได้เปรียบของเครือข่ายใช้แก้ไขปัญหาด้านงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ และ 4). การส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ (ธนภูมิ นราธิปกร, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และกิตติบดี ไบพลู, 2562, น. 27)

แนวคิดประสิทธิผลองค์กร (Organizational Effectiveness Concept) เป็นเป้าหมายสูงสุดและเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญในการดำเนินงานของทุกๆ องค์กร โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่ต้องเผชิญกับภาวะแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีนักทฤษฎีที่ศึกษา

และนำเสนอแนวความคิดและตัวแบบประสิทธิผลองค์การไว้มากมาย โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การ ทั้งนี้เนื่องจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของแต่ละองค์การมีความหลากหลายและแตกต่างกัน (นุสรา เกิดประทุม, 2558, น. 16) ซึ่งแนวคิดประสิทธิผลองค์การเริ่มต้นจากการใช้เป้าหมายขององค์การเป็นแนวทางในการวัดผลประสิทธิผลในการดำเนินงาน เรียกว่า“โมเดลเป้าหมาย” โดย Etzioni (1964, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2554, น. 34) มองว่าโมเดลเป้าหมายจะใช้ได้เฉพาะองค์การที่มีเป้าหมายจำกัดและคงที่ และจะใช้ได้สำหรับองค์การที่มีเป้าหมายเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเนื่องจากองค์การส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายการดำเนินงานที่หลากหลาย ในเวลาต่อมาก็ได้มีนักวิชาการทำการศึกษาและพัฒนาแนวคิดประสิทธิผลองค์การอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการศึกษาและไต่เรียงแนวคิดของนักวิชาการสามารถสรุปแนวคิดการประเมินประสิทธิผลองค์การได้ 7 แนวคิด (นุสรา เกิดประทุม, 2558, น. 20) คือ 1). **แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย** เป็นแนวคิดที่วัดประสิทธิผลองค์การด้านความสามารถในการจัดหาทรัพยากรที่มีคุณค่า และความสามารถในการดำเนินกิจกรรมจนบรรลุเป้าหมายสุดท้ายขององค์การ (Robbins & Barnwell, 1998, p. 51) 2). **แนวคิดเชิงระบบ** เป็นแนวคิดที่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมในลักษณะของระบบเปิดที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของตัวป้อนเข้าและกระบวนการในทุกๆ ส่วน โดยไม่ได้สนใจเฉพาะผลสำเร็จในขั้นสุดท้ายเท่านั้นแต่จะให้ความสนใจกับทุกระบบซึ่งมีความสำคัญต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ

(Robbins & Barnwell, 1998, p. 51) 3). **แนวคิดการเน้นพฤติกรรม** ด้วยความเชื่อว่าพฤติกรรมของบุคคลในองค์การมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ ซึ่งเป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์การมีลักษณะสัมพันธ์กัน องค์การจึงต้องสร้างพฤติกรรมที่คาดหวังและตอบสนองต่อเป้าหมายส่วนบุคคลเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อเป้าหมายขององค์การ ดังนั้นการประเมินประสิทธิผลองค์การจึงต้องให้ความสำคัญกับลักษณะพฤติกรรมของคนในองค์การที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ 4). **แนวคิดระบบทรัพยากร** ซึ่งเป็นการนำแนวคิดเชิงระบบเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์การโดยมีเป้าหมายที่ทรัพยากรที่มีคุณค่าและหายากขององค์การ ดังนั้นรูปแบบการวัดประสิทธิผลจึงเป็นการวัดประสิทธิผลขององค์การในการจัดหาและการได้มาซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการดำเนินงาน (Cameron, 1978, p. 604) 5). **แนวคิดกระบวนการภายใน** โดยเป็นการวัดประสิทธิผลองค์การจากการจัดระบบกระบวนการภายในองค์การเพื่อผลสัมฤทธิ์ในเป้าหมายขององค์การ (Cameron, 1978, p. 604) 6). **แนวคิดกลุ่มยุทธศาสตร์/ กลยุทธ์เฉพาะส่วน** หรือแนวคิดความพึงพอใจของกลุ่มผู้มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการประเมินจากความสามารถในการตอบสนองความพึงพอใจและความคาดหวังของกลุ่มผู้มีส่วนร่วมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย (Cameron, 1981, p. 604) ดังนั้น ภายใต้แนวคิดนี้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจะต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของส่วนต่างๆ ได้เป็นอย่างดี (Robbins & Barnwell, 1998, p. 51) และ 7). **แนวคิดการแข่งขันคุณค่า** เป็นการประเมินประสิทธิผลองค์การโดยให้ความสำคัญกับคุณค่าตามความต้องการของแต่ละคนหรือ

ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้น การประเมินประสิทธิผลองค์การที่ดีจะต้องหาวิธีการเปรียบเทียบหรือแข่งขันในคุณค่าระหว่างกันให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ การอธิบายและทำนายประสิทธิผลองค์การด้วยตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการวิจัย (พงษ์เทพ จันดาวัน และคณะ, 2565, น. 38) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงใช้ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (Competing Values Framework : CVF) ในการประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานของสำนักงานเขต ซึ่งประกอบด้วยตัวแบบมนุษย์สัมพันธ์ ตัวแบบระบบเปิด ตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผลและตัวแบบกระบวนการภายใน เนื่องจากเป็นตัวแบบที่มีความสมดุลทั้งในมิติด้านโครงสร้าง (Structure) มิติด้านจุดเน้น (Focus) และมีมิติด้านวิธีการและผลลัพธ์ (Means and Ends) (Quinn & Rohrbaugh, 1983, p. 363) ซึ่งสอดคล้องกับบริบทการดำเนินการของสำนักงานเขตที่มีการกำหนดโครงสร้างเป้าหมาย วิธีการและการมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน

แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Concept) เป็นแนวคิดที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศนคติในการศึกษาภาวะผู้นำสู่ความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ และมีการกระจายอำนาจหรือเสริมสร้างพลังใจ (Mosley, Pietri & Megginson, 1996 อ้างถึงใน นุสรา เกิดประทุม, 2558, น. 70) ด้วยกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสมาชิกในองค์การ แต่อิทธิพลนั้นจะเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ตามให้กลับกลายมาเป็นผู้นำและผู้ที่สามารถเปลี่ยนแปลงหน่วยงานได้ต่อไป ดังนั้น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงถูกยอมรับว่า

เป็นกระบวนการที่เป็นองค์รวมและเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของผู้นำในระดับต่างๆ ขององค์การ (Muchinsky, 2003, อ้างถึงใน นุสรา เกิดประทุม, 2558, น. 70) ซึ่งลักษณะดังกล่าวภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงมีความสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีจุดเริ่มต้นจากการศึกษาของ Burns ในปี 1978 ซึ่งมีรากฐานมาจากผลงานของ Downton ที่ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมืองแบบกบฏ ที่มีองค์ประกอบของภาวะผู้นำ 3 แบบ (นุสรา เกิดประทุม, 2558, น. 71) คือ แบบแลกเปลี่ยน แบบเชิงبارมี และแบบสร้างแรงบันดาลใจ ในขณะที่การศึกษาของ Zaleznik (1967, p. 59) ได้แบ่งแยกให้เห็นถึงความแตกต่างของภาวะผู้นำสองประเภท คือ แบบแลกเปลี่ยน กับแบบเชิงบาร์มี และจากการศึกษาของ Burns ได้ข้อสรุปว่าระหว่างผู้นำกับผู้ตามจะมีปฏิสัมพันธ์สองแบบ คือ แบบแลกเปลี่ยน และแบบแปลงสภาพ โดยที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามแบบแลกเปลี่ยนจะอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนสิ่งที่มีมูลค่า ทั้งมูลค่าด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านอารมณ์ ส่วนปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามแบบแปลงสภาพความสัมพันธ์จะอยู่บนพื้นฐานของแรงจูงใจ ความมีคุณธรรม และแรงบันดาลใจทางจริยธรรมของผู้นำที่ส่งผลให้ผู้ตามมีสิ่งดังกล่าวเพิ่มขึ้น ดังนั้น ตามทฤษฎีของ Burns, J. M. (1978, อ้างถึงใน พิชาย รัตนติลล ญ เกื้อ, 2552, น. 196) ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน จะมุ่งเน้นไปที่การสนับสนุนประโยชน์ส่วนตนของผู้ตาม ในขณะที่ภาวะผู้นำแบบแปลงสภาพ จะเน้นการมีเป้าหมายที่ไกลกว่าและเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนของผู้ตาม ด้วยการสร้างให้ผู้ตามมีความตระหนักในด้าน

คุณธรรมและจริยธรรม จนนำไปสู่การปฏิบัติและโน้มน้าวผู้ตามให้ก้าวข้ามผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อบรรลุในสิ่งที่ดีกว่า (Antonakis & House, 2002, p. 33) และจากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสามารถสรุปเป็นองค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการศึกษาคั้งนี้ได้ 5 องค์ประกอบ คือ 1). องค์ประกอบด้านบารมีและการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ซึ่งเป็นลักษณะผู้นำที่สามารถทำให้ผู้ตามยอมรับวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ผู้นำได้นำเสนอ โดยที่ผู้ตามยอมรับในอำนาจและเชื่อมั่นผู้นำจนเกิดความต้องการที่จะข้ามพ้นผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อสิ่งที่ยิ่งใหญ่กว่า (Bass, 1985; Bass & Avolio, 1994; Northouse, 2001, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2554, น. 75) 2). องค์ประกอบด้านการกระตุ้นทางปัญญา เป็นลักษณะของผู้นำที่สามารถชี้ให้ผู้ตามเห็นถึงที่มาของปัญหาและกระตุ้นผู้ตามให้ใช้ปัญญาในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นผู้ตามจึงถูกกระตุ้นให้ใช้ความคิดของตนเองและโน้มน้าวให้ผู้ตามหาวิธีการแบบใหม่ๆ ในการบรรลุเป้าหมาย (Bass, 1985; Bass & Avolio, 1994; Northouse, 2001, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2554, น. 75) 3). องค์ประกอบด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล เป็นลักษณะที่ผู้นำให้ความสนใจต่อความเป็นปัจเจกบุคคลของผู้ตามโดยผู้นำจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา สนับสนุน และปฏิบัติตนต่อผู้ตามอย่างเหมาะสมเป็นรายบุคคลด้วยความเคารพ (Bass, 1985; Conger, 1989; Bass & Avolio, 1994; Northouse, 2001, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2554, น. 75) 4). องค์ประกอบด้านการจูงใจเพื่อสร้างแรงดลใจ เป็นผู้นำที่มีคุณลักษณะในการสร้างแรงดลใจและกระตุ้นผู้ตามให้ดำเนินงานเพื่อ

ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ และสื่อสารให้ผู้ตามมั่นใจว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่สูงกว่าในอดีต (Bass & Avolio, 1994; Northouse, 2001, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2554, น. 75) และ 5). องค์ประกอบด้านการสร้างวิสัยทัศน์ เป็นลักษณะของผู้นำที่พยายามหลบเลี่ยงภาวะเดิมๆ ด้วยการนำเสนอทิศทางและเป้าหมายในอนาคต มองสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งท้าทายให้คิดนอกกรอบ และสร้างบรรยากาศเพื่อกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดความคิดสร้างสรรค์ (Bennis & Nanus, 1985; Conger, 1989, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2554, น. 75)

แนวคิดบรรยากาศองค์การ (Organizational Climate Concept) เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ถูกศึกษาและค้นพบว่ามีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การ เนื่องจากบรรยากาศองค์การเป็นการรับรู้ของบุคลากรทั้งในระดับบุคคลและกลุ่ม (Steers & Porter, 1979, อ้างถึงใน รุ่งรติศ คงยั่งยืน, 2560, น. 152) ในขณะที่ Brown & Moberg (1980, p. 667) มีแนวคิดว่าบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อสมาชิกในองค์การ ช่วยให้สมาชิกมีทัศนคติที่ดีต่อองค์การและพอใจที่จะอยู่กับองค์การ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Stringer (2002, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ และคณะ, 2565, น. 44) ที่ว่าบรรยากาศองค์การเป็นการรับรู้ของบุคคลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติ ค่านิยม ของคนในองค์การที่แสดงออกมาจากความรู้สึกหรือการรับรู้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลและกระบวนการต่างๆ ในองค์การ เป็นสภาวะที่เกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อมภายใน

องค์การ และส่งผลไปถึงความรู้สึกของบุคคลภายในองค์การ ที่ผู้บริหารองค์การในทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญ ด้วยการหาแนวทางและปัจจัยเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีภายในองค์การ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกพอใจ ภูมิใจและมีความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ พร้อมในการทุ่มเทการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ ก่อให้เกิดผลผลิตและประสิทธิภาพต่อองค์การ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยสังเคราะห์มิติบรรยากาศองค์การได้ 6 มิติ (Litwin & Stringer, 1968, p. 45; Kelly, 1980, p. 486; Davidson, Manning, Brosnan, & Timo, 2002, p. 206) ประกอบด้วย 1). มิติด้านโครงสร้างลักษณะของโครงสร้างองค์การมีอิทธิพลต่อบรรยากาศองค์การ 2). มิติด้านการตั้งมาตรฐานในการทำงาน เป็นการกำหนดเป้าหมาย และมาตรฐานการทำงานขององค์การ 3). มิติด้านความรับผิดชอบในการทำงานเป็นมิติที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของพนักงานที่มีต่องาน 4). มิติด้านการชื่นชม โดย Litwin & Stringer (1968, p. 45) เรียกว่า การให้รางวัล แต่บางคนใช้คำว่า การยอมรับในผลงาน และการป้อนกลับ ซึ่งเป็นการรับรู้การให้ความสำคัญในสถานการณ์ของการทำงาน 5). มิติด้านการสนับสนุน ซึ่ง Davidson, Manning, Brosnan & Timo (2002, p. 206) เรียกว่า การส่งเสริม ซึ่งเป็นลักษณะของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ 6). มิติด้านความรู้สึกผูกพันต่อองค์การ เป็นความรู้สึกภาคภูมิใจของพนักงานที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่มีความรับผิดชอบในการสร้างความสำเร็จให้แก่องค์การ

แนวคิดพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ หรือ OCB (Organizational Citizenship Behavior Concept) เป็นพฤติกรรมที่นอกเหนือจากพฤติกรรมที่เป็นทางการในการทำงาน ด้วยลักษณะขององค์การที่เป็นกลุ่มทางสังคมที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในการปฏิบัติการกิจขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งสมาชิกต่างจะต้องเรียนรู้การอยู่ร่วมกันภายใต้สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละองค์การ (Greenberg, 2002, p. 109) ดังนั้น พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีในองค์การจึงมีพฤติกรรมปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และเป็นพฤติกรรมที่ส่งเสริมบรรยากาศในการปฏิบัติงาน ทำให้ระบบสังคมในองค์การดำเนินไปด้วยความราบรื่น ลดความขัดแย้ง และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Van Dyne, Graham & Dienesch, 1994, p. 765) ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ประกอบพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี 6 องค์ประกอบ คือ 1). ด้านการให้ความช่วยเหลือ เป็นพฤติกรรมในการช่วยเหลือบุคคลอื่นด้วยความเต็มใจ (Podsakoff et al., 2000, p. 513; George & Jones, 2002, p. 153; Dubrin, 1994, p. 405; Organ, 1987, p. 157) 2). ด้านความสำนึกในหน้าที่ ซึ่งเป็นการแสดงความเต็มใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์การ (Organ, 1987, p. 157; Podsakoff et al., 2000, p. 513) 3). ด้านการมีส่วนร่วม เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกโดยการให้ความสนใจในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ (Motowidlo, Borman & Schmit, 1997, p. 71 ; Organ, 1987, p. 157) 4). ด้านการยึดมั่นปฏิบัติตามกฎระเบียบ เป็นพฤติกรรมการปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การเพื่อเป็นการรักษาระเบียบของสังคมในองค์การให้อยู่ยืนยาว (Podsakoff et al.,

2000, p. 513; Motowidlo, Borman & Schmit, 1997, p. 71; Organ, 1987, p. 157) 5). ด้านการให้คำแนะนำในเชิงสร้างสรรค์ เป็นพฤติกรรมที่มีความพร้อมและเต็มใจในการคิดสร้างสรรค์ และการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ ให้กับองค์กร (George & Jones, 2002, p. 153; Podsakoff et al., 2000, p. 513; Dubrin, 1994, p. 405) และ 6). ด้านการอดทน อดกลั้น และการมีน้ำใจ เป็นพฤติกรรมที่มีความอดทนอดกลั้นต่อความคับข้องใจ การถูกรบกวน หรือความเครียด ความกดดันต่างๆ ด้วยความเต็มใจ (Organ, 1987, p. 157; Podsakoff et al., 2000, p. 513)

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Method) โดยเริ่มที่การวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยกระบวนการแบบหลังปฏิฐานนิยม (Post-Positivism) ที่มีเป้าหมายในการทดสอบเพื่อยืนยันและปรับปรุงทฤษฎีด้วยการตรวจสอบหาอิทธิพลหรือความสัมพันธ์ตามกรอบแนวคิด (Creswell, 2009, pp. 23-24) โดยหน่วยวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับคือ 1) ระดับหน่วยงานภายในและ 2) ระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ออกแบบการวิจัยเป็นแบบเชิงสำรวจและแบบภาคตัดขวาง ซึ่งประชากรของหน่วยวิเคราะห์การวิจัยเชิงปริมาณคือสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 50 สำนักงานเขต โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการและพนักงานที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของแต่ละสำนักงานเขตๆ ละ 5 หน่วยงาน รวมจำนวน 250 หน่วยงานๆ ละ 5 คน รวมจำนวน 1,250 คน ด้วยวิธีการสุ่มตามความสะดวก (Convenience

Sampling) เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นด้วยการวิเคราะห์นิยามปฏิบัติของตัวแปรเป็นข้อคำถาม และทำการวิเคราะห์ดัชนีความสอดคล้องรายข้อ หรือ IOC (Index of Item Objective Congruence) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ท่าน ซึ่งในการเก็บข้อมูลได้รับแบบสอบถามกลับคืนจำนวน 895 ชุด จาก 48 สำนักงานเขต 232 หน่วยงาน ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทดสอบ Multivariate Normality Distribution ตามแนวคิดของ Mardia and Foster (1983, pp. 207-221) เมื่อพิจารณาจากข้อมูลในระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขต ($N=232$) ผลปรากฏว่า Mardia's multivariate skewness ($\beta = 212.6598, p < 0.01$) และ Mardia's multivariate kurtosis ($\beta = 785.0887, p < 0.01$) จึงสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ได้จัดเก็บมานั้น ไม่มีการกระจายตัวแบบ Multivariate Normality Distribution ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาครั้งนี้ จึงใช้แนวทางการวิเคราะห์แบบ The Partial Least Squares Path Modeling : PLS-PM หรือ The Partial Least Squares Structural Equation Modeling : PLS-SEM ซึ่งเป็นเทคนิคการวิเคราะห์ที่เหมาะสมกับ Non-Normal Data (Hair, Sarstedt, Ringle & Mena, 2012, pp. 414-433) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบสมมติฐาน (Benitez, Henseler, Castillo & Schuberth, 2020, pp. 1-16) จากนั้นนำผลการวิจัยเชิงปริมาณสร้างข้อคำถามในการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารกรุงเทพมหานคร จำนวน 8 ท่าน ประกอบด้วยปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต 4 ท่าน และนักวิชาการ 2 ท่าน

ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงระดับหน่วยงานภายใน (ตารางที่ 1) และระดับสำนักงานเขต (ตารางที่ 2) หลังปรับด้วยเทคนิค ridge trace estimation: method A เมื่อ ridge constant $k = 0.25$ พบว่า ค่าสหสัมพันธ์รายคู่ของตัวแปรแฝงไม่มีค่าเกิน 0.85 โดยในระดับหน่วยงานภายในค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง OCB <-> EFF มีค่าสูงสุดคือเท่ากับ 0.762 และค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง LD <-> OCB มีค่าต่ำสุด คือเท่ากับ 0.483 และระดับสำนักงานเขตค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง OC_D2 <-> EFF_D2 มีค่าสูงสุด

คือเท่ากับ 0.770 และค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง LD_D2 <-> OCB_D2 มีค่าต่ำสุด คือเท่ากับ 0.589 ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ จึงใช้ค่าสหสัมพันธ์รายคู่ระหว่างตัวแปรแฝงเป็นข้อมูลนำเข้า ในการวิเคราะห์ตัวแบบสมการโครงสร้าง ซึ่งผลการวิเคราะห์ตัวแบบสมการโครงสร้างหลังปรับด้วยเทคนิค ridge trace estimation: method A เมื่อ ridge constant $k = 0.25$ เบื้องต้น พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางของตัวแบบสมการโครงสร้างทั้งระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตไม่มีค่าเป็นลบ

ตารางที่ 1 แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขต

$N=232$

	LD	OC	OCB	EFF
LD	1.000			
OC	0.710**	1.000		
OCB	0.483**	0.679**	1.000	
EFF	0.584**	0.747***	0.762**	1.000

**Correlation is significant at the 0.01 level(2-tailed)

ตารางที่ 2 แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงระดับสำนักงานเขต

$N=48$

	LD	OC	OCB	EFF
LD_D2	1.000			
OC_D2	0.687**	1.000		
OCB_D2	0.589**	0.734**	1.000	
EFF_D2	0.628**	0.770***	0.760**	1.000

**Correlation is significant at the 0.01 level(2-tailed)

โดยการทดสอบตัวแบบสมการโครงสร้าง เบื้องต้น ผู้วิจัยทำการทดสอบความคลาดเคลื่อนโดยรวมของตัวแบบประมาณค่า (Discrepancy Testing: Estimated Model) ซึ่งเป็นการทดสอบความเหมาะสมของตัวแบบประมาณค่าโดยรวม (Overall Estimated Model fit) ตามด้วยการทดสอบความเหมาะสมของตัวแบบประมาณค่าโดยประมาณการ (Approximate Estimated Model Fit) ถัดมาคือการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง (Path Coefficient) ค่าขนาดอิทธิพล (Effect Sized) และการพิจารณาอำนาจในการทำนายตามขนาดกลุ่มตัวอย่างที่จัดเก็บ (In-Sample Predictive Power) โดยพิจารณาจากค่า R^2 ซึ่งผลการทดสอบในระดับหน่วยงานภายใน และระดับสำนักงานเขตสรุปได้ดังนี้

1) การทดสอบตัวแบบสมการโครงสร้างระดับหน่วยงานภายใน

จากตารางที่ 3 ตารางที่ 4 และภาพที่ 1 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางหรืออิทธิพลทางตรงระหว่างตัวแปรแฝง พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง(LD) มีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี (OCB) อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.003 และไม่มีขนาดอิทธิพล (f^2) เนื่องจากค่าขนาดอิทธิพลมีค่าเท่ากับ 0.000 จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ 1 ที่ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด และพบว่าบรรยากาศองค์การ (OC) มีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี (OCB) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.678 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดใหญ่โดยมีค่าเท่ากับ 0.423 จึงไม่ปฏิเสธ

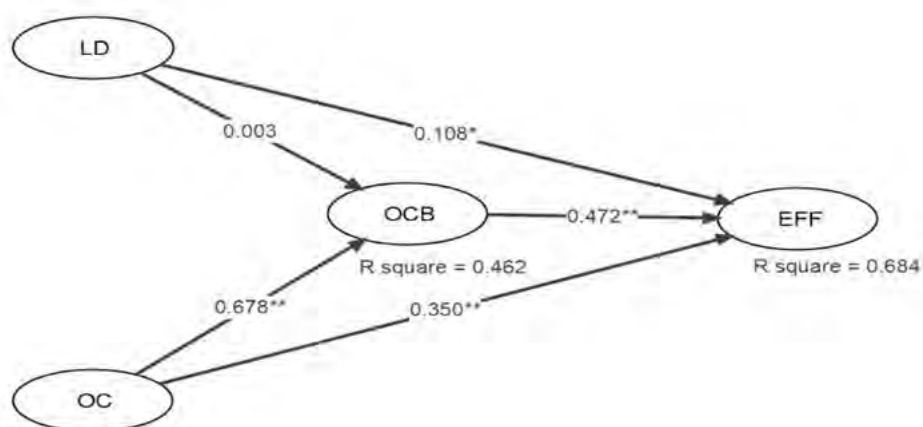
สมมติฐานที่ 2 ที่ว่าบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด และพบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (LD) มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายใน (EFF) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.108 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดเล็กโดยมีค่าเท่ากับ 0.018 (≈ 0.02) จึงไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่ 3 ที่ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด และยังพบว่าบรรยากาศองค์การ(OC) มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายใน (EFF) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.350 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดเล็กโดยมีค่าเท่ากับ 0.135 จึงไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่ 4 ที่ว่า บรรยากาศองค์การมีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด นอกจากนี้ยัง พบว่าพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี (OCB) มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายใน (EFF) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.472 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดใหญ่โดยมีค่าเท่ากับ 0.379 จึงไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่ 5 ที่ว่า พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีมีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด

ตารางที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์ตัวแบบสมการโครงสร้างในระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขต หลังปรับ:

ridge constant $k = 0.25$ $N = 232$

Path	Estimate ^a	f^2	SE	t-value	95%CI Lower ; Upper
LD-->OCB	0.003	0.000	0.064	0.038	[-0.122;0.129]
OC-->OCB	0.678**	0.423	0.058	11.644	[0.560;0.789]
LD-->EFF	0.108*	0.018	0.053	2.040	[0.008;0.216]
OC-->EFF	0.350**	0.135	0.064	5.515	[0.218;0.469]
OCB-->EFF	0.472**	0.379	0.053	8.987	[0.369;0.571]
R^2 : OCB	0.462				
R^2_{adj} : OCB	0.457				
R^2 : EFF	0.684				
R^2_{adj} : EFF	0.680				

Note: a = direct effect;

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ (one-tailed test, critical $t = 1.645$ and 2.326 , respectively);ภาพที่ 1 แสดงตัวแบบสมการโครงสร้างหลังปรับ : ตัวแบบ ridge constant $k = 0.25$

ตารางที่ 4 แสดงอิทธิพลทางตรง ทางอ้อม และโดยรวมของตัวแบบสมการโครงสร้างหลังปรับในระดับหน่วยงานภายในสำนักงานเขต

$N = 232$

	LD (as IV)			OC (as IV)			OCB (as IV)			R^2
	TE	DE	IE	TE	DE	IE	TE	DE	IE	
OCB (as DV)	0.003	0.003		0.678**	0.678**					0.462
EFF (as DV)	0.109*	0.108*	0.001	0.670**	0.350**	0.320**	0.472**	0.472**		0.684

Note: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ (one-tailed test, critical $t = 1.645$ and 2.326 , respectively);

TE = total effect; DE = direct effect; IE = indirect effect.

2) การทดสอบตัวแบบสมการโครงสร้างระดับสำนักงานเขต

จากตารางที่ 5 ตารางที่ 6 และภาพที่ 2 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางหรืออิทธิพลทางตรงระหว่างตัวแปรแฝง พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (LD_D2) มีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี (OCB_D2) อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.162 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดเล็กโดยมีค่าเท่ากับ 0.031 จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ 1 ที่ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด และพบว่าบรรยากาศองค์การ (OC_D2) มีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี (OCB_D2) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.623 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดใหญ่โดยมีค่าเท่ากับ 0.459 ดังนั้นจึงไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่ 2 ที่ว่าบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี

อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด และพบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (LD_D2) มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานสำนักงานเขต (EFF_D2) อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.123 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดเล็กโดยมีค่าเท่ากับ 0.025 ดังนั้นจึงปฏิเสธสมมติฐานที่ 3 ที่ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด และยังพบว่าบรรยากาศองค์การ (OC_D2) มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานสำนักงานเขต (EFF_D2) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.392 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดปานกลางโดยมีค่าเท่ากับ 0.176 ดังนั้นจึงไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่ 4 ที่ว่าบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับสำนักงานเขต

สถาบันพระปกเกล้า

ตามกรอบแนวคิด และพบว่าพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี (OCB_D2) มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานสำนักงานเขต (EFF_D2) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเท่ากับ 0.400 และมีขนาดอิทธิพล (f^2) ขนาดปานกลาง

โดยมีค่าเท่ากับ 0.226 ดังนั้นจึงไม่ปฏิเสธสมมติฐานที่ 5 ที่ว่าพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีมีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาจากตัวแบบระดับสำนักงานเขตตามกรอบแนวคิด

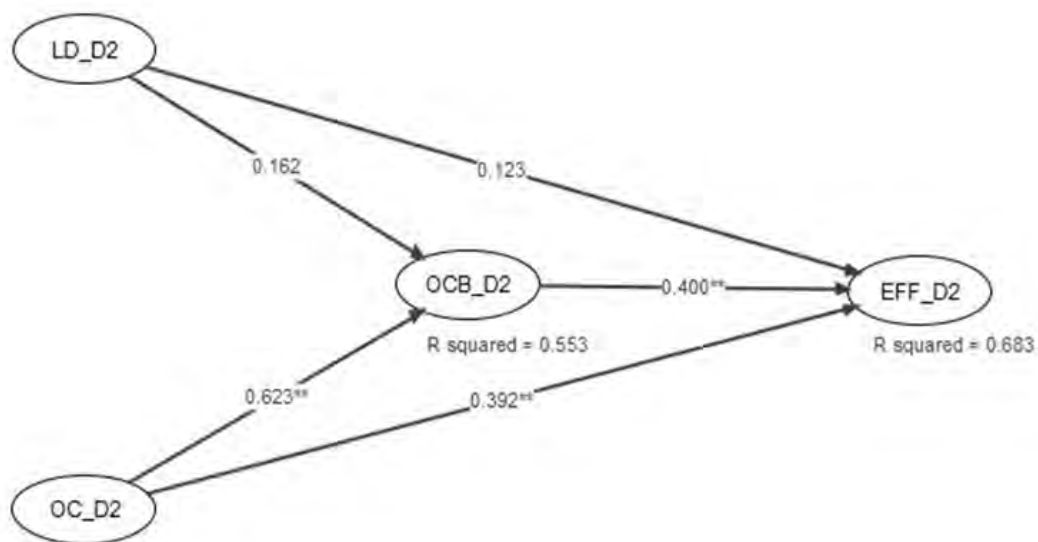
ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ตัวแบบสมการโครงสร้างในระดับสำนักงานเขต **หลังปรับ**: ridge constant $k = 0.27$

$N = 48$

Path	Estimate ^a	f^2	SE	t-value	95%CI
					Lower ; Upper
LD_D2-->OCB_D2	0.162	0.031	0.144	1.122	[-0.122;0.440]
OC_D2-->OCB_D2	0.623**	0.459	0.126	4.929	[0.352;0.849]
LD_D2-->EFF_D2	0.123	0.025	0.126	0.976	[-0.106;0.392]
OC_D2-->EFF_D2	0.392**	0.176	0.153	2.564	[0.039;0.640]
OCB_D2-->EFF_D2	0.400**	0.226	0.105	3.811	[0.231;0.641]
R^2 : OCB	0.553				
R^2_{adj} : OCB	0.533				
R^2 : EFF	0.683				
R^2_{adj} : EFF	0.662				

Note : a = direct effect;

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ (one-tailed test, critical $t = 1.645$ and 2.326 , respectively);



ภาพที่ 2 แสดงตัวแบบสมการโครงสร้างหลังปรับ: ตัวแบบ ridge constant $k = 0.27$

ตารางที่ 6 แสดงอิทธิพลทางตรง ทางอ้อมและโดยรวมของตัวแบบสมการโครงสร้างหลังปรับ ในระดับสำนักงานเขต

$N = 48$

	LD (as IV)			OC (as IV)			OCB (as IV)			R^2
	TE	DE	IE	TE	DE	IE	TE	DE	IE	
OCB (as DV)	0.162	0.162		0.623**	0.623**					0.553
EFF (as DV)	0.188	0.123	0.065	0.641**	0.392**	0.249**	0.400**	0.400**		0.683

Note: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ (one-tailed test, critical $t = 1.645$ and 2.326 , respectively);

TE = total effect; DE = direct effect; IE = indirect effect.

ในขณะที่ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานเขต นักวิชาการ รวมจำนวน 8 ท่าน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่านมีความเห็นตรงกันว่าตัวแปรภายใต้กรอบแนวคิดทั้ง 3 ปัจจัย ประกอบด้วยปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยน ปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การ และปัจจัยด้านพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีต่างมีความสำคัญต่อการก่อให้เกิดประสิทธิผลการดำเนินงาน ทั้งในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขต ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารสำนักงานเขตทุกระดับ ตั้งแต่ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าหน่วยงานต่างมีส่วนสำคัญในการสร้างบรรยากาศองค์การ และบรรยากาศองค์การที่ดีจะส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีแก่บุคลากรในสำนักงานเขต และยิ่งหากผู้นำในทุกระดับของสำนักงานเขตมีลักษณะผู้นำการเปลี่ยนแปลงก็จะยิ่งส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานทั้งในระดับหน่วยงานและระดับสำนักงานเขต เนื่องจากภารกิจของทุกหน่วยงานในแต่ละสำนักงานเขต ต้องบริหารจัดการปัญหาและดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องอาศัยบทบาทผู้นำที่สามารถกระตุ้น ชักจูง โน้มน้าว และสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามมีวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงานที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประชาชน

รวมถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ๆ ที่ดีกว่าเดิมเพื่อเป้าหมายในการยกระดับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น และนอกจากองค์ประกอบของตัวแปรตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าปัจจัยด้านภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารสำนักงานเขตควรมีองค์ประกอบในด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านการเป็นแบบอย่างที่ดี และด้านการมีสมรรถนะในการนำและปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การของหน่วยงานภายในและสำนักงานเขตควรมีองค์ประกอบด้านความศรัทธาต่อระบบและกลไกการบริหารจัดการ และด้านความรู้สึกมั่นคงในงานและการเติบโตในอาชีพ ในขณะที่ปัจจัยด้านพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีควรมีองค์ประกอบด้านการพัฒนาความรู้และความสามารถ ด้านความผูกพันต่อเพื่อนร่วมงาน ต่องาน ต่อหน่วยงาน และต่อองค์การ ด้านทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน ต่องาน ต่อหน่วยงาน และต่อองค์การ และด้านการทำงานเชิงรุก ซึ่งข้อสรุปจากการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพสามารถสรุปเป็นรูปแบบจากผลการวิจัย ได้ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ตัวแบบจากผลการวิจัย

หมายเหตุ * องค์ประกอบเพิ่มเติมของตัวแปรที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

อภิปรายผล

จากข้อสรุปและผลที่ได้จากการวิจัย สามารถแยกการอภิปรายผลตามสมมติฐานของการวิจัยได้ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อพฤตินัยการเป็นสมาชิกที่ดีทั้งในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณปฏิเสธสมมติฐานดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยสามารถอภิปรายได้ว่าด้วยข้าราชการและลูกจ้างทุกระดับของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครมีการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างและการกำหนดภารกิจรวมถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่

ของข้าราชการและลูกจ้างที่มีความชัดเจน อีกทั้งข้าราชการและลูกจ้างโดยส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่มาอย่างยาวนานทำให้มีความเข้าใจในบทบาทและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่สูง คำนึงถึงผลลัพธ์ที่ประชาชนจะได้รับจากการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานและจากสำนักงานเขต จึงมีความพยายามและทุ่มเทเพื่อให้ปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขอย่างถาวร ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นโดยธรรมชาติจากโครงสร้างองค์การที่ชัดเจนระบบงานที่เป็นมาตรฐานจึงทำให้ข้าราชการและลูกจ้างสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเอง ประกอบกับผู้บริหารทั้งในระดับหน่วยงานและระดับสำนักงานเขตซึ่งส่วนใหญ่อีกคือข้าราชการที่เคยปฏิบัติงานร่วมกับข้าราชการและลูกจ้าง

จึงมีความคุ้นเคยและสนิทสนมกันอย่างใกล้ชิดจนทำให้บทบาทในการทำงานร่วมเป็นลักษณะเพื่อนร่วมงานมากกว่าผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้ผลการศึกษาเชิงปริมาณไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย แต่ในขณะที่ผลของการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 8 ท่านมีข้อสรุปตรงตามสมมติฐานของการวิจัย โดยมีความเห็นว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีย่อมเกิดจากผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ โดยเฉพาะลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ที่จะต้องกระตุ้นและปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อ โน้มน้าวชักจูงและสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามเกิดการยอมรับในวิสัยทัศน์ และพร้อมก้าวข้ามสิ่งเดิมๆ ยอมรับเงื่อนไขและกติกาในการปฏิบัติงานเพื่อความสำเร็จที่ดีกว่าเดิม ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งข้อสรุปจากการสัมภาษณ์นี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของรุ่ง โอชารส (2559, น. 58) คงฤช วุฒิสุชีวะ และพัชรทัตย์ จารุทวีผลนุกูล (2563, น. 1) ที่พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของบุคลากรในองค์กร

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีทั้งในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณยอมรับสมมติฐานดังกล่าว และสอดคล้องกับข้อสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งทั้ง 8 ท่าน โดยผู้วิจัย

อภิปรายผลได้ว่า บรรยากาศองค์การเป็นการรับรู้ร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กรทั้งในด้านมิติโครงสร้าง ซึ่งสำนักงานเขตมีการกำหนดโครงสร้าง บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการและลูกจ้างอย่างชัดเจนเป็นที่รับรู้ของสมาชิกทุกคน ส่งผลให้เกิดทัศนคติและความรู้สึกร่วมในภารกิจของหน่วยงานและสำนักงานเขต ในขณะที่มิติด้านมาตรฐานและความรับผิดชอบในการทำงานที่ข้าราชการและลูกจ้างซึ่งส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในบทบาทที่มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน รับรู้และเห็นถึงความสำคัญในความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานจนเกิดเป็นพฤติกรรมสั่งสมในการปฏิบัติงาน ในขณะที่มิติการชื่นชมผลงานและการให้รางวัลเป็นการรับรู้ของข้าราชการและลูกจ้างถึงระบบและกลไกการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามวาระรวมถึงบทลงโทษภายใต้กฎระเบียบที่กำหนด โดยในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญเสนอองค์ประกอบของปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การที่จะนำไปสู่พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีในมิติด้านการสนับสนุน ด้านความผูกพันและรับผิดชอบต่อองค์การ และด้านความศรัทธาต่อระบบและกลไกการบริหาร โดยสามารถอภิปรายได้ว่า ในภารกิจของหน่วยงานภายในและสำนักงานเขตที่ต้องดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เขตความรับผิดชอบ ดังนั้น การปฏิบัติงานที่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในบทบาทหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทำให้เกิดความผูกพันต่องาน และซึ่งองค์ประกอบดังที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงระบบและกลไกการบริหารจัดการที่ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ปฏิบัติงานนำมาซึ่งการรับรู้ร่วมกันและเป็น

บรรยากาศองค์การที่ดี ซึ่งส่งผลต่อทัศนคติและแสดงออกในเชิงพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของข้าราชการลูกจ้างในหน่วยงานและสำนักงานเขตซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญทริกา แจ้งเจริญกิจ (2555, น. 136), ฐาปณี บุญเกียรติ (2559, น. 3), เบญจพร กลิ่นสีงาม และ ประพันธ์ ชัยกิจอุไรใจ (2561, น. 117) ที่พบว่าบรรยากาศองค์การมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ

สมมติฐานที่ 3 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในระดับหน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณยอมรับสมมติฐานในระดับหน่วยงานภายใน ซึ่งอภิปรายได้ว่าผู้บริหารในระดับหน่วยงานมีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานและสำนักงานเขตนั้นๆ มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน และด้วยลักษณะการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงสามารถกระตุ้น ปรับเปลี่ยนทัศนคติ และแรงจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ตระหนักและเชื่อมั่นในเป้าหมายที่สูงกว่าที่เคยคาดหวังไว้ และเป็นเป้าหมายที่สูงกว่าผลประโยชน์ส่วนตน และด้วยการอยู่ร่วมกันในหน่วยงานอย่างยาวนานจึงสามารถพัฒนาความสัมพันธ์เชิงอารมณ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงผู้ตามซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยหลายๆ ชิ้นที่พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การ Tucker (1990, อ้างถึงใน นุสรรา เกิดประทุม, 2558, น. 258), Lowe, Kroeck, Sivasubramaniam (1996, pp. 385-425), Harison

(2000 อ้างถึงใน สมคิด สกุลสถาปัตย์, 2552, น. 280), ทิพวัลย์ ชาลีเครือ (2559, น. 74-89) แต่ภายใต้สมมติฐานการวิจัยข้างต้น กลับไม่สอดคล้องกับผลการวิจัยในระดับสำนักงานเขต ซึ่งในมุมมองของผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า ด้วยสำนักงานเขตเป็นองค์กรหน่วยงานภาครัฐ ที่มีโครงสร้างและระบบการบริหารแบบราชการที่มีความชัดเจนซึ่งข้าราชการและลูกจ้างส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในการกิจและบทบาทหน้าที่ที่มีลักษณะงานเช่นเดิมมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทำให้ข้าราชการและลูกจ้างโดยส่วนใหญ่มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ต่อภารกิจของสำนักงานเขตอย่างชัดเจน มีความมั่นใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของตนเองและเพื่อนร่วมงาน อีกทั้งผู้นำในระดับผู้อำนวยการเขตมีวาระการหมุนเวียนตำแหน่งงานอย่างน้อย 2 ปีต่อซึ่งทำให้ข้าราชการและลูกจ้างมีมุมมองในความสำเร็จของผู้นำในระดับผู้อำนวยการเขตไม่มากเท่าที่ควร ในขณะที่มุมมองจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 8 ท่านซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในฐานะเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ต่างมีความเห็นสอดคล้องตรงกันกับผลการวิจัยเชิงปริมาณทั้งในระดับหน่วยงานและระดับสำนักงานเขตที่ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงาน ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้บริหารทุกระดับของสำนักงานเขตจำเป็นต้องมีลักษณะภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจากทุกพื้นที่ของกรุงเทพมหานครมีปัญหาที่หลากหลายมิติในขณะที่เป้าหมายหลักในการกิจของทุกสำนักงานเขตคือการดูแลชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีที่สุด ดังนั้น ประสิทธิภาพในการดำเนินงานทุกภารกิจจึงเป็นเป้าหมายสำคัญที่ผู้บริหารทุกระดับจะต้องใช้บทบาทความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการกระตุ้น โน้มน้าวและ

จึงใจผู้ได้บังคับบัญชาให้ตระหนักและเชื่อมั่นในเป้าหมาย การปฏิบัติภารกิจที่สูงกว่าเดิมและมากกว่าที่ประชาชน คาดหวัง

สมมติฐานที่ 4 ปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การมี อิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานทั้งในระดับ หน่วยงานภายในและระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณยอมรับ สมมติฐานดังกล่าว รวมถึงสอดคล้องกับข้อสรุปจากการ สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งทั้ง 8 ท่าน โดยผู้วิจัย อภิปรายผลได้ว่า ด้วยลักษณะของสำนักงานเขตที่มี โครงสร้างการบริหารซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภายใน 12 หน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจและบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละบุคคลไว้ อย่างชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นข้าราชการรวมถึงลูกจ้าง ส่วนใหญ่ทำงานภายใต้หน่วยงานที่สังกัดมาอย่างยาวนาน จึงรู้สึกถึงความมั่นคงในอาชีพ ผู้ปฏิบัติงานให้ความสำคัญ กับการอยู่ร่วมกันและเห็นความสำคัญของเพื่อนร่วมงาน ในการสร้างความสำเร็จให้กับหน่วยงานและสำนักงานเขต ที่ตนสังกัด มีความผูกพันต่อกันทั้งในระดับหน่วยงานและ ระดับสำนักงานเขต ผู้บริหารทุกระดับบริหารงานโดย ยึดระเบียบและกฎเกณฑ์เป็นมาตรฐาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน มีความศรัทธาต่อระบบและกลไกการบริหารจัดการ ก่อให้เกิดความรู้สึกภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน และสำนักงานเขต และมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้อง ร่วมรับผิดชอบในการสร้างความสำเร็จให้กับหน่วยงาน และสำนักงานเขต และที่สำคัญผู้บริหารในแต่ละระดับ เป็นแบบอย่างในการทำงานซึ่งส่งเสริมต่อบรรยากาศ องค์การที่ดีส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานของ

หน่วยงานและสำนักงานเขต ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัย ของ ทินกร คลังจินดา และวัลลภาอารีรัตน์ (2558, น. 138), อุไรวรรณ บุญธรรมมา และประหยัด ภูมิโคกรักษ์ (2559, น. 87) และพัชชานันท์ โภชฌงค์ (2562, น. 88) และจตุพร สุทธิสะอาด (2562, น. 174) ที่สรุปว่า บรรยากาศองค์การส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน ขององค์การ

สมมติฐานที่ 5 ปัจจัยด้านพฤติกรรมการเป็น สมาชิกที่ดีมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของ หน่วยงานภายในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติ โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณยอมรับ สมมติฐานดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปจากการ สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งทั้ง 8 ท่าน โดยผู้วิจัย อภิปรายผลได้ว่า ด้วยสำนักงานเขตเป็นองค์กรของรัฐ ข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในแต่ละสำนักงานเขต ต่างมีความภาคภูมิใจต่อการเป็นสมาชิกของสำนักงานเขต รวมถึงการรับรู้จากสภาพแวดล้อมทั้งด้านกายภาพและ พฤติกรรมบุคคลในองค์การที่สมาชิกส่วนใหญ่ปฏิบัติงาน ร่วมกันอย่างยาวนานมีทัศนคติที่ดีต่อกัน มีการรับรู้ถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานและ สำนักงานเขตทำให้รู้สึกเป็นเจ้าของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้อง กับมุมมองของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ต่างสรุปตรงกันว่า พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีมีผลต่อประสิทธิภาพในการ ดำเนินงาน ที่ว่าสำนักงานเขตบริหารงานโดยยึดหลัก ระบบคุณธรรมและการปฏิบัติภายใต้กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติทำให้ข้าราชการและลูกจ้างมีความศรัทธา ต่อระบบและกลไกการบริหารงานซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้ ข้าราชการและลูกจ้างมีพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี

และด้วยลักษณะของพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี ข้าราชการและลูกจ้างจะต้องรู้จักพัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความพร้อมในด้านทักษะ ความสามารถในการทำงานเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และรู้จักเรียนรู้งานในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบบนพื้นฐานของการคำนึงถึงผลด้านบวกที่จะเกิดกับองค์กรและเพื่อนร่วมงาน ซึ่งสอดคล้องกับ Greenberg (2002, p. 109) ที่ระบุว่า พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีคือการทำงานที่ต้องการสร้าง สนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดผลทางบวกต่อองค์การ เป็นพฤติกรรมที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางสังคมและความร่วมมือภายในองค์การ ดังนั้น พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานสอดคล้องกับแนวคิดของ Podsakoff et al. (2000, p. 513) ที่ระบุว่า พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีส่งผลต่อการปฏิบัติงานและความสำเร็จขององค์การ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานระดับหน่วยงานภายในของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ซึ่งจากผลการวิจัยเชิงปริมาณทั้งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การ และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภายในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าภายใต้ประสิทธิภาพหรือความสำเร็จในภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เกิดจากปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การและพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี ดังนั้น ผู้บริหารตั้งแต่ระดับสำนักงาน

เขต และผู้บริหารของกรุงเทพมหานครจึงควรจัดระบบ และสร้างหลักสูตรพัฒนาหรือเตรียมความพร้อมการเป็น ผู้บริหารหรือผู้นำหน่วยงาน โดยเฉพาะความพร้อมใน ทักษะด้านการเป็นผู้นำที่ต้องสามารถโน้มน้าว กระตุ้น และสร้างแรงบันดาลใจเพื่อให้ผู้ตามสามารถปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานได้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสำนักงานเขต ด้วยการวางแผนพัฒนาและเตรียมความพร้อมของการ เป็นผู้นำระดับหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลที่จะก้าวขึ้น เป็นผู้บริหารหน่วยงานสามารถแสดงบทบาทความเป็น ผู้นำได้อย่างมีอาชีพ โดยเฉพาะการเป็นผู้นำการ เปลี่ยนแปลง ซึ่งถือเป็นลักษณะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานของหน่วยงาน ในขณะเดียวกันผู้บริหาร สำนักงานเขตต่างๆ จะต้องตรวจสอบระดับของ บรรยากาศองค์การอย่างต่อเนื่อง รวมถึงต้องหาแนวทาง ในการส่งเสริมบรรยากาศให้ดียิ่งขึ้น ทั้งการส่งเสริมให้เกิด ความชัดเจนในบทบาทและความรับผิดชอบ รวมถึง การสร้างมาตรฐานการทำงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กำหนด แนวทางการยกย่องชมเชย การให้รางวัลและผลตอบแทน ที่ยุติธรรมและตรวจสอบได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้หากสร้างให้เกิดขึ้น และมีความเข้มแข็งก็จะทำให้บุคลากรในหน่วยงาน แสดงออกถึงพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของหน่วยงาน ด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจิตสำนึก พร้อมให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมต่อภารกิจของ หน่วยงานอย่างเต็มที่ ซึ่งหากผู้บริหารสำนักงานเขต และ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครพัฒนาระบบและกลไกให้ปัจจัย ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง บรรยากาศองค์การของหน่วยงาน และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดี มีความเข้มแข็งจนเป็น วัฒนธรรมองค์การหน่วยงานต่างๆ ของสำนักงานเขตก็มี ประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครจากข้อสรุปของผลการวิจัยเชิงปริมาณที่พบว่า บรรรยากาศองค์การและพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขต ในขณะที่ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานเขต ดังนั้น บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงาน ซึ่งจะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามวาระ จึงควรที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงลักษณะบรรยากาศองค์การและพฤติกรรมของคนทำงานในแต่ละสำนักงานเขต เนื่องจากบรรยากาศองค์การและพฤติกรรมของคนทำงานในแต่ละสำนักงาน

จะแตกต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อำนวยการที่มีรับหน้าที่จะแสดงออกถึงภาวะผู้นำที่นำไปสู่การสูญเสียบรรรยากาศองค์การ และส่งผลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเขตนั้นๆ อีกทั้ง เพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในบทบาทผู้อำนวยการเขตมีคุณสมบัติและมีมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่ กรุงเทพมหานครจึงควรจัดหลักสูตรเตรียมความพร้อมและพัฒนาการเป็นผู้บริหารสำนักงานเขต รวมถึงจัดให้มีระบบยกย่องเชิดชูผู้อำนวยการเขตที่มีผลงานดีเลิศ เพื่อเป็นเกียรติและขวัญกำลังใจ เป็นแบบอย่าง และเป็นแรงกระตุ้น จูงใจบุคคลอื่นต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คงฤช วุฒิสุชีวะ และพัชรหทัย จารุทวีผลนุกุล. (2563). ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรม
การเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การผ่านการรับรู้วัฒนธรรมองค์การและการกำกับตนเองของข้าราชการทหารสังกัด
กองพลทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน. *วารสารเครือข่ายส่งเสริมการวิจัยทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*,
3(3), 1-19.
- จตุพร สุทธิสะอาด. (2562). บรรยากาองค์การกับประสิทธิผลของโรงเรียน. *วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย*, 12(2),
174-188.
- ฐานิ บุญเกียรติ. (2559). *การรับรู้บรรยากาองค์การที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์การและพฤติกรรมการเป็น
สมาชิกที่ดีของพนักงานต่อองค์การ*. (การค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
ราชมงคลธัญบุรี, คณะบริหารธุรกิจ. ปทุมธานี.
- ทินกร คลังจินดา และวัลลภา อารีรัตน์. (2558). บรรยากาองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนสังกัด
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 5. *วารสารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 38(2),
138-147.
- ทิพวัลย์ ขาลีเครือ. (2559). การศึกษาภาวะผู้นำร่วมสมัยของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
ประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต2. *วารสารนวัตกรรมการศึกษาและการวิจัย*, 5(1), 74-89.
- ธนภูมิ นราธิกร, ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ และกิตติบดี ไบพลู. (2562). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ : กรณี
เมืองขอนแก่น. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, 17(2), 23-45.
- นุสรา เกิดประทุม. (2558). *ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง การกำกับดูแลกิจการที่ดีของนายกสภามหาวิทยาลัยกับ
ประสิทธิผลสถาบันอุดมศึกษา*. (ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยบูรพา, วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์.
ชลบุรี.
- เบญจพร กลิ่นสีงาม และประพันธ์ ชัยกิจอุไรใจ. (2561). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ
และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรกรมวิชาการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. *วารสาร
วิทยบริการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 29(3), 117-131.
- บุญทริกา แจ้งเจริญกิจ. (2555). บรรยากาองค์การที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การของ
บุคลากรสำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล. *วารสารการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยศิลปากร*, 3(1),
136-143.

- ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 59). (2549, 27 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 123 ตอนที่ 44ง. น. 61-104. สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER9/DRAWER066/GENERAL/DATA0000/00000369.PDF>
- พงษ์เทพ จันทสุวรรณ. (2554). *ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์กรของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร : ตัวแบบสมการโครงสร้าง*. (ดุชนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สาขาพัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.
- พงษ์เทพ จันทสุวรรณ และคณะ. (2565). ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและประสิทธิผลองค์กร : อิทธิพลกำกับของบรรยากาศองค์การ. *วารสารร่วมพฤษ มหาวิทยาลัยเกริก*, 40(1), 35-60.
- พชานันท์ โภชณงค์. (2562). *บรรยากาศองค์การกับประสิทธิผลของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 3*. (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. นครปฐม.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2552). *องค์การ และการบริหารจัดการ*. กรุงเทพฯ: อิงค์ บียอนด์ บุ๊คส์.
- รุ่ง โอหารส. (2559). ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและวัฒนธรรมองค์การที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีของบุคลากรโรงพยาบาลชุมชนในเขตตรวจราชการที่ 3 กระทรวงสาธารณสุข. *วารสารการพยาบาลการสาธารณสุขและการศึกษา*, 17(3), 58-68.
- รุ่งรติค คงยั่งยืน. (2560). องค์การแห่งการเรียนรู้ บรรยากาศองค์การ พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การและการแบ่งปันความรู้ของหน่วยงานในฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน). *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 22(1), 150-162.
- วาสนา ยี่รงค์. (2563). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, 18(2), 27-57.
- ศูนย์สารสนเทศกรุงเทพมหานคร. (2565). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร 2528*. สืบค้นจาก <http://www.apps.bangkok.go.th>
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2558). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ : แผนปฏิรูปกรุงเทพมหานคร*. สืบค้นจาก <https://www.parliament.go.th>
- สมคิด สกฤตสถาปต์. (2552). *รูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผลในการปฏิรูปการศึกษาแบบยั่งยืน*. (ดุชนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศิลปากร, คณะศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. นครปฐม.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *แผนการปฏิรูปประเทศ*. สืบค้นจาก <http://nscr.nesdc.go.th>

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)*. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.socgo.th>

อุไรวรรณ บุญธรรมมา และประหยัด ภูมิโคกรักษ์. (2559). แนวทางการส่งเสริมบรรยากาศองค์การและความผูกพันต่อองค์การในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 31. *วารสารราชพฤกษ์*, 14(3), 87-94.

ภาษาอังกฤษ

Antonakis, J., & House, R. J. (2002). The Full-range Leadership Theory; The Way Forward. In B. J. Yammarino (Eds.). *Transformational and Charismatic Leadership* (pp. 3-33). *The Road Ahead*. Amsterdam: Elsevier.

Bass, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press.

Bass, B. M. & Avolio, B. J. (1994). *Improving Organization Effectiveness Through Transformation Leadership*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Benitez, J., Henseler, J., Castillo, A., & Schubert, F. (2020). How to Perform and Report an Impactful Analysis Using Partial Least Squares: Guidelines for Confirmatory and Explanatory IS research. *Information & Management*, 57(2), 1-16.

Bennis, W.G., & Nanus, B. (1985). *Leader: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper & Row.

Brown, Warren B., & Moberg, Dennis J. (1980). *Organization Theory and Management : A Macro Approach*. New York: John Wiley & Sons.

Cameron, K. S. (1978). Measuring Organizational-effectiveness in Institutions of Higher-Education. *Administrative Science Quarterly*, 23, 604-632.

Cameron, K. S. (1981). The Enigma of Organizational Effectiveness, In D. Baugher (Ed.). *Measuring Effectiveness* (p. 604). San Francisco: Jossey-Bass.

Chaiyon, P. (2014). *Decentralization to Local Administrative Agencies: A Case Study of Self Government Based Upon the Will of the People at the Provincial Level*. (Doctoral dissertation, Thesis, Master of Laws) National Institute of Development Administration. Bangkok.

Conger, J. A. (1989). *The Charismatic Leader*. San Francisco: Jossey-Bass.

Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*. (3rd Edition.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Davidson, M. C. G., Manning, M., Brosnan, P. & Timo, N. (2002). *Organizational Climate, Perceived Customer Satisfaction and Revpar per Available Room in four or Five Star Australian Hotels. Tourism Analysis*, 6(2), 123-137.
- Dubrin, Andrew J. (1994). *Applying Psychology Individual & Organizational Effectiveness*. (4th Edition). New Jersey: Prentice-Hall.
- George, J. M. & Jones, G. R. (2002). *Understanding and Managing Organizational Behavior*. (3rd Edition). New Jersey: Prentice-Hall.
- Greenberg, J. (2002). *Managing Behavior in Organizations*. (3rd Edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Hair, J. F., Sarstedt, M., Ringle, C. M., & Mena, J. A. (2012). *An Assessment of the Use of Partial Least Squares Structural Equation Modeling in Marketing Research. Journal of the Academy of Marketing Science*, 40(3), 414-433.
- Kelly, J. (1980). *Organizational Behavior*. Illinois: Recharge D, Irwin, Inc.
- Litwin, George H., & Stringer, Robert A. (1968). *Motivation and Organization Climate*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Lowe, K. B., Kroeck, K. G., & Sivasubramaniam, N. (1996). Effectiveness Correlates of Transformational and Transactional Leadership : A meta-analytic review. *Leadership Quarterly*, 7(3), 385-425.
- Mektrirat, N. et al. (2009). *Raingan Pon Kan Suksa Kwam Kawna Kong Khan Krachai Amnat Nai Pratet Thai Krong Khan Semsang Khid Swam Samat Khong Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin Puea Sanab Sanun Kan Krachai Amnat Lae Thammapiyal Thongthin*. Bangkok: Thammasat University Research and Consultancy Institute.
- Mardia, K.V., & Foster, K. (1983). Omnibus Tests of Multinormality Based on Skewness and Kurtosis. *Communications of Statistics-Theory and Methods*, 12(2), 207-221.
- Motowidlo, S. J., Borman, W. C. & Schmit, M. J. (1997). A Theory of Individual Differences in Task and Contextual Performance. *Human Performance*, 10, 71-83.
- Organ, D. W. (1987). *Organizational Citizenship Behavior: The Good Soldier Syndrome*. Massachusetts: Lexington.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction to the (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In Osborne, S.P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (p. 377). New York: Routledge.

- Podsakoff, P. M. et al. (2000). *Organizational Citizenship Behaviors: A Critical Review of the Oretical and Empirical Literature and Suggestions for Future Research*. *Journal of Management*, 26(3), 513-563.
- Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). A Spatial Model Effectiveness Criterion: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Science*, 29(3), 363-377.
- Robbins, S. P. & Barnwell, N. (1998). *Organization Theory Concept and Case*. (3rd Edition). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Van Dyne, L., Graham, J. W. & Dienesch, R. M. (1994). Organizational Citizenship Behavior Construct Redefinition, Measurement, and Validation. *Academy of Management Journal*, 37(4), 765-802.
- Zaleznik, A. (1967). Management Disappointment. *Harvard Business Review*, 45, 59-70.

ความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ.2560

Knowledge, Understanding, Attitude, and Expectation on a
Petition to the Constitutional Court under Article 213 of the
Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560)

เอกอนงค์ ศรีสำอางค์*

Eakanong Srisumaung**

สมศักดิ์ เจริญพูล***

Somsak Charoenpul****

รุ่งภพ คงฤทธิ์ระจัน*****

Rungphop Kongritrajun*****

บทความนี้

Received

3 สิงหาคม 2566

Revised

19 กันยายน 2566

Accepted

2 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

รายงานวิจัย เรื่อง “ความรู้ ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560” ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณทำการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากประชากรที่หลากหลายจำนวน 2,641 คน สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้แก่ หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 สถิติคำร้องตามมาตรา 213 การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและของต่างประเทศ สถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน T-test และ ANOVA สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต (ดร.)

** Assistant Professor, School of Law and Politics, Suan Dusit University. (Ph.D)

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต (ดร.)

**** Assistant Professor, School of Law and Politics, Suan Dusit University. (Ph.D)

***** รองศาสตราจารย์, โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต (ดร.)

***** Associate Professor, School of Law and Politics, Suan Dusit University. (Ph.D)

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนทั่วไปมีความรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของคนไทย หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในประเด็นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คนไทยมีหน้าที่ป้องกันประเทศ พิทักษ์ รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย หน้าที่เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หน้าที่เสียภาษีอากร ด้านความเข้าใจต่อการยื่นคำร้องประชาชนมีความเข้าใจในระดับน้อย ด้านทัศนคติของ ประชาชนที่มีต่อการยื่นคำร้องเห็นว่า ผู้ที่ยื่นคำร้องโดยตรงได้ดีที่สุดคือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิ ด้านกระบวนการยื่นคำร้องจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ยื่นคำร้องมากขึ้นหากมีการกำหนดรูปแบบการร้องทุกข์ต่อ ศาลรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน ด้านการรับคำร้องจะเป็นประโยชน์หากมีการจัดหาคูทนายหรือเจ้าหน้าที่มา ให้คำแนะนำในการเขียนคำร้องแก่ผู้มายื่นคำร้องที่ตามหลักเกณฑ์ถูกต้อง และด้านความคาดหวังต่อการยื่น คำร้องประชาชนคาดหวังว่าจะมีช่องทางในการยื่นคำร้องที่สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ด้านกระบวนการ ขั้นตอนการยื่นคำร้องและการพิจารณาคดีของศาล ประชาชนคาดหวังว่าขั้นตอน กระบวนการดำเนินงาน มีความชัดเจน และด้านผลของคดีประชาชนคาดหวังว่าคำวินิจฉัยจะเป็นที่ยอมรับของคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย

คำสำคัญ : ศาลรัฐธรรมนูญ, ระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ, สิทธิของพลเมือง, สิทธิทางการเมือง

Abstract

The research “Knowledge, Understanding, Attitude, and Expectation on a Petition to the Constitutional Court under Article 213 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)” The combined methodology was used in this research. In the quantitative method, data was collected and analyzed by using the sampling method from a diverse population of 2,641 people. The qualitative research was to examine documents related to filing a petition to the Constitutional Court according to Section 213, including principles, methods, and conditions according to the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (2018), petition statistics according to Section 213, and petition to the Constitutional Court in Thailand and foreign countries. Statistics, percentages, mean, standard deviation, T-test, and ANOVA were used in the quantitative research. Additionally, content analysis was used in the qualitative research.

The results revealed that the general public was aware of the Thai people’s rights, freedoms, and duties under the Constitution of the Kingdom of Thailand. The most perceived

by the general public was that the constitution required Thai people to protect the country, defend national dignity and interest, and public property, to cooperate in preventing and relieving public disasters, to respect and not violate the rights and freedoms of other people, to exercise the right of vote and pay for duty. Regarding the understanding, people had an understanding at a low level. Regarding attitudes of people, for an applicant, the best direct applicant was a person affected by a violation of right; for processes of filing a petition, it would be more beneficial to the applicant if the pattern of filing a petition to the Constitutional Court was clearly determined; for the reception of petition, it would be more beneficial if personnel or officers were provided to advise in filing a petition for applicants according to accurate regulations of the Constitutional Court. Moreover, regarding expectations on filing a petition to Section 213, when prioritizing expectations of each issue, the results were as follows:

For access to filing a petition, people expected convenient and effective ways to file a petition.

People expect transparent operational processes when filing a petition and court proceedings.

For the case result, people expected a decision accepted by both parties.

Keywords: Constitutional courts, Constitutional complaint, Civil rights, Political rights

บทนำ

อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการขยายสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิให้มากขึ้น โดยในมาตรา 213 ถือเป็นหลักการใหม่ที่รองรับบทบัญญัติมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกเหนือจากการที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องผ่านทางศาลอื่น และองค์กรอิสระ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2562, น. 336) ได้อธิบายถึงความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายงานมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าหลักการดังกล่าวคล้ายกับมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แต่ได้ขยายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ครอบคลุมถึงการกระทำด้วย อันเป็นการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีอำนาจของศาลใดเข้าไปคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลในขั้นของการร่างรัฐธรรมนูญประการหนึ่งว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 213 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ อาจนำมาซึ่งปัญหาคลื่นศาลตามมา เนื่องจากกว่าประชาชนจะใช้สิทธิดังกล่าวกันอย่างมากมายโดยไม่พิจารณาว่าเรื่องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเข้าเงื่อนไขในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

งานวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2563, น. 436) เรื่อง “อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561” ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Complaint) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน อันเนื่องมาจากข้อบกพร่องตามกฎหมายบางประการ ทำให้ประชาชนไม่สามารถที่จะนำเรื่องการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานมาฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงความไม่ชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่ถือว่าเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ในงานวิจัยดังกล่าวยังพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องตามมาตรา 213 ไว้พิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นสถิติของคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 213 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2560 จนถึงปัจจุบัน (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 13 กันยายน 2565) อ้างอิงจากฐานข้อมูลสถิติที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 213 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จะพบว่า คำร้องดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 341 คำร้อง โดยในจำนวนคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว จำนวน 4 คำวินิจฉัย และจำนวน 337 คำสั่ง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา วินิจฉัย และได้วินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว ปรากฏตามคำวินิจฉัย

ที่ 4/2563 คำวินิจฉัยที่ 7/2563 คำวินิจฉัยที่ 5/ 2564 และคำวินิจฉัยที่ 7/2564 จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องทั้ง 4 คำร้องดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561

แต่กระนั้น จากการศึกษาของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2562, น. 118-122) เกี่ยวกับรายละเอียดการจัดหมวดหมู่แนวคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องฟ้องตรงตามมาตรา 213 ไว้พิจารณา และการศึกษาของ สุภัทร แสงประดับ (2562, น. 5-14) พบว่าหากพิจารณาคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องฟ้องตรงไว้พิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 213 ซึ่งเป็นคำร้องที่มีสัดส่วนมากที่สุด อาจสามารถจัดกลุ่มของคำสั่งดังกล่าว ได้ดังนี้

1) กรณีที่ยังไม่ถึงว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยตรงของผู้ร้อง ตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ เช่น เป็นการกระทำที่ผู้ร้องได้ใช้สิทธิขอเยียวยาผ่านทางช่องทางตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมจนสิ้นสุดกระบวนการไปแล้ว หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณียุติไปแล้วก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ใช้บังคับ หรือเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นหรือการคาดการณ์ล่วงหน้าของผู้ร้องเท่านั้น หรือเป็นกรณีที่ยังไม่ปรากฏว่ามีการกระทำใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเพียงการแสดงความรู้สึกที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ แปลความ อธิบายความหมาย หรือตอบข้อสงสัย ซึ่งมีลักษณะเป็นการหารือ หรือเป็นเพียงการขอความเป็นธรรมโดยไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อย่างไร หรือมาตราใด เป็นต้น

2) กรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศบังคับใช้แล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ได้กำหนดการใช้สิทธิในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยการใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา 212 และการใช้สิทธิของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 231 (1) หรือเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย หรือการโต้แย้งกระบวนการตามกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 132 มาตรา 148 ประกอบมาตรา 263 ได้บัญญัติกระบวนการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยผู้ร้องสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องร้องไปยังองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจ หรืออาจดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นบัญญัติไว้

3) กรณีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะและยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการนั้นให้ครบถ้วน ตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (3) กำหนดไว้

4) กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามหน้าที่และอำนาจของศาลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 188

5) กรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่อง ที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (4) กำหนดไว้

6) กรณีที่ผู้ร้องยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบมาตรา 46 วรรคสาม กำหนดไว้

7) กรณีเป็นคำร้องไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 วรรคสาม หรือมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ประกอบมาตรา 46 วรรคสาม กำหนดไว้ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไปแล้วหรือร้องซ้ำ

8) กรณีที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้

9) กรณีที่ผู้ร้องขอถอนคำร้องระหว่างการพิจารณา และศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี

10) การโต้แย้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับคำร้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561

11) กรณีที่ไม่มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

งานของสุภัทร แสงประดับ ได้ชี้ให้เห็นว่าเงื่อนไขที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณามากที่สุดคือ กรณีที่ยังไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยตรงของผู้ร้องตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ รองลงมา เช่น กรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้อง หรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว หรือเป็นกรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว หรือเป็นกรณีที่ผู้ร้องยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือเป็นกรณีคำร้องไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย เป็นต้น นอกจากนี้ สถิติคำสั่งที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบของงานวิจัยเรื่อง “อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561” ที่เห็นว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องฟ้องตรงไว้พิจารณาเป็นจำนวนมาก ก็เนื่องมาจากคำร้องที่ยื่นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของตัวกฎหมาย และการขาดความเข้าใจในระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ อาทิ การที่ผู้ร้องยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการให้ครบถ้วนเสียก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการเขียนคำร้องไม่ได้แสดงให้เห็นว่าผู้ร้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิจากการกระทำของรัฐโดยตรง

หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ คำร้องในลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึง การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการยื่นคำร้องฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 213

การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกต้อง ทั้งในแง่ของสถานะ บทบาท อำนาจและหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ได้สะท้อนให้เห็นจากข้อค้นพบของงานวิจัยของวรรณวดี ธีระสังขะ และคณะ (2559, น. 216) จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้ทำการศึกษาความรู้ความเข้าใจและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 6,050 คน ที่กระจายตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิหลายชั้น (Stratified Multi-stage Sampling) จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ พบว่า ประชาชนที่รู้จักศาลรัฐธรรมนูญคิดเป็นร้อยละ 41.95 และไม่รู้จักรู้หรือไม่เคยได้ยินเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ร้อยละ 41.95 ขณะที่ เมื่อสอบถามเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ พบว่ามีผู้ตอบคำถามผิดหมดทุกข้อร้อยละ 56.98 ส่วนที่เหลือร้อยละ 43.02 คือ ผู้ที่ตอบคำถามผิดบ้างถูกบ้าง และในส่วนของความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ พบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นในบทบาทและการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในระดับปานกลางถึงต่ำ และเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่สนองต่อความคาดหวังและรับผิดชอบต่อสังคมอยู่ในระดับน้อย ส่วนความพึงพอใจ

ต่อการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง แต่ทั้งนี้ระดับความรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับตัวแปรที่แตกต่างกัน อาทิ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ศาสนา และสถานภาพเป็นต้น

ขณะที่ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ.2560 โดยสถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560, น. 10) ซึ่งได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปทั่วประเทศ จำนวน 33,420 คน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างความน่าจะเป็นตามหลักสถิติ พบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรศาลในระดับค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมาก คือ ศาลยุติธรรม (ร้อยละ 6.83) รองลงมาคือ ศาลรัฐธรรมนูญ (ร้อยละ 3.80) ศาลปกครอง (ร้อยละ 2.80) สำหรับศาลรัฐธรรมนูญนั้น ผลสำรวจยังชี้เห็นว่า ประชาชนร้อยละ 8.9 ไม่ค่อยเชื่อมั่นและ ไม่เชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และร้อยละ 2.6 ไม่รู้จักศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผลสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบในรายงานการประเมินสถานการณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย พ.ศ.2562 ของสถาบันพระปกเกล้า โดยอธิบายการศึกษาความเป็นประชาธิปไตยบนพื้นฐานของความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสถาบันต่างๆ ประกอบด้วยรัฐสภา รัฐบาล องค์กรอิสระ ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศาล ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีอายุ 18 ปีขึ้นไป ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างความน่าจะเป็นจำนวน 33,420 ตัวอย่าง ซึ่งผลสำรวจความเชื่อมั่น

ของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์กรอิสระและ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า องค์กรอิสระที่ประชาชน
ค่อนข้างเชื่อมั่นมากต่อการทำงาน มากที่สุด คือ ศาลยุติธรรม
(ร้อยละ 2.80) รองลงมาคือ ศาลรัฐธรรมนูญ (ร้อยละ
3.77) และศาลปกครอง (ร้อยละ 6.76) นอกจากนี้ สำหรับ
ศาลรัฐธรรมนูญ ผลสำรวจยังชี้ให้เห็นว่า ประชาชนร้อยละ
10.3 ไม่ค่อยเชื่อมั่นและไม่เชื่อมั่นต่อการทำงานของ
ศาลรัฐธรรมนูญ ขณะที่ร้อยละ 1.10 ไม่มีความคิดเห็น
ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และร้อยละ 2.3
ไม่รู้จักศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาระบบการการยื่นคำร้อง
ต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้อง
กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ที่มุ่งขยายสิทธิขั้นพื้นฐาน
ของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ
รวมถึงสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนที่
ต้องการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการยื่นคำร้องต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยเรื่อง
ความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้อง
ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1) ศึกษาความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวัง
ต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

2) เสนอแนะมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการ
ทางการบริหารที่สามารถนำมาพัฒนาระบบการในการ

ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และ
สอดคล้องกับความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวัง
ต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม
(Combined Methodology) ในการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ
(Quantitative Method) ทำการเก็บรวบรวมและ
วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักการ สุ่มตัวอย่างที่คำนึงถึง
ความน่าจะเป็นในการสุ่ม (Probability Sampling) จาก
กลุ่มประชากร ที่หลากหลาย ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ผู้ที่ยื่นหรือ
เคยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดเลือกจากคำวินิจฉัย
ที่เกี่ยวกับมาตรา 213 ย้อนหลัง 3 ปี นับแต่วันที่ประกาศ
ใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 ได้แก่
ข้อมูลสถิติปี พ.ศ.2560-2565 และทำการสุ่มตัวอย่างตาม
ระเบียบวิธีวิจัย จำนวน 36 ราย กลุ่มที่ 2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ
คัดเลือกจาก กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อสิทธิและเสรีภาพ
ตามรัฐธรรมนูญ เช่น นักกฎหมาย เลขาธิการมูลนิธิ
นายกสมาคม และตัวแทนสมาคมต่างๆ และผู้มีประสบการณ์
เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้เชี่ยวชาญ
หรือนักวิชาการทางด้านกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดิน
จำนวน 15 ราย และกลุ่มที่ 3 ประชาชนทั่วไป คัดเลือก
จากประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ใน
จังหวัดต่างๆ โดยทำการกระจายการเก็บข้อมูลจำแนกตาม
ประชากรคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ
กลุ่มจังหวัดบูรณาการ เรื่องการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและ

สถาบันพระปกเกล้า

กำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) แบ่งออกเป็น 7 ภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคใต้ ชายแดน ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) โดยใช้วิธีการคัดเลือก กลุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิหลายชั้น (Stratified Multi-Stage Sampling) เพื่อให้เกิดการกระจายข้อมูลให้ทั่วประเทศ จำนวน 2,641 ราย

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ได้แก่ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 และสถิติคำร้องตามมาตรา 213 และศึกษา เปรียบเทียบกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญของ ต่างประเทศจำนวน 3 ประเทศ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี และศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐเช็ก

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ

จากการศึกษาของ อติเทพ อวยยะพัฒน์ (2566, น. 2-298) พบว่า ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย จำนวน 95 คำวินิจฉัย และเป็นคำสั่ง จำนวน 378 คำสั่ง ทั้งนี้เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 213 จำนวน 4 คำวินิจฉัย และจำนวน 337 คำสั่ง) ดังนั้นจึง เป็นกรณีคำวินิจฉัยในคดีประเภทอื่นๆ จำนวน 91 คำวินิจฉัย และคำสั่งอื่นๆ อีก 41 คำสั่ง)

จากสถิติคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญระหว่างปี พ.ศ.2560 – 2565 ข้อมูล ณ วันที่ 13 กันยายน 2565 สามารถสรุปประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ร้องไม่ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาที่พระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 หรือมาตรา 48 กำหนดได้ ได้แก่

(1.1) ระยะเวลาที่ผู้ถูกละเมิดยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจ การแผ่นดิน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการ ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบที่ การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง มีจำนวน 2 คำสั่ง

(1.2) ระยะเวลาที่ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้อง โดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน 90 วัน ในกรณีที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยผู้ตรวจ การแผ่นดินไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว) มีจำนวน 1 คำวินิจฉัย 24 คำสั่ง

ปัจจุบันพบว่า มีแนวคำสั่งที่วินิจฉัยประเด็นที่ผู้ถูก ละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลภายใน 90 วัน อย่าง ชัดเจน มีจำนวน 9 คำสั่ง และมีกรณีที่ผู้ร้องเคยได้ยื่น คำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและได้แจ้งความเห็นให้ผู้ร้อง ทราบแล้ว มีจำนวน 171 คำสั่ง

(2) ผู้ร้องไม่ได้มีการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ช่วยกลั่นกรองเรื่องเสียก่อน หรือผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินตามกรณีอื่นๆ อันมิได้เป็นการยื่น

คำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 หรือ มาตรา 48 มีจำนวน 37 คำสั่ง ได้แก่

(2.1) ผู้ร้องไม่ได้มีการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยกลั่นกรองเรื่องเสียก่อน มีจำนวน 36 คำสั่ง

(2.2) ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกรณีอื่นๆ อันมิได้เป็นการยื่น คำร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 หรือมาตรา 48 มีจำนวน 8 คำสั่ง

(2.3) ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 231 (1) มิใช่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 213 มีจำนวน 5 คำสั่ง

(3) กรณีไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 วรรคสาม หรือมาตรา 48 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 46 วรรคสาม มีจำนวน 20 คำสั่ง

(4) ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจอรัฐ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47) ดังนั้นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของเอกชนด้วยกัน จึงต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน มีจำนวน 8 คำสั่ง

(5) เหตุกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายมิให้ฟ้อง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (1) ถึง (6) ได้แก่

(5.1) การกระทำของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (1) มีจำนวน 1 คำสั่ง

(5.2) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (2) มีจำนวน 175 คำสั่ง

(5.3) กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (3) มีจำนวน 11 คำสั่ง

(5.4) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (4) มีจำนวน 90 กรณี

(5.5) การกระทำของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 192 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 47 (6) ปัจจุบันยังไม่มี

(6) เหตุอื่นๆ ได้แก่

(6.1) วินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นและเป็นกรณีที่ยุติ ไปแล้วก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้บังคับ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 7 คำสั่ง

(6.2) ไม่อาจนำหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการพิจารณารับคำร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 212 มาใช้พิจารณารับคำร้อง มีจำนวน 1 คำสั่ง

(6.3) วัตถุแห่งคดีสิ้นสุดสภาพไปแล้ว มีจำนวน 1 คำสั่ง

(6.4) การขออุทธรณ์คำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีปรากฏว่ามีเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งมาแล้ว มีจำนวน 3 เรื่อง

(6.5) คำร้องที่มีรายการไม่ครบถ้วน ไม่ชัดเจน และไม่อาจเข้าใจได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 42 มีจำนวน 2 เรื่อง

(7) การกระหน่ำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 4 คำวินิจฉัย และ 8 คำสั่ง

การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศและประเทศไทย ในมิติของการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

การร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้อำนาจแก่บุคคลทุกคนสามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ หากถูกระทบสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 1 ถึงมาตรา 19 ประกอบด้วยเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน เสรีภาพส่วนบุคคล ความเสมอภาค เสรีภาพในการแสดงความคิด สิทธิในการสมรส สิทธิในทางครอบครัว สิทธิเด็ก เป็นต้น รวมถึงสิทธิที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 20 (4) มาตรา 33 มาตรา 38 มาตรา 101 มาตรา 103 และมาตรา 114

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีปรากฏตามรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 (1) ในกรณีที่บุคคลอ้างว่าสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเองถูกล่วงละเมิดโดยการใช้อำนาจ หรือไม่ใช้อำนาจของรัฐบาลอาจยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ หรือที่เรียกว่า “การร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธิ” การร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสตินั้นมีเงื่อนไขในการรับคำร้องไว้พิจารณา 2 ประการ ประการแรก ศาลจะรับคำร้องทุกข์ไว้ได้ต่อเมื่อผู้ร้องไม่มีหนทางอื่นตามกฎหมายที่จะเยียวยาสิทธิของตนได้อีกแล้ว เงื่อนไขนี้เป็นไปตามหลักการเป็นช่องทางเสริม (Principle of Subsidiarity) ประการที่สองการร้องทุกข์เพื่อให้วินิจฉัยคำพิพากษาของศาลจะกระทำมิได้ และมาตรา 68 (2) กรณีที่บุคคลที่ยื่นคำร้องต่อศาลทั่วไปเพื่อขอให้ศาลทั่วไปนั้นส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ศาลทั่วไปนั้นยกคำร้องบุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง รูปแบบที่สองนี้เรียกว่า “การร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ซึ่งเป็นรูปแบบที่แตกต่างไปจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ ในช่วงเวลานั้นที่

แม้ว่าจะใช้ชื่อว่าการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ แต่เนื้อหาโดย
สภาพคือการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
กฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเช็กดำเนินการ
โดยผู้แทนองค์กรของเขตปกครองตนเองระดับเมืองและ
ระดับภาค (Self-Governing Region) ต่อการกระทำละเมิด
อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful Encroachment) ของรัฐ

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญไทยได้จำแนกออกเป็น
3 ประเด็น คือ

1. วัตถุประสงค์ หมายถึง สิ่งที่บุคคลสามารถยื่น
คำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560
มาตรา 213 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้คือ “การกระทำ”
ซึ่งย่อมมีความหมายกว้างครอบคลุมการกระทำของรัฐ
ทั้งหลาย ทั้งการกระทำทางนิติบัญญัติทางบริหาร
ทางตุลาการ หรือการกระทำที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ
หรือกฎหมายอื่นๆ

2. เหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ร้องต้องกล่าวอ้างว่ามี
การกระทำเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตาม
รัฐธรรมนูญของตนโดยตรง คือ เป็นเป้าหมายของ
มาตรการหรือการกระทำของรัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิและ
เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจะต้องมีความเดือดร้อน
หรือเสียหายจากการกระทำนั้น

3. เงื่อนไขในการฟ้องคดี การดำเนินการก่อนฟ้อง
คดี ผู้ร้องจะต้องดำเนินการเพื่อเยียวยาสิทธิของตนตาม
ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ
ผู้จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจำต้องดำเนินการ
เยียวยาสิทธิและเสรีภาพของตน ตามขั้นตอนและวิธีการ

ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน และการ
ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทใน
การกลั่นกรองคำร้องของบุคคลก่อนคำร้องนั้นจะมาถึง
ศาลรัฐธรรมนูญ

ระยะเวลาใน

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีระบุว่า
ถ้าเป็นการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการถูกละเมิด
โดยคำพิพากษาของศาล หรือการกระทำทางปกครองต้อง
ดำเนินการภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำพิพากษา
หรือถูกกระทำ ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่สามารถยื่นคำร้อง
ได้ทันกำหนดเวลา อันเนื่องมาจากความผิดพลาดของ
ตนเอง ผู้ร้องทุกข์จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตที่จะขอ
พิจารณาคำร้องใหม่โดยจะต้องยื่นคำร้องภายใน 2 สัปดาห์
นับแต่วันที่เกิดเหตุอันจำเป็นนั้น และต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน
หากเป็นการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการโต้แย้ง
บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือรัฐบัญญัติ ต้องดำเนินการ
ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีในการยื่น
คำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญมาตรา 68 (1) ของพระราชบัญญัติ
ศาลรัฐธรรมนูญต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่
ทราบเหตุ แต่ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันละเมิด ทั้งนี้คำร้องที่
ได้รับดำเนินการเยียวยาด้วยวิธีการอื่นทางกฎหมายหมดสิ้น
แล้ว ต้องยื่นคำร้องภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบผล
ของการเยียวยานั้น ส่วนคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญตาม
มาตรา 68 (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญต้อง
ยื่นคำร้องภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้อง

สถาบันพระปกเกล้า

ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเช็กระบุว่าผู้ร้องทุกข์ต้องดำเนินการยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบผลของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วกระทบถึงสิทธิของตนเอง หากเป็นกรณีการละเมิด หรือการแทรกแซงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทบสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างชัดที่สุดไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่มีการละเมิด

ในส่วน of ศาลรัฐธรรมนูญไทยการยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อกลั่นกรองก่อนเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 และมาตรา 48 จะพิจารณาจากความดำรงคงอยู่ของการกระทำละเมิดสิทธิและเสรีภาพเป็นสำคัญ เช่น หากการละเมิดได้ผ่านพ้นไปแล้วต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

ต้องดำเนินการทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีระบุว่า การจะนำคำร้องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นได้ดำเนินการด้วยวิธีการอื่นทางกฎหมายจนหมดแล้วตามมาตรา 9 (2) ของรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ คือ ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจนถึงที่สุด

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีระบุว่า เป็นคำร้องที่ยังไม่ได้ดำเนินการเยียวยาทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้ว คำร้องเป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกติ

คำร้องได้ยื่นมาเกินระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 69 คำร้องที่ยื่นมาโดยไม่มีที่ปรึกษา หรือคำสั่งศาลแต่งตั้งที่ปรึกษาตามมาตรา 25 คำร้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้

ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเช็กรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 87 วรรคหนึ่ง (d) ว่าจะต้องเป็นกรณีการร้องทุกข์เพื่อเป็นการโต้แย้งคำพิพากษา การล่วงละเมิดมาตรการ หรือการแทรกแซงขององค์กรของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งต่อสิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญ และกฎบัตรรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ส่วนของรัฐธรรมนูญไทยระบุไว้ในตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล พ.ศ. 2561 ได้ระบุไว้ใน มาตรา 47 ข้อ (4) ว่าการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องไม่เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

ผู้มีอำนาจในการยื่นคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถยื่นด้วยตนเอง หรือมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำการแทนโดยอาจเป็นทนายความซึ่งได้รับอนุญาตจากศาลเยอรมนี หรือผู้สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยเยอรมนี หรืออาจเป็นบุคคลอื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์อนุญาตให้เป็นผู้ช่วยเหลือในบางคดีโดยการมอบอำนาจ

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีเป็นไปตามผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 68 (1) ในกรณีที่บุคคลที่อ้างว่าสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเองถูกล่วงละเมิด โดยการใช้อำนาจ หรือไม่ใช้อำนาจของรัฐบาล อาจยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญได้ หรือที่เรียกว่า “การร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธิ” การร้องทุกข์เพื่อเยียวยาสิทธินั้นมีเงื่อนไขในการรับคำร้องไว้พิจารณา 2 ประการ ประการแรก ศาลจะรับคำร้องทุกข์ไว้ได้ต่อเมื่อผู้ร้องไม่มีหนทางอื่นตามกฎหมายที่จะเยียวยาสิทธิของตนได้อีกแล้ว เงื่อนไขนี้เป็นไปตามหลักการเป็นช่องทางเสริม (Principle of Subsidiarity) ประการที่สองการร้องทุกข์เพื่อให้วินิจฉัยคำพิพากษาของศาล จะกระทำมิได้ และมาตรา 68 (2) กรณีที่บุคคลที่ยื่นคำร้องต่อศาลทั่วไปเพื่อขอให้ศาลทั่วไปนั้นส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ศาลทั่วไปนั้น ยกคำร้องบุคคลดังกล่าว อาจยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง รูปแบบที่สองนี้เรียกว่า “การร้องทุกข์เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ซึ่งเป็นรูปแบบที่แตกต่างไปจากระบบการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ ในช่วงเวลานั้นที่แม้ว่าจะใช้ชื่อว่าการร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ แต่เนื้อหาโดยสภาพคือการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเช็กระบุไว้ว่าเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลเป็นผู้มีอำนาจในการร้องทุกข์ แต่ทั้งนี้มาตรา 36 (1) ผู้ร้องทุกข์ไม่อาจเขียนคำร้องได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องมีการตั้งตัวแทนซึ่งเป็นทนายเป็นผู้ดำเนินการแทนมาตรา 34 (1) และต้องมอบอำนาจให้ดำเนินการโดยชัดแจ้งว่าจะสามารถดำเนินการอย่างไรได้

บ้างในศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งทนายความให้

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญไทยระบุไว้ว่าผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต้องเป็น “บุคคล” ผู้ถูกละเมิดต่อสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยตรง และได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำนั้นไม่ใช่บุคคลทุกคนที่เห็นการกระทำที่มีปัญหาละเมิดสิทธิและเสรีภาพจะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนในการรับคำร้องและถอนคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Geschaeftsordnung des Bundesverfassungsgerichts: GOBVerG) คำร้องทุกข์จะถูกพิจารณาเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ทะเบียนศาลว่าคำร้องทุกข์ที่เสนอมายังศาลนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐและเป็นคำร้องที่เข้าเงื่อนไขที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ในกรณีที่ปรากฏว่าคำร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นคำร้องทุกข์ที่เห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (offensichtlich unzulässig) หรือปราศจากเหตุผลอย่างชัดแจ้ง (offensichtlich unbegründet) หรือเป็นกรณีที่ไม่กล่าวอ้างความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่จะแจ้งไปยังผู้ร้องทุกข์ว่าคำร้องดังกล่าวไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และบันทึกคำร้องทุกข์นั้นไว้ในทะเบียนกลาง (the General Register) หากคำร้องใดเข้าหลักเกณฑ์

สถาบันพระปกเกล้า

เงื่อนไขที่ศาลจะรับพิจารณาไว้ได้ เจ้าหน้าที่ทะเบียนกลางจะบันทึกคำร้องทุกข์ไว้ในทะเบียนกลาง แล้วส่งคำร้องไปยังส่วนทะเบียนกระบวนการพิจารณา (The Register of Proceedings) เพื่อส่งคำร้องทุกข์นั้นไปให้ตุลาการผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอความเห็นว่าจะรับคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ ต่อมาคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะถูกรับไว้พิจารณา หากปรากฏว่าคำร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ หรือได้มีการชี้ให้เห็นว่าต้องมีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิขั้นพื้นฐาน และปัญหานั้นเป็นปัญหาที่ยังไม่เคยมีการวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีระบุว่าคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญต้องบรรยายรายละเอียดให้ชัดเจน ทั้งชื่อผู้ร้องและผู้ที่เป็นที่ปรึกษา สิทธิที่ถูกละเมิด โดยกฎหมาย อันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำ หรือจเว้นการกระทำโดยอำนาจรัฐพร้อมเหตุผลประกอบคำร้องหรือเนื้อหาที่จำเป็นอื่นๆ และจะต้องแนบเอกสารเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคำสั่งศาลที่แต่งตั้งที่ปรึกษา โดยในการแต่งตั้งที่ปรึกษานั้น หากผู้ร้องทุกข์ไม่มีทุนทรัพย์ในการแต่งตั้งทนายความเป็นที่ปรึกษา อาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการแต่งตั้งที่ปรึกษาให้ในกรณีดังกล่าวระยะเวลาในการยื่นคำร้องตามมาตรา 69

ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเช็กเปิดช่องทางให้ผู้ร้องทุกข์สามารถดำเนินการยื่นคำร้องได้หลายช่องทาง เช่น อาจเป็นการยื่นคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญผ่านอีเมล (Email) ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Electronically) เครื่องโทรสาร (Telefax) หรือด้วยตนเอง ณ ที่ทำการของ

ศาลรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ในกรณีที่เป็นการยื่นโดยช่องทางอื่นนอกจากมายื่นด้วยตนเองต้องนำส่งต้นฉบับเอกสารภายใน 3 วัน และศาลไม่รับคำร้องทุกข์ด้วยวาจา

ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญไทยปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 2 เรื่องการยื่นคำร้องและการยื่นหนังสือขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ที่จะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 จะต้องเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น การขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา 7 ให้ทำเป็นคำร้องตามแบบที่กำหนดในข้อกำหนดของศาล โดยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ด้วยกัน 3 วิธี ได้แก่ การเดินทางไปยื่นคำร้องด้วยตนเอง การส่งคำร้องทางไปรษณีย์ และการยื่นคำร้องทางอิเล็กทรอนิกส์

การยื่นคำร้องต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบและภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะรับคำร้องไว้พิจารณาได้ โดยกรณีที่เป็นกรยื่นคำร้องด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้บุคคลอื่นยื่นแทนไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าส่งทางไปรษณีย์กฎหมายให้ถือ “วันที่ไปรษณีย์ลงทะเบียนรับ” เป็นวันที่ยื่นคำร้องต่อศาล ส่วนการส่งทางระบบงานคดีรัฐธรรมนูญอิเล็กทรอนิกส์ ให้ถือว่า “วันที่ข้อมูลเข้าสู่ระบบงานคดีรัฐธรรมนูญอิเล็กทรอนิกส์” เป็นวันที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบนอกเวลาทำการ (08.30-16.30) กฎหมายให้ถือว่ายื่นต่อศาลในวันทำการถัดไป

4.2 ผลการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ

ด้านความรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของคนไทย หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560

ประชาชนทั่วไปมีความรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของคนไทย หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 โดยมีข้อที่ประชาชนรู้มากที่สุดคือ หน้าที่เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หน้าที่เสียภาษีอากร และรัฐมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาขั้นต่ำโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ให้บริการด้านสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพทั่วถึง เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะเป็นต้น ในขณะที่ประชาชนมีความรู้ในประเด็นน้อยอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ เมื่อไม่ได้รับข้อมูล ข่าวสารสาธารณะไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ อันเกิดจากการทำการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และไม่ได้รับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น บุคคลจะได้รับโทษทางอาญา ต่อเมื่อโทษนั้นๆ ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น ในด้านหน้าที่ของรัฐประชาชนมีความรู้ อยู่ในระดับน้อย ได้แก่ รัฐจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคด้านต่างๆ รักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน

ด้านความเข้าใจต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

ความเข้าใจต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กรณีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 213) พบว่า ในภาพรวมประชาชนมีความเข้าใจในระดับน้อย เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายข้อสามารถเรียงลำดับความเข้าใจจากมีความเข้าใจน้อยไปจนถึงน้อยที่สุด ได้ดังนี้ (1) การออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินกว่าเหตุ หรือขัดต่อหลักนิติธรรม หรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (2) บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน และ (3) การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้านทัศนคติต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 พบว่า (1) ด้านผู้ยื่นคำร้อง ประชาชนเห็นว่าผู้ที่ยื่นคำร้องโดยตรงได้ดีที่สุดคือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิ และหากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง จะทำให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น (2) ด้านกระบวนการยื่นคำร้อง ประชาชนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ยื่นคำร้องมากขึ้นหากมีการกำหนดรูปแบบการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน และจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ยื่น

คำร้องมากขึ้นหากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องที่ยื่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ชัดเจนและ (3) ด้านผู้รับคำร้อง ประชาชนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้นหากมีการจัดหาบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่มาให้คำแนะนำในการเขียนคำร้องที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของศาลรัฐธรรมนูญ และจัดให้มีหน่วยงานอื่นๆ เพิ่มเติมนอกจากการยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมารับคำร้อง เพื่อเข้าสู่กระบวนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ด้านความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

ลำดับของความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 จำแนกตามมิติที่คาดหวังในด้านต่างๆ สามารถสรุปลำดับความคาดหวังของประชาชนได้ ดังนี้

(1) ด้านการเข้าถึง จัดลำดับความคาดหวัง 3 ลำดับแรกได้ คือ คาดหวังว่าจะมีช่องทางในการยื่นคำร้องที่สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ คาดหวังว่าจะได้รับความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคาดหวังว่าจะได้รับการดูแลเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(2) ด้านกระบวนการขั้นตอนการยื่นคำร้องและการพิจารณาคดีของศาล จัดลำดับความคาดหวัง 3 ลำดับแรกได้ คือ คาดหวังว่าขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานมีความชัดเจน คาดหวังว่าการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน

จะมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน และคาดหวังว่าจะสามารถติดตามหรือได้รับการแจ้งความคืบหน้าการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) ด้านผลของคดี จัดลำดับความคาดหวัง 3 ลำดับแรกได้ คือ คาดหวังว่าคำวินิจฉัยเป็นที่ยอมรับของคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย คาดหวังว่าผลของการพิจารณาคดีจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคาดหวังว่าเมื่อศาลมีคำตัดสินเป็นที่สุดแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเคารพและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลอย่างเคร่งครัด

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

เพื่อให้การพัฒนาระบบการการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ที่มุ่งขยายสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความรู้ ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาจะนำไปสู่การพัฒนาระบบการการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 เพื่อให้สอดคล้องกับความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการพัฒนาดังประเด็นต่อไปนี้

1) ข้อเสนอแนะด้านมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาพัฒนากระบวนการในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 และสอดคล้องกับความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(1) ควรจัดตั้งหน่วยงานที่กฎหมายรับรองตั้งขึ้นมาเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ ให้คำแนะนำในการยื่นคำร้องเรียนสื่อสารด้านข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และรวดเร็ว อาทิ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Special Delivery Unit : SDU) ที่มีบริบทการทำงานที่แตกต่างจากรูปแบบราชการแบบเดิม มีการให้บริการแบบกึ่งเอกชน และเป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่นสูง ทั้งนี้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นควรเป็นหน่วยบริการประชาชน ซึ่งไม่มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบกลไก หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้อง การพิจารณาคดีของศาล ทั้งนี้หน่วยงานที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นมานั้นสามารถช่วย แบ่งเบาภาระของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติม เนื่องจากหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 230 นั้น ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมในหลายมิติ อาทิ เสนอแนะให้มีการปรับปรุงข้อกฎหมาย แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือนร้อนจากการกระทำของรัฐ และเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการแก้ไขข้อเดือนร้อนของประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิ เป็นต้น

หน่วยงานดังกล่าวสามารถจัดตั้งได้โดยกระทรวงยุติธรรม สามารถเป็นหน่วยงานกลาง ในประสานงานร่วมกับ

สถาบันการศึกษาเพื่อการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้การสื่อสารข้อกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกธรรมในระดับชาติสามารถทำได้แบบองค์รวมตามหลักนิติธรรม นิติรัฐระดับประเทศ อาทิ ผ่านหน่วยงานในระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด เช่น สำนักงานยุติธรรมจังหวัด เป็นต้น เพราะในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนในรูปแบบต่างๆ จะมาร้องให้กลุ่มบุคคลหรือสื่อสาธารณะช่วยเหลือมากกว่าหน่วยงานรัฐ

2) ข้อเสนอแนะด้านมาตรการทางการบริหารที่สามารถนำมาพัฒนากระบวนการ ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 และสอดคล้องกับความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และความคาดหวังต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(1) เร่งดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนหรือบุคคลรู้จักบทบาทหน้าที่การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนของบทบาทในการอำนวยความสะดวกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จากผลการวิจัยพบว่า ความเข้าใจต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กรณีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 213) อยู่ในระดับน้อยไปจนถึงน้อยที่สุด ได้แก่ การออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินกว่าเหตุหรือขัดต่อหลัก

นิติธรรมหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินและการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) การให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ควรมีการให้ความรู้อย่างทั่วถึง อาทิ การให้ความรู้ประกอบการเรียนการสอนในรายวิชาสังคมศึกษาในระดับประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับความรู้สิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของคนไทย หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 พบว่าประชาชนทั่วไปมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้เพียงในระดับปานกลางถึงค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับ เมื่อไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิด อันเกิดจากการกระทำการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และไม่ได้รับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น บุคคลจะได้รับโทษทางอาญาต่อเมื่อโทษนั้นๆ ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น มีเพียงประเด็นเดียวที่ประชาชนมีความรู้ในระดับปานกลาง คือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คนไทยมีหน้าที่ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัย หน้าที่เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หน้าที่เสียภาษีอากร

(3) จากการสังเคราะห์ข้อค้นพบที่ได้จากสถิติการคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญระหว่างปี พ.ศ.2560 – 2565 ข้อมูล ณ วันที่ 13 กันยายน 2565 และผลที่ได้จากแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ กรณีของการฟ้องตรงโดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 พบว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงจำนวน 4 คำวินิจฉัย ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 4/2563 คำวินิจฉัยที่ 7/2563 คำวินิจฉัยที่ 5/2564 และคำวินิจฉัยที่ 7/2564 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 51 จำนวน 6 เรื่อง โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีที่ผู้ร้องขอถอดคำร้อง และศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสั่งจำหน่ายคดีมีจำนวน 3 คำร้อง และ (2) กรณีที่ไม่มีเหตุผลที่จะต้องวินิจฉัยคดีนั้น และศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสั่งจำหน่ายคดีมีจำนวน 3 คำร้อง ดังนั้น คงเหลือคำสั่งที่วินิจฉัยว่า “ไม่รับคำร้อง” ไว้พิจารณาวินิจฉัย จำนวน 317 คดี ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า นอกจากความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ที่มีอยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ก็อยู่ในระดับน้อยเช่นเดียวกัน (จากคำสั่งที่วินิจฉัยว่า “ไม่รับคำร้อง”

ไว้พิจารณาวินิจฉัย จำนวน 317 คดี) จึงควรจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ให้เป็นที่รู้จักของประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นไปพร้อมกันด้วย

(4) สร้างภาพลักษณ์ขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นที่เชื่อถือ เชื่อมั่นต่อประชาชนในการเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจวินิจฉัยได้อย่างเที่ยงธรรม ซึ่งตรงกับผลการวิจัยที่พบว่า ประชาชนทั่วไปมีความคาดหวังว่า คำวินิจฉัยเป็นที่ยอมรับของคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย ผลของการพิจารณาคดีจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเมื่อศาลมีคำตัดสินเป็นที่สุดแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเคารพและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลอย่างเคร่งครัด เป็นต้น ทั้งนี้การสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรให้เป็นที่เชื่อถือสามารถดำเนินการได้โดยการเร่งพัฒนาและสร้างสื่อที่เหมาะสมกับกลุ่มผู้รับข่าวสารในสถานการณ์ปัจจุบันทุกรูปแบบ ซึ่งประเด็นของการ

สร้างความรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของวรรณา ติระสังขะ และคณะ จากคณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชื่อมั่นของประชาชนเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ที่พบข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นการให้ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นสื่อในการเผยแพร่ภาพลักษณ์ขององค์กรว่า สื่ออิเล็กทรอนิกส์ โทรทัศน์ เป็นสื่อที่มีผู้ติดตามมากที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายผู้ประกอบอาชีพอิสระและกลุ่มนักเรียน นักศึกษา สื่อวิทยุ กลุ่มเป้าหมายที่ติดตามและใช้รับฟังข้อมูลข่าวสารมากที่สุดเป็นกลุ่มผู้ที่รับราชการ รัฐวิสาหกิจ สื่อกิจกรรม เช่น การเยี่ยมเยียน นิทรรศการ สัมมนา เป็นสื่อที่ผู้ประกอบอาชีพรับราชการ รัฐวิสาหกิจ ติดตามและใช้สื่อชนิดนี้มากที่สุด รองมาคือกลุ่มนักเรียน นักศึกษา และสื่อสมัยใหม่ เช่น อินเทอร์เน็ต ผู้ที่ใช้สื่ออินเทอร์เน็ตในการติดตามข้อมูลข่าวสารมากที่สุด คือ กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ ว่างาน รวมถึงกลุ่มนักเรียนนักศึกษา รองมาคือ กลุ่มผู้ที่รับราชการรัฐวิสาหกิจ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- วรรณภา ตีระสังขะ. (2559). *การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชื่อมั่นของประชาชนเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลศึกษาวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). *ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ. 2560*. สืบค้นจาก <http://kpi.ac.th/knowledge/research/data/353?page=6>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายงานมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2562). *สรุปผลโครงการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213*. กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2563). *อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 213 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561* (รายงานผลศึกษาวิจัย). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.
- อดิเทพ อุยยะพัฒน์ (2566). *แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญกรณีของการฟ้องตรง โดยประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์

Citizenship in Democratic Governance among Phetchabun Province Residents

อภิรักษ์ ทะสุนทร*
Apinan Thasunthorn**

บทความนี้

Received

3 สิงหาคม 2566

Revised

19 กันยายน 2566

Accepted

9 ตุลาคม 2566

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจและหาแนวทางส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี ได้แก่ การวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยกลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงปริมาณ จำนวน 400 คน มีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และกลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 6 คน เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะจง วิเคราะห์ข้อมูลแบบการตรวจสอบแบบสามเส้า ด้านข้อมูลและด้านวิธีรวบรวมข้อมูล

ผลการวิจัย พบว่าระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.49$, S.D. = .37) ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ (1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (2) ปัญหาความแตกแยกทางความเห็นต่างทางการเมือง และ (3) วัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดมั่นในตัวบุคคล และระบบอุปถัมภ์

ทั้งนี้แนวทางส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ค้นพบคือ การให้การศึกษา สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

* อาจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

** Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University.

ส่งเสริมบทบาทการเมืองภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเพชรบูรณ์ควรจะมีการสร้างเครือข่ายระหว่างกันจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความรู้อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความเป็นพลเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องผ่านช่องทางสื่อรูปแบบต่างๆ หรือกิจกรรมทางการเมืองที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : พลเมือง, ความเป็นพลเมือง, ประชาธิปไตย, ประชาธิปไตยไทย

Abstract

This research aimed to assess the knowledge and understanding of democratic governance among Phetchabun province residents and identify effective strategies for promoting such knowledge and understanding. The research utilized a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative research methods. The quantitative phase involved a sample of 400 individuals, with data collection conducted through a questionnaire. Statistical software was used for data analysis, including calculating percentages, means, and standard deviations. The qualitative phase included a sample group of six experts, academics, and government officials. In-depth interviews were conducted to collect data, and the analysis encompassed a comprehensive examination of both data and data collection methods.

The research findings revealed the following results:

The level of knowledge and understanding regarding citizenship in the democratic system was moderately satisfactory, with an average score of 3.49 and a standard deviation of 0.37.

Several challenges hindered the development of accurate knowledge and understanding regarding democratic governance, including:

- (1) Insufficient knowledge and understanding of democratic governance,
- (2) Political polarization and divergent opinions, and

(3) A political culture influenced by personal and patronage systems.

The strategies to promote knowledge and understanding of democratic governance included educational initiatives which raised awareness about the significance of democratic governance through educational programs, promoting political participation that encouraged citizen involvement in political activities, and strengthening the role of civil society in monitoring the exercise of state power.

The recommendations were that government agencies in Phetchabun province should establish a network and develop a curriculum focused on democratic governance, and continuous public relations activities should be undertaken to disseminate vital information and knowledge about Thai citizenship within a democratic system-utilize diverse media channels and involve participation in various political events.

Keywords: Civics, Citizenship, Democracy, Study and teachings, Thai democracy

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ได้กลายมาเป็นค่านิยมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่คนมากมายทั่วโลกให้การยอมรับโดยทั่วกัน (นิยม รัฐอมฤต, 2553, น. 7) การปกครองแบบประชาธิปไตย คือ ระบบการเมืองแบบเปิด ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองแต่ในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นที่ต้องให้อำนาจการออกกฎหมายบริหารบ้านเมืองด้วยการใช้ทรัพยากรอยู่ในมือของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน อย่างไรก็ตามในส่วนของประชาชนนั้นย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ด้วยการแสดงประชานิยม ด้วยการมีส่วนร่วมในการลงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายในหมวดที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเข้าชื่อกันเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2553, น. 518) ระบอบประชาธิปไตยยังเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมกลุ่มในลักษณะเฉพาะ เช่น ชุมชน เพศ อาชีพ ศาสนา และอื่นๆ สามารถจะมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการเป็นกลุ่มผลักดันเรียกร้องต่อระบบ รวมทั้งกิจการอื่นๆ ในฐานะประชาชนเจ้าของประเทศหรือในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2552, น. 40)

การเมืองไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา ได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การเมืองไทยภายหลัง

การเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและการทำรัฐประหารหลายครั้ง ส่งผลให้การเมืองไทยยังไม่สามารถพัฒนาการเมืองให้ถึงเป้าหมายได้ การจะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมั่นคงได้นั้น จำเป็นต้องวางรากฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนทุกคนในสังคมเข้าใจอย่างถ่องแท้ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้นการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงเปรียบเสมือนการสร้างพื้นฐานประชาธิปไตยของไทยให้มีความเข้มแข็ง ในสังคมประชาธิปไตยนั้นการที่จะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน คือ การสร้างความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ในระดับปัจเจกบุคคล คือ ความเป็นพลเมืองนั่นเอง การให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อความมั่นคงของระบอบการปกครอง รวมทั้งเศรษฐกิจและสังคมด้วย (ทิพย์พาพร ตันติสุนทร, 2557, น. 8)

จากประเด็นของปัญหาการเมืองไทยที่ผ่านมา เมื่อระบอบประชาธิปไตยของไทยมีปัญหา มักจะแก้ปัญหาด้วยการรัฐประหารและแก้ไขกติกาของประเทศใหม่อยู่บ่อยครั้ง จึงนำไปสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับการเมืองไทยว่าเราจะมีปฏิรูปประเทศด้านการเมืองโดยมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้เข้มแข็ง ยั่งยืนและมีเสถียรภาพได้อย่างไร

ดังนั้น การปฏิรูปประเทศด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เข้มแข็ง ยั่งยืนและมีเสถียรภาพจึงเป็นเป้าหมายประการสำคัญของการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ก.ด้านการเมือง (1) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ รู้จักยอมรับในความคิดเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ โดยปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด (บุญศรี ไพรัตน์, 2560, น. 77) เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างสุจริต

จากหลักการและเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น พบว่า การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองให้มีความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง การวิจัยเพื่อศึกษาความเป็นพลเมืองในเชิงพื้นที่ก็ถือว่ามีความสำคัญเช่นกัน เพราะเป็นการศึกษาความรู้ความเข้าใจระบอบการปกครองในระดับพื้นที่และนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพัฒนาและส่งเสริม

ความรู้ความเข้าใจในพื้นที่ต่อไป งานวิจัยเรื่อง ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์ในครั้งนี้ เพื่อต้องการทราบถึงความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ก.ด้านการเมือง (1) แล้วนั้น ยังเป็นการหาแนวทางส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในจังหวัดเพชรบูรณ์ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์
2. เพื่อหาแนวทางส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์

กรอบแนวคิดในการวิจัย

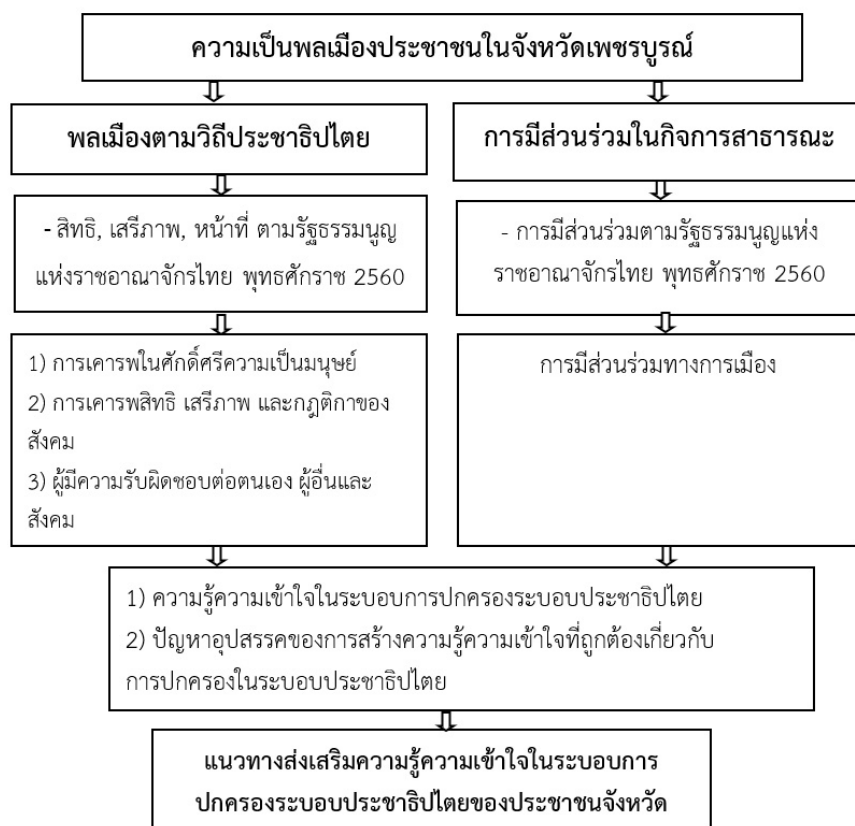
จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดังกล่าว ผู้วิจัยใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อใช้วิจัย “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์” ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดมาใช้กับคุณลักษณะความเป็นพลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ

มาตรา 258 ก. ด้านการเมือง ประเด็นการปฏิรูปประเทศ ด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เข้มแข็ง ตามเป้าหมาย 1) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. พลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย มีลักษณะของพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพลเมืองที่มีสถานะภาพทางกฎหมายและการเมือง การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเคารพสิทธิ เสรีภาพ และกฎกติกาของสังคม เป็นผู้มีควมรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่นและสังคม

มีความอดทนอดกลั้นต่อความเห็นที่แตกต่างทางความคิดและความเชื่อ (ปริญา เทวานฤมิตรกุล, 2559, น. 189-193)

2. การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ มีลักษณะของพลเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ โดยมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ มีการแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ การกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย การออกเสียงเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ศรัณยู หมั่นทรัพย์, 2551, น. 103)



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ จำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดเพชรบูรณ์ ในปี พ.ศ.2562 จำนวน 778,923 คน เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ตอบแบบสอบถามจำนวน 400 คน

กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 6 ท่าน เพื่อหาแนวทางส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ดังนี้ 1) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเพชรบูรณ์ 2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ 3) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเพชรบูรณ์ 4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเพชรบูรณ์ เขต 1 5) อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ 6) ประธานหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ มีผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ โดยมีผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ จำนวน 3 ท่าน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ประมวลผลข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์โดยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean : $\bar{X}$) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation : S.D.)

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันสองวิธีในการตรวจสอบข้อมูลชุดเดียวกัน

การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulate) โดยผู้วิจัยใช้การตรวจสอบแหล่งข้อมูล โดยพิจารณาจากข้อมูลแหล่งบุคคล โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลด้วยคำถามในประเด็นเดียวกัน ถ้าหากข้อมูลที่ได้ซ้ำๆ กันหรือเหมือนกันและทำการจดบันทึกข้อมูลนั้นไว้ ถือว่าข้อมูลเชื่อถือได้

การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulate) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกันเพื่อรวบรวมข้อมูลที่เหมือนกันหรือเรื่องเดียวกัน โดยวิธีวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารควบคู่กับข้อมูลการสัมภาษณ์ประกอบกัน

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์

ระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ประกอบด้วย 1. **ความเป็นพลเมือง “พลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย”** ได้แก่ 1) เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 2) เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกติกาของสังคมที่เป็นธรรม 3) รับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น สังคมและประเทศชาติและ 2. **การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ** ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

1. ความเป็นพลเมือง “พลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย”

1) **เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ผลการวิจัยพบว่าระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมือง “พลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย” ด้านการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายข้อพบว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียม มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก รองลงมา สถานะของบุคคล เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก รองลงมาอีก ความแตกต่างทางถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก

2) เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกติกาของสังคมที่เป็นธรรม

ผลการวิจัยพบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมือง “พลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย” เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกติกาของสังคมที่เป็นธรรม โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายข้อพบว่าเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกัน มีระดับความรู้ความเข้าใจ

อยู่ในระดับมาก รองลงมา สิทธิและเสรีภาพในการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก รองลงมาอีก สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก

3) รับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น สังคมและประเทศชาติ

ผลการวิจัยพบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมือง “พลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย” รับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น สังคมและประเทศชาติ โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายข้อพบว่าไม่สนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก รองลงมา ปกป้องและพิทักษ์สถาบัน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ระบบประชาธิปไตย มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก รองลงมาอีก เสียภาษีอากรโดยสุจริต มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก

2. การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ผลการวิจัยพบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมือง “การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ” การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก รองลงมา การเลือกตั้งท้องถิ่น มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก รองลงมาอีก เสนอแนะภาครัฐในประเด็นเกี่ยวข้องกับชุมชน มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก

ดังตารางสรุประดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ตารางที่ 1 สรุประดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับความรู้ ความเข้าใจ
- ความเป็นพลเมือง “พลเมืองตามวิถีประชาธิปไตย”			
เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	3.77	.11	มาก
เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกติกาของสังคมที่เป็นธรรม	3.40	.23	ปานกลาง
รับผิดชอบตนเอง ผู้อื่น สังคมและประเทศชาติ	3.42	.82	ปานกลาง
- การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ			
การมีส่วนร่วมทางการเมือง	3.40	.32	ปานกลาง
รวม	3.49	.37	ปานกลาง

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 แนวทางส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์

1) ปัญหาอุปสรรคต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคืออะไร

พบว่า 1) การขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง 2) ความขัดแย้งทางความคิดทางการเมือง ความเห็นต่างกันทางการเมือง 3) วัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดมั่นในตัวบุคคล และระบบอุปถัมภ์

2) แนวทางหรือปัจจัยใดบ้างที่จะส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงยั่งยืน

พบว่า 1) การอบรมให้ความรู้ การปลูกฝังค่านิยมในระบอบประชาธิปไตย ความสำคัญของการเคารพสิทธิของตนเองและผู้อื่น 2) ควรเพิ่มอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการตรวจสอบนักการเมืองในฐานะเจ้าของอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์” พบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.49$, S.D. = .37) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์ยังมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้างในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ

วริยา ดวงน้อย (2553, น. 54) เรื่อง “การเมืองภาคประชาชน ในจังหวัดเพชรบูรณ์ : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ดงมูลเหล็ก อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบูรณ์”พบว่า การมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตลอดหากยังคงมีประชาชนบางส่วนที่ยังไม่เข้าใจถึง สิทธิหน้าที่ของตนเอง ในฐานะพลเมือง ไม่รู้ว่าตนเองมีสิทธิอะไรบ้างทางการเมือง นอกจากการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง และยังไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในชุมชนเท่าใดนัก ซึ่งแตกต่างจากการวิจัยของธานี สุขเกษม (2558, น. 43) เรื่อง “ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของ นักศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์” ภาพรวมความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของนักศึกษา พบว่ามีค่าเฉลี่ยรวมในระดับค่อนข้างสูง ($\bar{X} = 4.10$) เนื่องมาจากความแตกต่างของบริบทพื้นที่ของการวิจัย กลุ่มตัวอย่างงานวิจัยของธานี สุขเกษม ทำการวิจัยในพื้นที่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์และกลุ่มตัวอย่างเป็นนักศึกษา ในขณะที่พื้นที่วิจัยของผู้วิจัยครอบคลุมพื้นที่และกลุ่มตัวอย่างทั้งจังหวัด จึงทำให้ผลการวิจัยมีความแตกต่างกันในความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจเนื่องมาจากปัจจัยและตัวแปรต่างๆ ทั้งระดับความรู้ทางการศึกษา การอบรมกลุ่มเกลากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เทคโนโลยีการสื่อสาร เป็นต้น เช่นเดียวกันกับงานวิจัยของอัจฉรา อยุทศิริกุล (2561, น. 93) เรื่อง “การศึกษาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยของนักเรียนมัธยมศึกษา” พบว่า คุณลักษณะความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยของนักเรียนมัศึกษานักเรียนมัศึกษามีคุณลักษณะ

ความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

ดังนั้นการศึกษาความเป็นพลเมืองอาจต้องเริ่มจากการทำให้พลเมืองมีความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียก่อน หลักการทั่วไปของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่ดีและมีคุณภาพทำให้ประชาชนหรือพลเมืองตระหนักถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความเห็นของ Cohen, J. L. (1999, p. 248) กล่าวถึงความเป็นพลเมืองนั้นมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ 1) ความเป็นพลเมืองในฐานะหลักการทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจทางการเมืองโดยเท่าเทียมกันในฐานะองค์ประกอบทางการเมือง 2) ความเป็นพลเมืองเป็นสถานะทางกฎหมายของความเป็นบุคคลตามกฎหมายที่มีสิทธิตามกฎหมายกำหนด รวมถึงความสามารถที่สำคัญทั้งหมดของบุคคลตามกฎหมาย การดำเนินคดีตามกฎหมายในการฟ้องร้องในศาลและเรียกร้องการคุ้มครองจากรัฐ 3) ความเป็นพลเมืองเป็นรูปแบบของการเป็นสมาชิกที่มีลักษณะเฉพาะของการระบุตัวบุคคลที่มีความสำคัญสามารถสร้างความสามัคคีคุณธรรมของพลเมืองร่วมกัน นอกจากนี้ความเห็นของ Engin F. Isin (2000, p. 3) กล่าวถึงความเป็นพลเมืองทั่วไป ประกอบด้วย 1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ การพูดและการชุมนุมตามกฎหมาย 2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่

การเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง 3) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สวัสดิการการประกันการว่างงานและการดูแลสุขภาพ ด้านความเห็นของWestheimer and Kahne (2004, p. 240) ได้แบ่งลักษณะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่ 1.พลเมืองที่ตระหนักในความรับผิดชอบของตนต่อสังคม (The Personally Responsible Citizen) ประเภทที่ 2.พลเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางสังคม (The Participatory Citizen) ประเภทที่ 3.พลเมืองที่มีจิตสำนึกด้านความยุติธรรมทางสังคม (The Social-Justice-Oriented Citizen) สอดคล้องกับงานวิจัยของปรัชญา ชุมนานเสียว (2559, น. 3-5) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบให้เกิดการเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเคารพสิทธิเสรีภาพ กติกา และกฎหมายที่เป็นธรรม ความรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่นและสังคม มีสมรรถนะหลักด้านความรู้ความเข้าใจ และสมรรถนะหลักด้านทักษะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย มีความรู้ความเข้าใจในอัตลักษณ์ความเป็นไทย มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิขั้นพื้นฐาน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง มีความเข้าใจในสิทธิหน้าที่และเสรีภาพ มีความรู้ความเข้าใจในระบบกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและความรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง มีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยของพลเมือง

ปัญหาอุปสรรคต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาอุปสรรคต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ **ปัญหาบริบททางสังคมไทย** 1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย 2) ปัญหาความแตกแยกทางความเห็นต่างทางการเมือง 3) วัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดมั่นในตัวบุคคล และระบบอุปถัมภ์

1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชนหรือประชาชนปกครองตนเอง ประชาธิปไตยจึงไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ถ้าประชาชนไม่มีความสามารถในการปกครองกันเองตามระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาการเมืองไทยที่ผ่านมาเมื่อระบอบประชาธิปไตยของไทยมีปัญหา มักจะแก้ปัญหาด้วยการรัฐประหารและแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง หมายความว่าสังคมไทยยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและหลักการพื้นฐานความเป็นพลเมือง สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2565, น. 1) เรื่องการขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยในสังคมตะวันตกมาใช้โดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ของปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2559, น. 189-193) ที่กล่าวถึงหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย 1. รับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งตนเองได้ 2. เคารพสิทธิผู้อื่น 3. เคารพความแตกต่าง 4. เคารพหลักความเสมอภาค 5. เคารพกติกาหรือกฎหมาย 6. รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม พลเมืองต้องรับผิดชอบต่อสังคม

2) ปัญหาความแตกแยกทางความเห็นต่างทางการเมือง ได้แก่ ความขัดแย้งทางความคิดทางการเมือง ความเห็นต่างกันทางการเมือง สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมประชาธิปไตย เนื่องจากสังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมแบบแบบอุปถัมภ์ที่เน้นอำนาจนิยม สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยยังคงเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดมั่นในตัวบุคคล และระบบอุปถัมภ์ สอดคล้องกับความเห็นของ ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ และจารุวรรณ แก้วมะโน (2558, น. 36) ที่กล่าวว่าในการพัฒนาพลเมืองในสังคมไทยจำเป็นจะต้องนำประสบการณ์ในอดีต มาประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในปัจจุบัน โดยปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตไทยในอดีตบางส่วน เช่น การตัดสินใจคนเดียว การสนับสนุนสังคมที่ไม่มีการเมือง ไม่เห็นด้วยกับความเห็นต่าง เน้นเฉพาะหน้าที่พลเมือง ไม่เน้นสิทธิพลเมือง ดังนั้นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นผู้ที่มีสำนึกรับผิดชอบต่อ สื่อสัตย์มีจิตสาธารณะเป็นคุณธรรมประจำใจ รวมไปถึงต้องเป็นผู้มีวินัย มีเหตุผล แสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพนั้นได้อย่างเหมาะสม ไม่ละเมิดผู้อื่น ที่สำคัญคือมีความรับผิดชอบต่อสังคม กระตือรือร้นและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

3) วัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดมั่นในตัวบุคคลและระบบอุปถัมภ์ พรรคการเมืองขาดความเป็นสถาบันทางการเมือง ได้แก่ นักการเมือง พรรคการเมือง ไม่มีความซื่อสัตย์ต่อประชาชนทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนและบรรดาพวกพ้อง สอดคล้องกับงานวิจัยของอภิญญา ฉัตรช่อฟ้า (2563, น. 303) การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาความเป็นพลเมืองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย” พบว่า 1) ปัญหาของการพัฒนาความเป็นพลเมืองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ประกอบด้วย ปัญหาการสร้างวัฒนธรรมพลเมือง ปัญหารัฐรวมศูนย์อำนาจ ปัญหาพลวัตวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในประวัติศาสตร์ ปัญหาระบบอุปถัมภ์และปัญหาการขาดการกล่อมเกล่าเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง

แนวทางหรือปัจจัยใดบ้างที่จะส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้มีความมั่นคงยั่งยืน

แนวทางหรือปัจจัยใดบ้างที่จะส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้มีความมั่นคงยั่งยืน ได้แก่ 1) แนวทางการให้การศึกษา 2) แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนี้

1) แนวทางการให้การศึกษา ได้แก่ การอบรมให้ความรู้ การปลูกฝังค่านิยมในระบอบประชาธิปไตย การอบรมกล่อมเกล่าทางการเมืองผ่านสถาบันครอบครัว ผู้ปกครองและสถาบันการศึกษาควรให้ความรู้และความสำคัญของการเคารพสิทธิของตนเองและผู้อื่น สอดคล้องกับ

ธนะวัฒน์ พรหมทอง (2560, น. 122-123) กล่าวว่า สถาบันครอบครัว และสถาบันการศึกษา ถือได้ว่าเป็น ปัจจัยทางตรงเพราะเป็นปัจจัยรากฐานที่สำคัญในการปลูกฝัง ค่านิยมและเสริมสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง ให้กับประชาชน และในปัจจัยทางด้านกลุ่มเพื่อนหน่วยงาน ภาครัฐ สถาบันศาสนา และสื่อมวลชน เปรียบเป็นปัจจัย ทางอ้อมที่ช่วยหล่อหลอมความเป็นพลเมืองให้กับ ประชาชนมากยิ่งขึ้น ด้านปรัชญา ชูมนาสี (2559, น. 3-5) กล่าวว่าแนวทางการสร้างและพัฒนาความเป็น พลเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยต้องมุ่งเน้นการสร้าง “คน” ให้เป็น “พลเมือง” เพราะ “คน” ที่มีคุณภาพย่อม นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญ กับกระบวนการสร้างและพัฒนาคนในทุกระดับ ด้วยใช้ ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้เกิดการ หล่อหลอมและตระหนักถึงคุณค่าของความเป็นพลเมือง เช่นเดียวกับกบฏอภัยภูฏาน ฉัตรช่อฟ้า (2563, น. 303) ได้ กล่าวถึงแนวทางการการพัฒนาความเป็นพลเมืองภายใต้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ได้แก่ กำหนด ให้การพัฒนาพลเมืองและการสร้างวัฒนธรรมพลเมือง ให้เป็นยุทธศาสตร์วาระแห่งชาติมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่บังคับใช้อย่างต่อเนื่อง และสถาบันการศึกษา กับ การพัฒนาความเป็นพลเมืองภายใต้การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยของประเทศไทย และความเห็นของ สุภชัย ตรีเทศ และคณะ (2564, น. 99) เสนอว่าภาครัฐและ ประชาชนต้องร่วมมือในการส่งเสริมการเรียนรู้ ประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ เช่นเดียวกับ ศราวุฒิ วิสาพรม, วชิรวิทย์ อาริยะสิริโชติ, และวนิดา เสาสิมมา (2562, น. 1) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการให้การศึกษาว่า

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) เป็นพื้นฐาน สำคัญของการปกครองที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ การศึกษา เพื่อสร้างพลเมืองไม่ใช่เพียงแค่เสริมสร้างความรู้ให้แก่ ประชาชน และไม่ใช่เพื่อจรรโลงระบบการเมือง แต่ยัง ส่งผลที่เป็นรูปธรรมโดยตรงต่อประชาชน ให้ประชาชน กลายเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ (Active Citizen) และให้เกิดการ อยู่ร่วมกันอย่างเคารพกติกาในสังคม สอดคล้องกับความ เห็นของพระกัญจน์ กนตมโม (2558, น. 194-195) เนื่องจากแนวคิดความเป็นพลเมืองดี เป็นสิ่งที่ค่อนข้าง เป็นความคิดเชิงอุดมคติ ทั้งไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการ ถ่ายทอดผ่านกระบวนการทางการศึกษาปกติทั่วไป เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยการปลูกฝังเรียนรู้จาก ประสบการณ์และจากระบบวิถีการดำเนินชีวิตอันเป็นพื้นฐาน ทางวัฒนธรรมที่เป็นบริบทของสังคมไทย โดยเฉพาะพื้นฐาน ของวัฒนธรรมไทยที่มีรากเหง้ามาจากพระพุทธศาสนา เช่นเดียวกันกับความเห็นของสมบุรณ์ สุดทองมัน (2558, น. 93-100) ปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการ สร้างสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ได้แก่ ส่งเสริมด้านการ ศึกษา การเมืองภาคประชาชนภาคพลเมืองโดยต้องมีการ กล่อมเกล้าทางการเมือง เพื่อให้กระบวนการสร้างสังคม ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ โดยนำหลักธรรม ทางศาสนาที่ตนนับถือมาปรับใช้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็น ของอมร รักชาติ (2546, น. 94-98) เนื่องจากสังคมไทย มีวัฒนธรรมมีเอกลักษณ์ของความเป็นชาติไทย เป็น รากฐานของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและแสดงถึงศักดิ์ศรี เกียรติภูมิและความภูมิใจร่วมกันของชนในชาติ เพราะ ฉะนั้น การสร้างพลเมืองในสังคมไทย ควรคำนึงถึงสิทธิ

หน้าที่ และความรับผิดชอบ ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย เช่นเดียวกับความเห็นของอภิญญา ฉัตรช่อฟ้า (2563, น. 303) เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความเป็นพลเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ได้แก่ การพัฒนาความเป็นพลเมืองบนฐานคิดตะวันตกให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่พลเมือง มีสิทธิ มีเสรีภาพ มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะสมาชิกหนึ่งของรัฐ การพัฒนาความเป็นพลเมืองตามหลักภาวนา 4 ประกอบด้วย กายภาวนา ศีลภาวนา จิตภาวนา และปัญญาภาวนา

กล่าวได้ว่าแนวทางการให้การศึกษาในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้มีความมั่นคงยั่งยืน นอกจากการให้ความสำคัญของการเคารพสิทธิของตนเองและผู้อื่น การปลูกฝังค่านิยมและเสริมสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองให้กับประชาชน ยังต้องคำนึงถึงพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยในการส่งเสริมความเป็นพลเมืองอีกด้วย

ดังนั้นแนวทางการให้การศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์นั้น ควรคำนึงถึงบริบทของพื้นที่และอัตลักษณ์ของท้องถิ่น เพื่อปลูกฝังคุณลักษณะความเป็นพลเมืองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2556, น. 7-9) ได้แก่ 1) เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 2) รับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น สังคมและประเทศชาติ 3) เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกติกาของสังคมที่เป็น โดยมีกรอบโครงสร้างหลักสูตรด้วยการสอดแทรกเนื้อหาสาระในแบบสาระการเรียนรู้หรือรายวิชาต่างๆ ในสถาบันการศึกษา ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และ

อุดมศึกษา เช่น หลักสูตรพ่อขุนผาเมืองศึกษา หลักสูตรจิตอาสา วิชาพลเมืองเข้มแข็ง เป็นต้น

2) แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ได้แก่ ควรเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการตรวจสอบนักการเมืองในฐานะเจ้าของอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สอดคล้องกับวริยา ด้วงน้อย (2553, น. 54) แนวทางในการพัฒนากระบวนการ วิธีการ และช่องทางในการสร้างกลไกให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การรณรงค์ การให้การศึกษา ให้ข้อมูลและความรู้ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการเมืองภาคประชาชน สิทธิพลเมือง สิทธิชุมชน และเสรีภาพในการร่วมแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การร้องทุกข์ การตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ การสื่อสารกับสาธารณะโดยการใช้สื่อสาธารณะ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อบุคคล การสร้างวาทกรรม การสร้างพันธมิตรกับกลุ่มศักยภาพต่างๆ เช่น ชนชั้นกลาง กลุ่มนักศึกษาและกลุ่มธุรกิจ เป็นต้น เช่นเดียวกับให้ความเห็นเกี่ยวกับการสร้างเครือข่ายทางการเมืองของสายัญ จิตตา (2553, น. 66-69) ในการวิจัยเรื่อง “กระบวนการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลซบสมทอดอำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์” การสร้างการเมืองภาคประชาชนให้ประสบความสำเร็จเป็นจริงได้ เทศบาลจะต้องสนับสนุนการวิพากษ์การเมืองเปิดพื้นที่ให้ประชาชนแสดงออกทางการเมืองมีการเคลื่อนไหวตั้งกลุ่มการเมืองอย่างเสรี ภาครัฐให้การสนับสนุนทั้งด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงโดยไม่มีการปิดกั้น รัฐต้องไม่แทรกแซงการดำเนิน

กิจกรรมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งความเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับภราดร สุทธิสารการ (2555, น. 51-55) งานวิจัยเรื่อง “บทบาทการเมืองภาคประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองย่างทอย อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์” แนวทางเสนอแนะและส่งเสริมบทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองย่างทอย ควรปลูกจิตสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ภาคประชาชนมีโอกาสสร้างขบวนการ/องค์กรภาคประชาชนขึ้นมาเพื่อจะทำหน้าที่กลุ่มพลังที่คานอำนาจกลุ่มทุนทั้งในและนอกภูมิกานอำนาจสื่อ คานอำนาจรัฐ ตลอดจนอำนาจเหนือรัฐเพื่อให้เกิดความชอบธรรม/ยุติธรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิต รวมทั้งการกระจายผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมต่อภาคประชาชนมากที่สุด ด้านแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของศรีณยู หมั่นทรัพย์ (2551, น. 103) การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Public life) ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมที่แสดงออกต่อกิจการสาธารณะที่มุ่งให้ชีวิตสาธารณะหรือชีวิตส่วนรวมดีขึ้น มีการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ต่อสภาพส่วนรวมและการเมือง มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพทางการเมืองและชีวิตสาธารณะซึ่งสามารถปฏิบัติได้ตั้งแต่ การออกเสียงเลือกตั้ง การวิพากษ์วิจารณ์การกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย การเคลื่อนไหวทางการเมือง การยื่นหยัดทางการเมือง ในประเด็นต่างๆ หรือการแสดงพลังในการผลักดันทิศทางการเมือง สอดคล้องกับปริญญญา เทวานฤมิตรกุล (2559, น. 189-193) การมีส่วนร่วมทางการเมืองคือการรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม พลเมืองต้องรับผิดชอบต่อสังคมและมองตนเองเชื่อมโยงกับสังคม เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่ง

ของปัญหาและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอันโดยเริ่มตนที่ตนเอง คือร่วมแก้ปัญหาด้วยการไม่ก่อปัญหาและลงมือทำด้วยตนเอง ไม่ใช่เอาแต่เรียกร้องให้คนอื่นหรือเรียกร้องแต่รัฐบาลให้แก้ปัญหา

ดังนั้น แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์นั้นควรส่งเสริมบทบาทการเมืองภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การเสนอเรื่องราว ร้องทุกข์ และฟ้องหน่วยงานรัฐ การเสนอแนะภาครัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ การปรับปรุงกฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ได้แก่ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ถอดถอนสมาชิกท้องถิ่น การตรวจสอบกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยเรื่อง “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์”

ความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์ พบว่าระดับความรู้ความเข้าใจต่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.49$, S.D. = .37) อาจเป็นเพราะช่วงเวลาในการทำวิจัยครั้งนี้เป็นช่วงที่การเมืองการปกครองไทยอยู่ในช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบ นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัย การแทรกแซงทางการเมืองและการรัฐประหารปี 2557 ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย รวมทั้งพรรคการเมืองขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งอาจส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์

แนวทางหรือปัจจัยใดบ้างที่จะส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงยั่งยืน ได้แก่

1) แนวทางการให้การศึกษ : สถาบันการศึกษาในจังหวัดเพชรบูรณ์ควรมีนโยบายส่งเสริมความรู้และสร้างความตระหนักถึงสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีการปรับโครงสร้างหลักสูตรที่สามารถสอดแทรกเนื้อหาค่านิยมและ อัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลักสูตรความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

2) แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง : หน่วยงานของรัฐในจังหวัดเพชรบูรณ์ควรส่งเสริมบทบาทการเมืองภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการร่วมแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การนำเสนอเรื่องราวการร้องทุกข์และเสนอแนะภาครัฐ ประเด็นเกี่ยวข้องกับชุมชน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ การตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมาย การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเพชรบูรณ์ควรมีการสร้างเครือข่ายระหว่างกันด้วย ทำข้อตกลงความร่วมมือกันจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเพื่อจัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทั้งระบบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย และตลอดหลักสูตรการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง

2) จังหวัดเพชรบูรณ์ควรมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความรู้อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความเป็นพลเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องผ่านช่องทางสื่อรูปแบบต่างๆ หรือกิจกรรมทางการเมืองที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับ สิทธิ เสรีภาพ หน้าที่พลเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสามารถแยกแยะข้อเท็จจริงกับ

ความคิดเห็นออกจากกันได้อย่างมีเหตุผล เพื่อให้ประชาชนสามารถนำความรู้ไปปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ข้อจำกัดจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะเป็นการวิจัยในหน่วยงานและมีขอบเขตการวิจัยที่จำกัดเฉพาะเรื่อง เช่น การเมืองภาคประชาชน พฤติกรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปเรื่อง “ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์” ในประเด็นต่างๆ เพื่อให้ครอบคลุมคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน

ในการสร้างความเข้าใจความเป็นพลเมืองของประชาชนจังหวัดเพชรบูรณ์ และหาแนวทางส่งเสริมความเป็นพลเมืองในพื้นที่ในภาพรวม ดังต่อไปนี้

- 1) มีรับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งตนเองได้
- 2) เคารพสิทธิผู้อื่น
- 3) เคารพความแตกต่าง ระบอบประชาธิปไตยให้สิทธิ และเสรีภาพ และยอมรับความหลากหลายของประชาชน
- 4) เคารพหลักความเสมอภาค พลเมืองจึงต้องเคารพหลักความเสมอภาค
- 5) เคารพกติกา พลเมืองต้องเคารพกติกา หรือกฎหมาย
- 6) รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม พลเมืองต้องรับผิดชอบต่อสังคม

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ทิพย์พพร ดันติสุนทร. 2557. *พลเมือง สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- ธนวัฒน์ พรหมทอง. (2560). *การศึกษาความเป็นพลเมือง: กรณีศึกษาประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลอุโมงค์ อำเภอมือง จังหวัดลำพูน*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, บัณฑิตวิทยาลัย. เชียงใหม่.
- ธานี สุขเกษม. (2558). *ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์*. เพชรบูรณ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์.
- นิยม รัฐอมฤต. (2553). *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี ไพรัตน์. (บ.ก.). (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. นนทบุรี: บริษัท ธนัชการพิมพ์ จำกัด.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2559). *การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง : ในการแก้ปัญหาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน”. ประชาธิปไตยไทยในศตวรรษใหม่*. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด.
- ปรัชญา ชูมนาเสียว. (2559). *สมรรถนะหลักของพลเมืองไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระกัญจน์ กนตธมโม. (2558). *การพัฒนาความเป็นพลเมืองดีตามหลักพระพุทธศาสนา*. (พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชาพระพุทธศาสนา. พระนครศรีอยุธยา.
- ภราดร สุทธิสารการ. (2555). *การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทการเมืองภาคประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองย่างทอย อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดเพชรบูรณ์*. (ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แผนกวิชาการเมืองการปกครอง, สาขาวิชารัฐศาสตร์. นนทบุรี.
- ลิขิต ธีรเวคิน . (2552). *การเมืองไทยและประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ จำกัด.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). *การเมืองการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วริยา ตัวน้อย. (2553). *การเมืองภาคประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์ : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลดงมูลเหล็ก อำเภอมือง จังหวัดเพชรบูรณ์*. เพชรบูรณ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์.
- ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2551). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : รากฐานของการเมืองภาคพลเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- ศรารุณี วิสาพรม, วชิรวัฑดี อาริยะสิริโชติ และวนิดา เสาสิมมา. (2562). การวิเคราะห์การสร้างพลเมืองเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยจากฐานราก : กรณีศึกษาโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม. วารสารการเมืองการปกครอง, 9(3), 1-23.
- ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ และจารุวรรณ แก้วมะโน. (2558). การสร้างสำนึกพลเมือง. กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- สมบุญ สุตทองมัน. (2558). กระบวนการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังโบสถ์ อำเภอนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์. (ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แขนงวิชาการเมืองการปกครอง, สาขาวิชารัฐศาสตร์. นนทบุรี.
- สายัญ จิตดา. (2553). กระบวนการสร้างการเมืองภาคประชาชนของเทศบาลตำบลซับสมอทอดอำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์. (ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แขนงวิชาการเมืองการปกครอง, สาขาวิชารัฐศาสตร์. นนทบุรี.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2565). การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). พื้นฐานความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุกชัย ตรีเทศ และคณะ. (2564). แนวทางการพัฒนาพฤติกรรมทางการเมืองประชาธิปไตยเชิงนโยบายของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์. วารสารเครือข่ายส่งเสริมการวิจัยทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 4(2), 88-100.
- อมร รักษาสัตย์. (2546). ปรัชญารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ของศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ. พรินต์.
- อภิญา ฉัตรช่อฟ้า. (2563). การพัฒนาความเป็นพลเมืองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย. วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น, 7(1), 303-317.
- อัจฉรา อยู่ทศศิริกุล. (2561) การศึกษาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยของนักเรียนมัธยมศึกษา. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ภาษาอังกฤษ

- Cohen, J. L. (1999). Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos. *International Sociology*, 14(3), 245–268.
- Isin, Engin F. (2000). Introduction: Democracy, Citizenship and the City. In Engin F. Isin. (Ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City* (pp. 1-24). London: Routledge.
- Westheimer, Joel & Kahne, Joseph. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269.

การพัฒนาหลักสูตรส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในจังหวัดอุดรดิตถ์

Development of Educational Curriculum for Promoting Civic Engagement within a Democratic Regime under the Constitutional Monarchy of Uttaradit province

สุพัตตรา ตันติจรียาพันธ์*

Supattra Tantijariyapan**

ยุพิน เกื่อนศรี***

Yupin Tuansri****

อุทัย ละชั่ว*****

Uthai Lachua*****

บทความนี้

Received

13 พฤศจิกายน 2566

Revised

20 ธันวาคม 2566

Accepted

10 มกราคม 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งจากผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาความเป็นพลเมืองของจังหวัดอุดรดิตถ์ มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อ 1) พัฒนาหลักสูตรการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ (ดร.)

** Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University. (Ph.D)

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ (ดร.)

**** Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University. (Ph.D)

***** อาจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

***** Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University.

ทรงเป็นประมุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคีเชิงพื้นที่ 2) เพื่อทดลองและประเมินผลการใช้หลักสูตร และ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์ การวิจัยในครั้งนี้เป็นแบบผสมวิธี โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ มีผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 21 คน เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดสนทนากลุ่มย่อย และหลักสูตร นำร่อง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์แบบอุปนัย และการวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วย ประชากร จำนวน 45 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถามมาตรฐานค่าวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ การวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง และการวัดการกระจาย สรุปผลการวิจัย ดังนี้

ผลการวิจัยข้อที่ 1 พบว่า คุณลักษณะของพลเมืองที่พบเพื่อนำมาพัฒนาหลักสูตรมี 6 กลุ่มคุณลักษณะ ได้แก่ 1) ด้านความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการปกครอง 2) ด้านการเคารพและการยอมรับกฎหมายและกฎระเบียบในสังคม 3) ด้านการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ 4) ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 5) หลักคุณธรรม และ 6) คุณลักษณะอื่นๆ เช่น มีเหตุผล สำหรับการพัฒนาหลักสูตร ชื่อหลักสูตรการสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์ โครงสร้างหลักสูตร มีจำนวน 96 ชั่วโมง (6 หน่วยกิต) มีกลุ่มเนื้อหาประกอบด้วย กลุ่มวิชาแกนกลาง วิชาท้องถิ่น วิชาเฉพาะกลุ่ม และโครงงาน ผลการวิจัยข้อที่ 2 พบว่า ผลการใช้หลักสูตรมีค่าเฉลี่ยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านผลลัพธ์การเรียนรู้ และพฤติกรรมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน และโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตร ที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดจากสามด้าน และผลการวิจัยข้อที่ 3 เช่น 1) ควรจัดทำหลักสูตรเพื่อการสร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักรู้เกี่ยวกับความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้กับประชาชนในทุกระดับในจังหวัดอุดรดิตถ์ 2) ควรส่งเสริมให้มีการจัดทำระบบธนาคารหน่วยกิตร่วมกับสถาบันทางวิชาการเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3) ควรสนับสนุนผู้เรียนทุกกลุ่มโดยไม่จำกัดหรือมีเงื่อนไขใดๆ ที่นำไปสู่การลดทอนโอกาสในการเข้าถึงการเรียนรู้ และ 4) ควรพัฒนานโยบายสาธารณะจากหลักสูตรการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในจังหวัดอุดรดิตถ์

คำสำคัญ: หลักสูตรการศึกษา, พลเมือง-การศึกษาและการสอน, หน้าที่พลเมือง-การศึกษาและการสอน, การพัฒนาประชาธิปไตย, โรงเรียนพลเมือง

Abstract

This article is part of the research findings on the topic of “Development of Education Curriculum for Promoting Civic Engagement within a Democratic Regime under the Constitutional Monarchy with Participation of the Local Networks to Formulate Policy Suggestion for Supporting Civic Development in Uttaradit Province” The research objectives include:

- 1) To develop the educational curriculum to promote civic engagement within a democratic regime under the constitutional monarchy with the participation of the local networks;
- 2) To examine and evaluate the outcomes of using the curriculum and
- 3) To formulate policy suggestions for civic development within a democratic regime under the constitutional monarchy for people in Uttaradit province.

This research used a mixed-method approach. The qualitative component involves 45 informants, utilizing methods consist of in-depth interviews, focus group discussions, and a pilot curriculum. The data analysis included content analysis and deductive analysis. The quantitative comprised a population of 30 individuals. Data collection was conducted using a questionnaire with a 5-point Likert scale. Data analysis was carried out using inferential statistics, which included frequency, mean, and S.D. The research findings are summarized as follows:

The research results according to the first objective found that the characteristics of citizens identified for curriculum development can be categorized into 6 groups: 1) Understanding of the Governance 2) Respect and Acceptance of Laws and Regulations in Society 3) Participation and Accountability 4) Understanding of the Monarch’s role in a Democratic Constitutional Monarchy 5) Ethical Principles and 6) Other Characteristics, such as rationality.

Regarding curriculum development, it was discovered that the curriculum is named “Civic Engagement Curriculum in a Democratic Constitutional Monarchy in Uttaradit Province”. The curriculum structure consists of a total of 96 hours (6 credits), organized into the following

content groups: 1) Core Content; 2) Local Content; 3) Specialized Content and 4) Project. The results of the second objective revealed that the overall average value of the curriculum usage is at the highest level. It is found that the aspects of learning outcomes and behaviors have the highest average value. The teaching methods, curriculum, structure, and content have comparatively lower average values among the three aspects.

The results of the third objective provided the following 4 suggestions: 1) Enhance knowledge, understanding, and awareness of citizenship within a democratic regime under the constitutional monarchy of Uttaradit province for the whole people in Uttaradit province through a citizenship educational curriculum. 2) Encourage to establishment of a credit bank system in collaboration with academic institutions to enhance lifelong learning. 3) Provide equal opportunities for all interested learners without any restrictions or conditions and 4) Develop a public policy from an educational curriculum for promoting civic engagement within a democratic regime under the constitutional monarchy of Uttaradit province.

Keywords; Educational curriculum, Citizenship, Civic education, Civic school

บทนำ

บทความวิจัยนี้พัฒนามาจากการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาความเป็นพลเมืองของจังหวัดอุดรดิตถ์” ปัจจุบันจังหวัดอุดรดิตถ์มีศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ.2562 เป็นองค์กรแกนกลางในการส่งเสริมการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในจังหวัดอุดรดิตถ์และเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้มแข็งของพลเมืองและขับเคลื่อนประชาธิปไตยให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นพลเมือง โดยมีกลยุทธ์ คือ ส่งเสริมและเผยแพร่องค์ความรู้ค่านิยมประชาธิปไตยเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองให้กับกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ เพื่อสร้างความรู้ทักษะ และเจตคติ และพัฒนานวัตกรรมกระบวนการเรียนรู้และชุดความรู้ให้สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ และฐานข้อมูลเพื่อเผยแพร่สำหรับการสร้างสำนักพลเมือง (ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง, 2566, น. 1) จากกลยุทธ์ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการวิจัยเพื่อพัฒนาหลักสูตรการสร้างความเป็นพลเมืองให้สอดคล้องกับประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดอุดรดิตถ์ เนื่องจากในปัจจุบันศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองได้ดำเนินการพัฒนาความเป็นพลเมืองในรูปแบบของโรงเรียนพลเมืองโดยนำโครงสร้างของหลักสูตรโรงเรียนพลเมืองของสำนักส่งเสริมการเมือง

ภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าเป็นแนวทางหลักในการดำเนินการจัดการเรียนการสอนตามโครงสร้างของสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองขึ้น พ.ศ.2565 เป็นปีแรก ชื่อโรงเรียนพลเมืองตำบลคอรุม อำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์ มีผู้เรียนจำนวน 50 คน ซึ่งสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองได้กำหนดโครงสร้างเนื้อหาในหลักสูตรโรงเรียนพลเมืองในรูปแบบของวิชาแกนกลางจำนวน 30 ชั่วโมง วิชาท้องถิ่น (พื้นที่คิดเอง) จำนวน 30 ชั่วโมง และวิชาเฉพาะกลุ่ม (พื้นที่คิดเอง) จำนวน 45 ชั่วโมง รวม 105 ชั่วโมง (สถาบันพระปกเกล้า, 2564, น. 6)

จากโครงสร้างดังกล่าวเห็นได้ว่าวิชาท้องถิ่น และวิชาเฉพาะกลุ่มพื้นที่ ศูนย์พัฒนาการเมืองสามารถพัฒนาเนื้อหาให้สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ได้โดยใน พ.ศ.2565 ที่ศูนย์ฯ อุดรดิตถ์ได้ดำเนินการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบโรงเรียนพลเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกได้รับประสิทธิผลการดำเนินงานจากผู้เรียนพบว่า ในภาพรวมผู้เรียนพึงพอใจต่อในระดับมาก แต่มีข้อเสนอแนะว่าศูนย์ฯ อุดรดิตถ์ควรพัฒนาหลักสูตรเฉพาะสำหรับจัดการเรียนการสอนในระดับจังหวัดอุดรดิตถ์ที่หน่วยงานภาคีอื่นๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน และหน่วยงานอื่นที่สนใจสามารถนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนได้ (ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง, 2565, น. 13) คณะนักวิจัยในฐานะคณะกรรมการของศูนย์ฯ อุดรดิตถ์จึงได้พิจารณาเห็นว่าภายใต้โครงสร้างหลักสูตรดังกล่าวมีวิชาท้องถิ่น และเฉพาะกลุ่ม ที่ศูนย์ฯ อุดรดิตถ์สามารถพัฒนาหลักสูตรให้สามารถนำไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนเชิงพื้นที่ระดับจังหวัดอุดรดิตถ์ในรูปแบบหลักสูตรกลาง

ของจังหวัด ทั้งนี้ กระบวนการพัฒนาหลักสูตรมุ่งเน้นการพัฒนาหลักสูตรจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งในปัจจุบันการพัฒนาหลักสูตรดำเนินโดยคณะกรรมการของศูนย์ฯ มาจากหลากหลายภาค แต่มีผู้แทนจากภาควิชาการเฉพาะคณะมนุษยศาสตร์ฯ ในสัดส่วนที่มากเมื่อเปรียบเทียบกับภาคีอื่นๆ ที่มีความสำคัญในการพัฒนาและผลักดันหลักสูตรสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด เช่น ผู้แทนจากสำนักงานจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัดอุดรดิตถ์ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรดิตถ์ สำนักงานพัฒนาชุมชน และผู้เชี่ยวชาญในหลากหลายสาขาภายในจังหวัด จึงส่งผลให้การพัฒนาหลักสูตรในส่วนของวิชาท้องถิ่น และเฉพาะกลุ่มไม่ครอบคลุมต่อความจำเป็นในการเรียนรู้ของผู้เรียน และเกิดข้อจำกัดในการผลักดันสู่การเป็นนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้ความเป็นพลเมืองระดับจังหวัด คณะนักวิจัยประสงค์พัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระดับประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายที่หลากหลายมากขึ้น สำหรับหน่วยงานภาครัฐหรือภาคีภาคส่วนที่สนใจนำหลักสูตรไปสู่การจัดการเรียนการสอน และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาความเป็นพลเมืองของจังหวัดอุดรดิตถ์เพื่อให้ศูนย์ฯ อุดรดิตถ์สามารถดำเนินการพัฒนาพลเมืองได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของศูนย์ฯ ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนการพัฒนาความเป็นพลเมืองผ่านกระบวนการเรียนและการสอนจะช่วยส่งเสริมให้พลเมืองตระหนักในการมีส่วนร่วมโดยการเพิ่มขีดความสามารถของตนเอง เช่นเดียวกับกระทรวง

ศึกษาธิการฟินแลนด์ได้มีโครงการนโยบายการมีส่วนร่วมของพลเมืองระหว่าง พ.ศ.2546–2550 โดยโครงการดังกล่าวมุ่งเน้นเพื่อสนับสนุนสถานักเรียน และให้เกิดความร่วมมือกับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และหน่วยงานอื่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Kaihari, 2014, p. 5)

การพัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระดับประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาความเป็นพลเมืองของจังหวัดอุดรดิตถ์ มีความสำคัญต่อการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของชุมชนในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นฐานรากสำคัญในการปกครองระดับชาติ อีกทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจะช่วยขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองในระดับจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็นแนวทางนำไปสู่การเป็นสร้างพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active citizen) ทั้งระดับของการเป็นพลเมืองตามสภาพทางกฎหมายและการเมืองกล่าวคือ เป็นพลเมืองในฐานะสมาชิกของรัฐและชุมชน มีสิทธิและความรับผิดชอบตามกำหนดในกฎหมาย เช่น การเคารพกฎหมาย และการออกเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ และระดับของการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ กล่าวคือ มีพฤติกรรมที่แสดงออกต่อกิจการสาธารณะที่มุ่งให้ชีวิตสาธารณะหรือชีวิตส่วนรวมดีขึ้น ฯลฯ (ศรัณยู หมั่นทรัพย์, 2551, น. 3) ซึ่งการดำเนินการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับ Platform 1 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนากำลังคนและสถาบันความรู้ Program 3 ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและพัฒนาทักษะเพื่ออนาคตของ

กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม และยุทธศาสตร์จังหวัดอุดรดิตถ์ คือ เสริมสร้างบ้านเมืองให้น่าอยู่ สร้างชุมชนและครอบครัว เข้มแข็ง เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี อีกทั้งสอดคล้องยุทธศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 พันธกิจสัมพันธ์กับการพัฒนาท้องถิ่น กลยุทธ์ที่ 2 บูรณาการพันธกิจสัมพันธ์เพื่อพัฒนาสังคมท้องถิ่น ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และกีฬา การศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสุขภาพ (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์, 2565, ออนไลน์) ซึ่งการวิจัยดังกล่าวจะนำไปสู่การได้รับผลผลิตหลักคือ หลักสูตรนาร่องโรงเรียนพลเมืองของศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรดิตถ์ สำหรับจัดการศึกษาและถ่ายทอดแก่ประชาชน เด็กและเยาวชน ตลอดจนผู้สนใจอื่นๆ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองระดับจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งผลผลิตดังกล่าวจะเป็นรากฐานอันสำคัญที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ในอนาคต คือ การที่ประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์มีความเป็นพลเมือง โดยมีการเปลี่ยนแปลงด้านระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ที่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความรับผิดชอบ ต่อตนเองและต่อสังคมเพิ่มมากขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายสำหรับจัดการเรียนการสอนแก่ประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์
2. เพื่อทดลองและประเมินผลการใช้หลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ดำเนินการจัดการเรียนการสอนแก่ประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์

กรอบแนวคิดการวิจัย



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

จากแผนภาพที่ 1 คณะผู้วิจัยประมวลแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ วรากรณ์ สามโกเศศ (2554, ออนไลน์), ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2555, น. 251-253), ทิพย์พาร ตันติสุนทร (2556, น. 2-3), พนารัตน์ วิทยอนันต์ (2563, น. 293-301), ศรีณยุ หมั่นทรัพย์ (2551, น. 3),

John J. Cogan & Patricia Kristine Kubow (1997, p. 29-30), Bryan S. Turner (2004 อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555, น. 251), และ Westheimer & Kahne (2004, p. 240) มาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย โดยมุ่งประสงค์พัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมือง

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการพัฒนาความเป็นพลเมืองของจังหวัดอุดรดิตถ์ ทั้งนี้ การพัฒนาหลักสูตรฯ จะต้องพิจารณาบริบทเชิงพื้นที่ที่ครอบคลุมด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เชื่อมโยงกับปัญหาและความต้องการเรียนรู้เฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยรอบแนวคิดคุณลักษณะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ประมวลและวิเคราะห์สำหรับเป็นฐานแนวคิดในการพัฒนาหลักสูตรประกอบด้วย คุณลักษณะของความเป็นพลเมือง คือ 1) มีความรับผิดชอบต่อตนเอง 2) มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมโดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขและพัฒนาปัญหาของชุมชนและสังคม 3) มีสิทธิและเสรีภาพ 4) มีความสามารถในการยอมรับความแตกต่าง 5) เคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน 6) เคารพกฎหมาย 7) เคารพหลักความเสมอภาค 8) เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น 9) มุ่งเน้นความยุติธรรมในสังคม 10) ยินดีและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง 11) เคารพสิทธิการองค์พระมหากษัตริย์ และ 12) ไม่ละเมิด กล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ และดำเนินการวิจัยและพัฒนาหลักสูตรนาร่อง ทดลองใช้หลักสูตร และประเมินผลการใช้หลักสูตรการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองโดยภายหลังการนำใช้หลักสูตรจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์

วิธีการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ได้รับเอกสารการรับรองโครงการวิจัย (COA) ที่ 007/2565, URU – REC No.007/65 จากสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methodology) ระหว่างวิธีวิทยาเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพโดยกระบวนการศึกษาทั้งหมดดำเนินในรูปแบบ Collaborative Action Research ทั้งนี้ หลักสูตรที่พัฒนาขึ้นมาจะไปทดลองในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา คือ ตำบลคอรุม อำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งเป็นพื้นที่ดำเนินโครงการของศูนย์พัฒนาการภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรดิตถ์ ระหว่างปี 2563-2565 สำหรับวิธีการศึกษาเชิงปริมาณนั้นเป็นการศึกษาเพื่อประเมินหลักสูตรการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นหลักสูตรนาร่องที่มีความเป็นไปได้ (Possible Curriculum)

1. ขอบเขตของการวิจัย

1.1 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลหลักและประชากร

1) ประชากรสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วย ผู้เรียนหลักสูตรนาร่อง และผู้สอน ประกอบด้วย อาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ และครูภูมิปัญญา ตำบลคอรุม อำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์

2) ผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ กำหนดเกณฑ์คุณสมบัติ คือ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการพัฒนา ตลอดจนเป็นผู้ที่สอนด้านความเป็นพลเมืองใน ประกอบด้วย คณะกรรมการศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรดิตถ์ที่ดำรงตำแหน่ง พ.ศ.2564-2565 ประกอบด้วย

สถาบันพระปกเกล้า

ประธานศูนย์พัฒนาการเมืองฯ รองประธานศูนย์พัฒนาการเมืองฯ และผู้แทนกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ผู้แทนแทนสถาบันพระปกเกล้าที่รับผิดชอบศูนย์พัฒนาการเมืองฯ พื้นที่ภาคเหนือ ผู้แทนราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดอุดรดิตถ์จากที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานพัฒนาชุมชน และสำนักงานจังหวัดอุดรดิตถ์) ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนผู้เรียนหลักสูตรนาร่อง และผู้แทนผู้สอนหลักสูตรนาร่อง โดยผู้เรียนและผู้สอนเป็นกลุ่มที่คัดจากประชากรจากการวิจัยเชิงปริมาณ กำหนดคุณสมบัติ คือ เป็นตัวแทนผู้สอนจากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ และครุภูมิปัญญาท้องถิ่นประเภทละ 1 คน มีความพร้อมและความสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรและการสอนได้

1.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) การพัฒนาหลักสูตรการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในครั้งนี้เป็นการพัฒนาหลักสูตรภายใต้แนวคิดคุณลักษณะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย มีความรับผิดชอบตนเอง มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมโดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขและพัฒนาปัญหาของชุมชนและสังคม มีสิทธิและเสรีภาพ มีความสามารถในการยอมรับความแตกต่าง เคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน เคารพกฎหมาย เคารพหลักความเสมอภาค เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น มุ่งเน้นความยุติธรรมในสังคม ยินดีและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เคารพ สักการะองค์พระมหากษัตริย์และไม่ละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์

2) การประเมินผลการใช้หลักสูตรการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ดำเนินการจัดการเรียนการสอนแก่ประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์ และการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชนในจังหวัดอุดรดิตถ์

1.3 ขอบเขตด้านพื้นที่และระยะเวลาที่ทำการวิจัย

ดำเนินวิจัยและทดลองในพื้นที่สำหรับทดลองจัดการเรียนการสอน คือ ตำบลคอรุม

อำเภอพิชัย จังหวัดอุดรดิตถ์ ระหว่างเดือนกรกฎาคม 2565 – กรกฎาคม 2566

2. ผู้ให้ข้อมูลหลักและประชากร

2.1 ผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ บุคลากรและประชาชนที่เกี่ยวข้องจำนวน 7 กลุ่ม รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก 21 คน แต่ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักได้ 20 คน

2.2 ประชากรสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ จำนวนทั้งหมด 45 คน ได้แก่ ผู้ที่ทดลองใช้หลักสูตรนาร่องจำนวน 30 คน เป็นจำนวนที่เพียงพอในการทดสอบประสิทธิผลของหลักสูตร ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ผู้เรียนหลักสูตรนาร่อง ได้แก่ นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนนาร่อง (โรงเรียนบ้านบ้านบึงท่าवन) และสมาชิกสภาเด็กและเยาวชนตำบลคอรุม จำนวน 15 คน ผู้สูงอายุจำนวน 5 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 คน และประชาชนทั่วไป จำนวน 5 คน ประชากรกลุ่มนี้เข้ารับการเรียนรู้จำนวน 5 ครั้งๆ 30 ชั่วโมง (การทดสอบก่อนเรียน/ทดลองเรียน/ทดสอบหลังเรียน) และกลุ่มที่ 2

ผู้สอน จำนวน 15 คน ได้แก่ อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์
และสังคมศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ คณะวิทยาการ
จัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี จำนวน 10 คน
และครูภูมิปัญญา (ปราชญ์ชุมชน) จำนวน 5 คน (นายบุญเรือง
รอดคง นายประยัด แก้วพุ่ม นายประทีป ทิมให้ผล
นางกนกรัตน์ จันทร์กล้า นายพงษ์เทพ ชัยอ่อน)

4. เครื่องมือในการวิจัย

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการเก็บรวบรวม
ข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพปฐมภูมิ ประกอบด้วย
การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การจัดอภิปราย
กลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) การใช้แบบบันทึก
ภาคสนาม (Field Note) และหลักสูตร (หลักสูตรนำร่อง:
Pilot Curriculum)

2. การวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามมาตร ประมาณค่า (Rating Scale) 4 ระดับ
โดย 1 หมายถึง เห็นด้วยน้อยที่สุด, 2 หมายถึง เห็นด้วยน้อย, 3 หมายถึง เห็นด้วยมาก และ 4 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุด
แปลความหมายของค่าเฉลี่ยมีเกณฑ์ ดังนี้

$$\text{สูตรอันดับภาคชั้น} = \frac{(\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด})}{\text{จำนวนชั้น}} = \frac{(4-1)}{4} = 0.75$$

ค่าเฉลี่ย 3.26 - 4.00 เห็นด้วยมากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 2.51 - 3.25 เห็นด้วยมาก

ค่าเฉลี่ย 1.76 - 2.50 เห็นด้วยน้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00 - 1.75 เห็นด้วยน้อยที่สุด

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ นำข้อมูลที่ได้
ได้รับมาจัดทำให้เป็นระบบและหาความหมาย
แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความ
สัมพันธ์ของข้อมูล และดำเนินการวิเคราะห์เนื้อหา (Content
Analysis) โดยการวิเคราะห์ระดับจุลภาค ที่ประกอบด้วย
การจำแนกข้อมูล (Typological Analysis) ครอบคลุม
การวิเคราะห์คำหลัก และการวิเคราะห์ระดับมหภาค
โดยการวิเคราะห์ข้อมูลแบบอิงทฤษฎี และไม่อิงทฤษฎี
ตลอดจนการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้รับ

จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่แตกต่างกัน และวิเคราะห์แบบอุปนัย
ในรูปของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ที่ใช้ทฤษฎีและแนวคิด
ที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยในการวิเคราะห์ข้อมูล

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้สถิติ
เชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ การแจกแจง
ความถี่ (Frequency) การวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง
(Mean) และการวัดการกระจาย (S.D.)

การตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยเชิงปริมาณ

คณะนักวิจัยกำหนดใช้วิธีการตรวจสอบความเที่ยงตรง
ตามเนื้อหา (Content Validity) ของแบบสอบถามจาก

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน มีค่า IOC = 0.89 แสดงว่าแบบสอบถามสามารถนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลการวิจัยในครั้งนี้ได้

5. การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลเชิงคุณภาพ

ใช้วิธีการสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodology Triangulation) โดยรวบรวมและคัดเลือกข้อมูลที่ศึกษาในประเด็นเดียวกันจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายวิธีการทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การจัดสนทนากลุ่มย่อย และตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับการวิจัยเชิงปริมาณ

ผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยการมีส่วนร่วมของภาคีเชิงพื้นที่

จากผลการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะของพลเมือง โครงสร้าง เนื้อหา และกระบวนการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองนำมาสู่การพัฒนาหลักสูตร โดยเป็นการประมวลผลจากวิธีวิทยาเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยมีดังนี้

ชื่อหลักสูตร คือ “หลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานี”

คำอธิบายหลักสูตร คือ แนวคิด และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญกับความเป็นพลเมือง บทบาทและสถานะของพระมหากษัตริย์ภายใต้

รัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรม สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของประชาชน การวิเคราะห์ชุมชน การกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงชุมชนเชิงสร้างสรรค์ การสำนึกและห่วงใยชุมชน กรณีศึกษาบุคคลและชุมชนต้นแบบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน และการจัดทำโครงการ

วัตถุประสงค์ของหลักสูตร

1. เพื่ออธิบายแนวคิดและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างถูกต้อง
2. เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างถูกต้อง
3. เพื่อให้เข้าใจบทบาทและสถานะของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญได้อย่างถูกต้อง
4. เพื่อให้มีความรู้และปฏิบัติตามหลักนิติธรรม และหลักคุณธรรมได้อย่างเหมาะสม
5. เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่นำไปสู่การประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสม
6. เพื่อสามารถระบุและวิเคราะห์ปัญหาชุมชนได้
7. เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงพื้นที่อย่างสร้างสรรค์
8. เพื่อให้เกิดการตระหนักถึงบทบาทในการพัฒนาชุมชนเชิงสร้างสรรค์
9. เพื่อให้เกิดการสำนึกและห่วงใยชุมชนพื้นที่

10. เพื่อศึกษาดูงานและวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของบุคคลและชุมชนต้นแบบในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนเชิงสร้างสรรค์

โครงสร้างหลักสูตร ประกอบด้วย จำนวน 90 ชั่วโมง (6 หน่วยกิต) มีกลุ่มเนื้อหาของหลักสูตร ประกอบด้วย วิชาแกนกลางจำนวน 16 ชั่วโมง วิชาท้องถิ่นจำนวน 28 ชั่วโมง วิชาเฉพาะกลุ่มจำนวน 28 ชั่วโมง และโครงการจำนวน 18 ชั่วโมง จัดการเรียนการสอนรวม 16 วัน

การทดลองใช้หลักสูตร

ดำเนินการนำหลักสูตรไปทดลองใช้ จำนวน 5 ครั้ง รวมจำนวน 30 ชั่วโมง ผู้เรียนจำนวน 30 คน ในเดือน กุมภาพันธ์ มีนาคม และเมษายน 2566 รวมจำนวน 8 วัน โดยมีกลุ่มผู้เรียน รวมทั้งหมด 30 คน โดยสอนในวันพฤหัสบดี ของแต่ละสัปดาห์ ณ องค์การบริหารส่วนตำบลคอรุม และการสำรวจชุมชนและศึกษาพื้นที่ภายในตำบลคอรุม

สรุปผลการทดลองและประเมินผลการใช้หลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จังหวัดอุดรธานี

ผลการวิจัยในข้อที่ 1 และ 2 เป็นการสรุปจากวิธีวิทยาเชิงปริมาณ และข้อที่ 3 เป็นการประมวลผลจากวิธีวิทยาเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. ผลการทดสอบก่อนและหลังการเรียนรู้ของผู้เรียน

ผลการทดสอบก่อนและหลังเรียนหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานี

คะแนนเต็ม 15 คะแนน พบว่า ผลการทดสอบก่อนเรียน คะแนนเฉลี่ยของผู้เรียน = 8.50 คะแนน และผลการทดสอบหลังเรียน = 10.20 คะแนน และมีผู้เรียนที่มีผลการทดสอบก่อนเรียนคะแนนสูงสุด คือ 12 คะแนน จำนวน 2 คน เมื่อเปรียบเทียบกับผลทดสอบหลังเรียนพบว่า ผู้เรียนมีผลทดสอบคะแนนสูงสุด คือ 14 คะแนน จำนวน 2 คน และ 13 คะแนน จำนวน 4 คน และผลทดสอบก่อนเรียนที่มีค่าต่ำที่สุดของผู้เรียน คือ 4 คะแนน จำนวน 1 คน แต่ภายหลังเรียนในหลักสูตรพบว่า คะแนนที่ผู้เรียนได้รับต่ำสุด คือ 7 คะแนน จำนวน 3 คน แสดงให้เห็นว่าหลังการเรียนรู้ ผู้เรียนมีคะแนนเฉลี่ยและระดับคะแนนแตกต่างกันโดยได้รับคะแนนเพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นว่าผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรเพิ่มมากขึ้น

2. สรุปผลการประเมินผลการใช้หลักสูตร

แสดงผลการใช้หลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานีพบว่า ค่าเฉลี่ยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ($\mu = 3.62$) เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\mu = 3.66$) รองลงมา ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน ($\mu = 3.62$) และโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตร ($\mu = 3.53$) ที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดจากสามด้าน ทั้งนี้ในแต่ละด้านมีผลการวิจัยที่น่าสนใจ คือ โครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตรประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่ วิชาท้องถิ่น ($\mu = 3.60$) และค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ การจัดทำสาระสำคัญของแต่ละหน่วยงานเรียนรู้เหมาะสม ($\mu = 3.51$) สำหรับการจัดการเรียนการสอนพบว่า ประเด็นมีการจัดการเรียนการสอนครบทุกหน่วยการเรียนรู้มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\mu = 3.73$)

สถาบันพระปกเกล้า

และค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ กำหนดสัดส่วนเวลาเรียนแต่ละหน่วยการเรียนรู้เหมาะสม ($\mu = 3.56$) ส่วนด้านผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรมประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยได้แก่ ยินดี และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง ($\mu = 3.82$) และค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ มีสิทธิและเสรีภาพ ($\mu = 3.51$)

3. ผลการปรับปรุงหลักสูตร

คณะนักวิจัยนำผลการประเมินที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดของแต่ละด้านมาปรับปรุงหลักสูตร (Curriculum Re-develop) ดังนี้

3.1. ด้านโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย วิชาแกนกลาง วิชาท้องถิ่น วิชาเฉพาะกลุ่ม และโครงการ สาระสำคัญที่ปรับ ได้แก่ การจัดทำสาระสำคัญของแต่ละหน่วยการเรียนรู้ ในกลุ่มวิชาเฉพาะกลุ่มตามความต้องการของผู้เรียน โดยเพิ่มหน่วยการสอน คือ เนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการขยะอย่างยั่งยืน โดยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การนำขยะไปแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงที่มีความปลอดภัยโดยสามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับการเกษตร หรืออื่นๆ การศึกษาชุมชนที่เป็นชุมชนคาร์บอนต่ำ เป็นต้น โดยมุ่งเน้นการสอนการหาวิธีการใหม่ๆ ในการจัดการขยะควบคู่กับการอนุรักษ์ และมีการศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะในชุมชนที่มีการจัดการในด้านดังกล่าวจนได้รับการยอมรับ

3.2 ด้านการจัดการเรียนการสอนได้มีการปรับปรุงหลักสูตรในประเด็นการกำหนดสัดส่วนเวลาเรียนแต่ละหน่วยการเรียนรู้ ซึ่งมีการเสนอปรับวิชาโครงการเพิ่มขึ้นเป็น 24 ชั่วโมง จากเดิม 18 ชั่วโมง เนื่องจาก

การฝึกปฏิบัติเขียนข้อเสนอโครงการแก้ไขและพัฒนาชุมชนในหลักสูตรเดิมมีเวลาจำกัดเพียง 6 ชั่วโมง ควรปรับเป็น 12 ชั่วโมงเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้เทคนิคการเขียนโครงการ/โครงการเพื่อสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการเสนอโครงการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนการทำกิจกรรมภายใต้โครงการต่างๆ ภายในชุมชนได้จริง สรุปหลักสูตรการสร้างความเข้มแข็งเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานี มีจำนวนชั่วโมงของหลักสูตรเดิม 90 ชั่วโมง เป็น 96 ชั่วโมง โดยวิชาโครงการเดิมจำนวน 18 ชั่วโมง เป็น 24 ชั่วโมง

3.3 ด้านผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรม ซึ่งประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ประเด็นมีสิทธิและเสรีภาพ จึงปรับจัดการเรียนการสอนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ด้านสิทธิ และเสรีภาพในวิชาแกนกลาง หน่วยการสอน 5) หลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยใช้วิธีการสอนและการประเมินผลเดิมที่เน้นการบรรยายในห้องเรียน การอภิปราย และการแลกเปลี่ยนเชิงสร้างสรรค์ ปรับเป็นการใช้วิธีการเรียนโดยการจำลองสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน เช่น การละเมิดสิทธิบุคคลอื่น โดยการเผาขยะในพื้นที่เกษตรกรรม และกำหนดให้ผู้เรียนแสดงบทบาทสมมติเป็นบุคคลในสถานการณ์ที่แตกต่างกันในชุมชน เพื่อให้ผู้เรียนที่ได้รับบทบาทสมมตินั้นๆ ได้คิดวิเคราะห์ผลกระทบและเสนอทางออกร่วมกันที่จะสามารถนำไปสู่การที่คนในชุมชนสามารถดำเนินชีวิตได้ภายใต้การเคารพสิทธิและเสรีภาพระหว่างกัน

สรุปผลการวิจัยผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายใน การพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชนใน จังหวัดอุดรดิตถ์

นำเสนอข้อมูลโดยการประมวลผลจากวิธีวิทยา
เชิงคุณภาพ ผลการวิจัยมีดังนี้

1. ควรมีการจัดทำหลักสูตรเพื่อการสร้างความรู้
ความเข้าใจ และความตระหนักรู้เกี่ยวกับความเป็น
พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุขให้กับประชาชนในทุกระดับ ได้แก่ เด็ก
เยาวชน และประชาชนทั่วไปในจังหวัดอุดรดิตถ์

2. พัฒนาวិทยาการเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการ
ขยายองค์ความรู้สู่ประชาชนทุกภาคส่วนในจังหวัด
อุดรดิตถ์ บูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ
ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อนและขยาย
องค์ความรู้ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งในระบบ นอกกระบบ
และตามอัธยาศัย

3. ควรส่งเสริมให้มีการจัดทำระบบธนาคาร
หน่วยกิตร่วมกับสถาบันทางวิชาการ เช่น มหาวิทยาลัย
ราชภัฏอุดรดิตถ์ โดยกำหนดให้รายวิชาที่ศึกษาใน
หลักสูตรโรงเรียนพลเมืองได้รับการรับรองจาก
มหาวิทยาลัยเพื่อใช้เป็นรายวิชาทดแทนรายวิชาที่บรรจุใน
หลักสูตรของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนใน
หลักสูตรสร้างความเป็นพลเมืองเข้าศึกษาต่อในระดับ
ปริญญาตรีที่ช่วยสนับสนุนการเรียนในระดับอุดมศึกษาใน
สาขาที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของผู้เรียนของหลักสูตร
โรงเรียนพลเมือง

4. ควรสนับสนุนผู้เรียนทุกกลุ่มโดยไม่จำกัด
อายุ เพศ หรือเงื่อนไขใดๆ ที่นำไปสู่การลดทอนโอกาส
ในการเข้าถึงการเรียนรู้ และควรกำหนดโครงสร้าง
หลักสูตรที่แบ่งสัดส่วนวิชาที่ต้องรู้ (แกนกลาง) วิชาที่
สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการพัฒนา
นโยบายสาธารณะร่วมกัน ตลอดจนวิชาที่ส่งเสริมและ
อนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งควรจัดสอนเป็นหลักสูตร
ระยะสั้น มุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้ควบคู่การปฏิบัติจริง
มากกว่าการบรรยาย จำนวนชั่วโมงไม่ต่ำกว่า 80 และ
ไม่เกิน 100 ชั่วโมง

5. ควรนำหลักสูตรการศึกษาเพื่อเสริมสร้าง
ความเป็นพลเมืองมาพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะที่
นำไปสู่การปฏิบัติจริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้เรียนในฐานะ
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมขับเคลื่อนนโยบายนั้นๆ ร่วมด้วย
มีการนำไปปฏิบัติ และจัดให้มีการถอดบทเรียนผลการ
นำนโยบายไปปฏิบัติ ในรูปแบบของเวทีสาธารณะที่
เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มในจังหวัดอุดรดิตถ์
ร่วมแลกเปลี่ยนในรูปแบบเวทีสาธารณะ

การอภิปรายผลการวิจัย

1. การอภิปรายผลการพัฒนาหลักสูตรการเสริม สร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์

จากผลการพัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็น
พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์จะเห็นได้ว่าคำอธิบาย

หลักสูตรที่กำหนดขึ้นมานี้มุ่งให้ผู้เรียนในหลักสูตรเกิดความรู้ความเข้าใจ และพัฒนาพฤติกรรมสู่การเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาทิ เนื้อหาแนวคิด และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญกับความเป็นพลเมือง บทบาทและสถานะของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อนำไปสู่การจัดการเรียนการสอนผู้เรียนจะทราบถึงแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยให้เข้าใจการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับวรากรณ์ สามโกเศศ (2554, น. ออนไลน์) ที่ได้อธิบายว่าพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย แตกต่างจากพลเมืองของระบอบอื่นที่พลเมืองจะมีคุณสมบัติอย่างไรจะเป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจประสงค์จะให้ เป็น ขณะที่ระบอบประชาธิปไตยเจ้าของอำนาจสูงสุดคือประชาชน ดังนั้นประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงหมายถึง สมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพ (Liberty) และพึ่งตนเองได้ (Independent) ใช้สิทธิเสรีภาพโดยควบคู่กับความรับผิดชอบ เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา เช่นเดียวกับปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2555, น. 251-253) และทิพย์พาพร ตันติสุนทร (2557, น. 2-3) ที่เห็นพ้องกันว่าความเป็นพลเมืองของระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การเป็นสมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ และมีสิทธิเสรีภาพควบคู่กับหน้าที่โดยมีความสามารถในการยอมรับความแตกต่าง และเคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน พร้อมทั้งมีส่วนร่วมต่อความเป็นไปและการแก้ปัญหาของสังคมของตนเอง นอกจากนี้วิชาการทั้งสามท่านแล้วเห็นได้ว่ายังมี

น้อยเช่นเดียวกับ Westheimer และ Kahne (2004, p. 240) พลเมืองที่มีส่วนร่วมเป็นสมาชิกที่มีความร่วมมือในองค์กร ชุมชนหรือพยายามช่วยเหลือกิจกรรมในชุมชน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวและพัฒนาสังคมพลเมืองต้องเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทนำในการสร้างระบบและโครงสร้างของชุมชนในการร่วมกันจัดการปัญหาของชุมชน รวมถึงสอดคล้องกับ John J. Cogan และ Patricia Kristine Kubow (1997, pp. 29-30) เกี่ยวกับลักษณะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่เป็นสากลในด้านการสามารถไตร่ตรองและแก้ไขปัญหาสังคมได้ในฐานะสมาชิกของสังคมโลก และสามารถรับรู้และปกป้องความเป็นมนุษย์ เช่น สิทธิสตรี และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น ฉะนั้น การกำหนดคำอธิบายหลักสูตรดังกล่าวจึงย่อมช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักสูตร โดยเฉพาะวัตถุประสงค์หลักสูตรที่มุ่งให้ผู้เรียนเข้าใจเกี่ยวกับหลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่นำไปสู่การประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสม ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงพื้นที่อย่างสร้างสรรค์ และเพื่อให้เกิดการตระหนักถึงบทบาทในการพัฒนาชุมชนเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งการมีความรู้ความเข้าใจดังกล่าวมีเพียงให้เกิดเฉพาะความรู้แต่ไม่สร้างเสริมให้ผู้เรียนเห็นความสำคัญของตนเองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมการพัฒนาชุมชนที่ตนเองเป็นสมาชิก นอกจากนี้การกำหนดคำอธิบายหลักสูตรในครั้งนี้นี้ยังมุ่งให้ผู้เรียนเกิดความรู้ความเข้าใจที่นำไปสู่การปรับพฤติกรรมโดยขอยกตัวอย่างเพิ่มเติม เช่น ให้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและสถานะของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงสอดคล้องกับคุณลักษณะของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการได้รับรู้ถึงบทบาทและพระราชสถานื่อดังกล่าวตามที่หลักสูตรได้กำหนดไว้ก็ย่อมบรรลุวัตถุประสงค์ที่ให้ผู้เรียนเข้าใจบทบาทและสถานะของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญได้อย่างถูกต้อง

2. อภิปรายผลการทดลอง ประเมินผลการใช้หลักสูตร และผลการปรับปรุงหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานี

2.1 อภิปรายผลการทดลองใช้หลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานี

ผลการทดสอบก่อนและหลังเรียนหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานี จำนวนคะแนนเต็ม 15 คะแนน พบว่า ผลการทดสอบคะแนนสูงสุด คือ 12 คะแนน เมื่อเปรียบเทียบกับผลทดสอบหลังเรียนพบว่า ผู้เรียนมีผลทดสอบคะแนนสูงสุด คือ 14 คะแนน คะแนนเฉลี่ยก่อนเรียน = 8.50 คะแนน และหลังเรียน = 10.20 คะแนน ให้เห็นว่าหลังการเรียนผู้เรียนมีคะแนนแตกต่างโดยได้รับคะแนนเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับวิลาพัฒน์ อรุณบุญสวัสดิ และอรพิน ศิริสัมพันธ์ (2562, น. 306-323) ที่ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาหลักสูตรเพื่อเสริมสมรรถนะการจัดการเรียนรู้สำหรับนักศึกษาครูประถมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองของนักเรียนประถมศึกษา พบผลการวิจัยประการหนึ่ง คือ ผลการประเมินสมรรถนะการจัดการเรียนรู้ด้านความรู้ความเข้าใจพื้นฐานความเป็นพลเมือง

และการออกแบบจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองของนักเรียนระดับประถมศึกษาหลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียน และยังสอดคล้องกับชัยนิตย์ พรธนาพร และรุจิร ภูสาระ (2556, น. 97-103) ที่ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาหลักสูตรการเป็นพลเมืองดีสำหรับเยาวชน ผลการวิจัยพบว่า หลักสูตรฝึกอบรมการเป็นพลเมืองดีสำหรับเยาวชนได้สร้างขึ้นเพื่อพัฒนาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีของเยาวชน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้ ความเข้าใจในความหมายและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองดี เห็นได้ว่าหลักสูตรในลักษณะเกี่ยวกับการสร้างความเป็นพลเมืองดีมักมีวัตถุประสงค์ในระดับของการให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดพื้นฐานด้านความเป็นพลเมืองดีเป็นหลัก ซึ่งจากผลคะแนนที่เพิ่มขึ้นนั้นก็ย่อมเชื่อได้ว่าผู้เรียนเกิดความรู้และความเข้าใจมากขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้เรียนในหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานี มีผลการทดสอบหลังเรียนเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนเรียน แต่มีประเด็นที่ต้องคำนึงเนื่องจากการจัดการศึกษาด้านพลเมืองจะต้องพิจารณาในมิติอื่นๆ ด้วย มิใช่ผู้เรียนมีความรู้เพิ่มเติมประการเดียว ตามที่ Peter Filzmaier (2007 as cited in Yoldas, Ozlem Becerik (2015, p. 546) ได้เสนอว่า การจัดการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองจะต้องพิจารณา 3 มิติ ได้แก่ 1) การศึกษาเชิงพลเมืองเป็นการส่งต่อความรู้ ฉะนั้น การจัดการศึกษาไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดความรู้ที่เป็นข้อมูลที่เป็นความจริงเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับความสร้างเข้าใจให้ผู้เรียน

สามารถปฏิบัติได้จริง 2) การศึกษาเชิงพลเมืองเป็นเสรีภาพในการแสดงออกและส่งเสริมการมีส่วนร่วม ฉะนั้นควรสนับสนุนการพัฒนาทัศนคติทางการเมือง ความคิดเห็น และค่านิยม ซึ่งจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมการเมือง และ 3) การศึกษาเชิงพลเมืองเป็นความสามารถทางสังคม ฉะนั้น การศึกษาดังกล่าวจึงอาจมีผลเพียงการรับรู้ทางทฤษฎีที่ช่วยเตรียมความพร้อมที่จะรับผิดชอบ พัฒนาการตัดสินใจ และช่วยให้สามารถพัฒนาทางเลือกนโยบายด้านการจัดการศึกษาความเป็นพลเมืองขึ้นมา จะเห็นได้ว่าการศึกษาเชิงการทดลองจัดการเรียนการสอนจำนวน 5 ครั้งนั้นที่ผู้เรียนมีผลการเรียนในระดับที่ดีขึ้นนั้นอาจไม่สามารถบรรลุ 3 มิติตาม Peter Filzmaier (2007 as cited in Yoldas, Ozlem Becerik 2015, p. 546) ได้อธิบายไว้ เนื่องจากจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการนำไปสู่การปฏิบัติจนสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและถ่ายทอด ตลอดจนสามารถปรับทัศนคติทางการเมือง และค่านิยม ซึ่งเป็นการสร้างวัฒนธรรมการเมืองให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยได้ จากการอภิปรายผลการวิจัยจึงสามารถยืนยันว่าการจัดทำหลักสูตรและทดลองใช้หลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในเบื้องต้น กล่าวคือ การเกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับพลเมืองที่ถูกต้องที่จะช่วยนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและปรับทัศนคติหรือค่านิยมที่ดีต่อไปได้ แต่ยังคงคำนึงถึงการจัดการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองที่จะต้องพิจารณาทั้ง 3 มิติดังอภิปรายข้างต้นควบคู่ด้วย

2.2 อภิปรายผลการประเมินผลการใช้และผล การปรับปรุงหลักสูตรหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็น พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์

จากผลการใช้หลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์พบว่า ในภาพรวมทุกด้านมีความเหมาะสมในระดับมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วยด้านโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตร ด้านการจัดการเรียนการสอน และด้านผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรม นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าภายหลังที่ผู้เรียนได้ศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรกำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสุภีร์ สมอนา (2558, น. ก) ที่ได้วิจัย เรื่อง ความเป็นพลเมืองของนักเรียนในโครงการโรงเรียนพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ความเป็นพลเมืองของนักเรียนพลเมืองเมื่อพิจารณาในภาพรวมทั้ง 3 ด้าน (การรับรู้สิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการมีจิตสาธารณะ) พบว่า ภายหลังจากที่นักเรียนพลเมืองผ่านการเข้าร่วมโครงการโรงเรียนพลเมือง นักเรียนมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองตามประเด็นต่างๆ จากทั้ง 3 ด้านในภาพรวมอยู่ในระดับสูง จึงสามารถพิจารณาได้ว่าการจัดการเรียนการสอนเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองแก่กลุ่มเป้าหมายจำเป็นต้องกำหนดในรูปแบบของหลักสูตรการสร้างความเป็นพลเมืองเฉพาะขึ้นมาแล้วกำหนดวัตถุประสงค์และเนื้อหาที่ชัดเจนสอดคล้องกับแนวคิดด้านการสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะใน

สังคมไทยที่เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ตามแม้ว่าผลการใช้หลักสูตรการสร้างความ เป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์พบว่า ในภาพรวมทุกด้านมีความเหมาะสมในระดับมากที่สุดก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าด้านโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตรมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรมที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด และการจัดการเรียนการสอนที่มีค่าเฉลี่ยมากเป็นลำดับที่สอง ในที่นี้จึงนำประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดในแต่ละรายด้านมาอภิปราย ในด้านโครงสร้าง และเนื้อหาหลักสูตรประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ การจัดทำสาระสำคัญของแต่ละหน่วยงานเรียนรู้เหมาะสม เป็นประเด็นที่น่าสนใจในการพิจารณาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งในโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตร ประกอบด้วย กลุ่มวิชาแกนกลาง กลุ่มวิชาท้องถิ่น กลุ่มวิชาเฉพาะกลุ่ม และกลุ่มวิชาโครงการ สาระสำคัญที่ปรับ ได้แก่ การจัดทำสาระสำคัญของแต่ละหน่วยการเรียนรู้ ในกลุ่มวิชาเฉพาะกลุ่มตามความต้องการของผู้เรียน ทั้งนี้ อาจเกิดจากการที่ผู้เรียนเห็นว่าภายในชุมชนแต่ละชุมชน ย่อมประสบปัญหาที่แตกต่างกันออกไป เช่น ชุมชน ที่ดำเนินการทดสอบใช้หลักสูตร คือ ตำบลคอชุมเป็นพื้นที่ที่ประสบกับการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร และปัญหาด้านการเผาขยะจากครัวเรือนจึงเห็นว่าควรจัดการเรียนการสอนด้านการจัดการขยะที่เหมาะสมและมีกิจกรรมที่สามารถถ่ายทอดประสบการณ์ระหว่างผู้สอนและผู้เรียน ตลอดจนผู้เรียนกับผู้เรียนเพื่อนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกต่อส่วนรวมโดยสามารถลดพฤติกรรมที่กระทบต่อสาธารณะ เช่น การเผาในพื้นที่เกษตรกรรมและจาก

ครัวเรือนจึงนำไปสู่กับปรับเนื้อหา โดยเพิ่มหน่วยการสอน คือ เนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการขยะอย่างยั่งยืนโดยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การนำขยะไปแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงที่มีความปลอดภัยโดยสามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิง สำหรับการเกษตร หรืออื่นๆ การศึกษาชุมชนที่เป็นชุมชนคาร์บอนต่ำ เป็นต้น ซึ่งการจัดกลุ่มวิชาที่บรรจุในหลักสูตร การสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรดิตถ์ จะมีความคล้ายคลึงกับสถาบันพระปกเกล้าที่ได้กำหนดกรอบเนื้อหาในหลักสูตรโรงเรียนพลเมืองในรูปแบบของวิชาแกนกลาง จำนวน 30 ชั่วโมง วิชาท้องถิ่น (พื้นที่คิดเอง) จำนวน 30 ชั่วโมง และวิชาเฉพาะกลุ่ม (พื้นที่คิดเอง) จำนวน 45 ชั่วโมง รวม 105 ชั่วโมง (สถาบันพระปกเกล้า, 2564, น. 6) แต่หลักสูตรที่พัฒนาจากผลการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มวิชา ที่เพิ่มเติมขึ้นมา คือ กลุ่มวิชาโครงการ ที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนได้เรียนและฝึกปฏิบัติการเขียนโครงการเพื่อสามารถเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับแก้ไขและพัฒนาชุมชนได้จริงตามที่ส่วนราชการต่างๆ กำหนดหลักการเขียนเสนอโครงการ แต่กลุ่มวิชาอื่นโดยเฉพาะวิชาท้องถิ่น และเฉพาะกลุ่ม มีลักษณะการได้มาซึ่งเนื้อหาหลักสูตรคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในเสนอวิชาโดยพิจารณาบริบทของแต่ละจังหวัดแล้วนำมาพัฒนาเป็นกลุ่มรายวิชาดังกล่าว

สำหรับการจัดการเรียนการสอนพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ กำหนดสัดส่วนเวลาเรียนแต่ละหน่วยการเรียนรู้เหมาะสม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสัดส่วนกลุ่มวิชาโครงการที่กำหนดไว้ในหลักสูตรมีระยะเวลาน้อย

ที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอีก 3 กลุ่มวิชา คือ กลุ่มวิชาแกนกลาง กลุ่มวิชาท้องถิ่น และกลุ่มวิชาเฉพาะกลุ่ม โดยกลุ่มวิชาโครงการมุ่งเน้นให้ผู้เรียนให้ผู้เรียนได้ฝึกการฝึกปฏิบัติ เขียนข้อเสนอโครงการการแก้ไขและพัฒนาชุมชน การนำเสนอข้อเสนอโครงการการแก้ไขและพัฒนาชุมชน แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีการร่วมสานเสวนาระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เรียนเพื่อการขับเคลื่อนโครงการการแก้ไขและพัฒนาชุมชน ซึ่งผู้เรียนเห็นว่าจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้นเพื่อได้สำรวจ และวิเคราะห์ปัญหาที่แท้จริงของชุมชนที่จะสามารถนำเสนอเป็นโครงการได้ และการฝึกเขียนโครงการนั้นต้องใช้เวลาที่เรียนรู้อะไรลงมือปฏิบัติการเขียนให้สอดคล้องกับปัญหาสำรวจและวิเคราะห์ได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ด้านการจัดการเรียนการสอนได้มีการปรับปรุงหลักสูตรในประเด็นการกำหนดสัดส่วนเวลาเรียนแต่ละหน่วยการเรียนรู้ ซึ่งมีการเสนอปรับกลุ่มวิชาโครงการเพิ่มขึ้นเป็น 24 ชั่วโมง โดยเพิ่มการฝึกปฏิบัติเขียนข้อเสนอโครงการเป็น 12 ชั่วโมงเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้เทคนิคการเขียนโครงการไปประยุกต์ใช้ในเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้จริง ดังนั้น หลักสูตรฯ เดิมมีจำนวนชั่วโมง 90 ชั่วโมง เป็น 96 ชั่วโมง จึงอาจเป็นไปได้ว่าการเพิ่มสัดส่วนจำนวนชั่วโมงดังกล่าวจะสามารถพัฒนาผู้เขียนให้สามารถเขียนโครงการได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น

ในด้านผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรมประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ มีสิทธิและเสรีภาพด้านผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรมซึ่งประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ประเด็นมีสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ อาจเกิดการผลลัพธ์

ที่เกิดจากการเรียนรู้ที่นำไปสู่การปรับพฤติกรรมยอมใช้ระยะมากเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2559, น. ก-ข) ที่ได้ศึกษา เรื่อง การพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองของประเทศไทย พบว่า การศึกษาทุกระดับมีหลักสูตรที่เปิดสอนเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองโดยเน้นการปลูกจิตสำนึก บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ การเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมในฐานะของพลเมืองโลก และในการจัดการเรียนการสอนพบว่า การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ทำให้ผู้เรียนเกิดการปฏิบัติจริงจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างหลากหลาย อย่างไรก็ตามพบว่า แม้ว่าจะมีการกำหนดหลักสูตรชัดเจนในแต่ละระดับการศึกษา แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ผู้เรียนประยุกต์ใช้ในชีวิตจริงเท่าที่ควร โดยเฉพาะความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อความมีระเบียบวินัย การเคารพสิทธิและหน้าที่ของผู้อื่น และการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและสังคม หากมาพิจารณาผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรมที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดของหลักสูตรการสร้างความเป็นพลเมืองในระดับประถมศึกษาปีที่ ๖ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานีในด้านการมีสิทธิและเสรีภาพที่มีผลลัพธ์การเรียนรู้และพฤติกรรมต่ำที่สุด อาจด้วยประเด็นสิทธิและเสรีภาพในบริบทโครงสร้างสังคมไทยยังถือว่าเป็นประเด็นเรียนรู้ใหม่ เนื่องจากปฏิเสธไม่ได้ว่าภายใต้โครงสร้างสังคมไทยยังมีลักษณะชนชั้นที่บุคคลแต่ละบุคคลถูกจัดในชนชั้นที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางสังคม ฉะนั้น การเรียนรู้ในประเด็นดังกล่าวนี้จึงต้องปรับกระบวนการสอนและประเมินผลให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ด้านสิทธิ และเสรีภาพสอดคล้องกับบริบทสังคมมากขึ้น ซึ่งมีการปรับในกลุ่มวิชา

แกนกลาง หน่วยการสอน 5) หลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยปรับวิธีการสอนในรูปแบบการใช้วิธีการเรียนการสอนโดยการจำลองสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน เช่น การละเมิดสิทธิบุคคลอื่น และกำหนดให้ผู้เรียนแสดงบทบาทสมมุติเป็นบุคคลในสถานภาพที่แตกต่างกันในชุมชน เพื่อให้ผู้เรียนได้คิดวิเคราะห์และเสนอทางออกเชิงสร้างสรรค์ร่วมกัน เพื่อให้คนในชุมชนสามารถดำเนินชีวิตภายใต้การเคารพสิทธิและเสรีภาพระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ อาจจะต้องใช้ระยะเวลาานกว่าประเด็นเนื้อหาอื่นที่จะเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม การเพิ่มวิธีการสอนดังเสนอข้างต้นจึงถือว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของโรงเรียนพลเมืองของสำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้า (2564, น. 1-2) ที่เป็นการเปิดพื้นที่และโอกาสการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของคนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยใช้วิธีการสอนที่หลากหลายวิธีการทั้งรูปแบบการบรรยายแบบมีส่วนร่วม การอภิปราย การเสวนา การระดมความคิด การลงพื้นที่ดูตัวอย่าง และการลงมือปฏิบัติ การจัดการศึกษาดังกล่าวก็ย่อมเป็นไปตาม UNESCO ได้อธิบายว่าระบบการศึกษาช่วยส่งเสริมให้เกิดการเคารพหลักนิติธรรมซึ่งช่วยให้ผู้เรียนได้รับความรู้ ทักษะ ค่านิยม และทัศนคติที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างสร้างสรรค์ ช่วยสนับสนุนวิธีการที่ไม่ใช้รุนแรงและมุ่งเน้นสันติในการเข้าไปมีส่วนร่วมของพลเมือง (UNESCO, 2022, online)

3. อภิปรายผลการวิจัยข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการพัฒนาความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชน ในจังหวัดอุดรธานี

จากผลการวิจัยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาความเป็นพลเมือง คณะนักวิจัยนำ ผลการวิจัยบางประการที่สำคัญมาอภิปราย โดยข้อเสนอแนะด้านการจัดทำหลักสูตรควรจัดทำหลักสูตรเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชนในจังหวัดอุดรธานีในทุกระดับ ซึ่งข้อเสนอแนะในประเด็นนี้สอดคล้องกับกรณีการจัดการศึกษาความพลเมืองของประเทศฟินแลนด์ที่มีปลูกฝังความเป็นพลเมืองแก่ทุกกลุ่ม แต่ให้ความสำคัญในกลุ่มแรกเริ่ม คือ นักเรียนที่เข้าเรียนปีแรกของโรงเรียนระดับประถมศึกษาและดำเนินต่อไปอีก 12 ปี โดยนักเรียนในแต่ละปีนักเรียนสามารถเลือกเรียนวิชาจริยธรรมหรือศาสนา และในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเกรด 10 นักเรียนจะต้องเรียนหลักสูตรเพิ่มเติมในด้านจิตวิทยาและปรัชญาเพื่อหล่อหลอมพลเมืองฟินแลนด์ผ่านหลักสูตรการศึกษาที่ออกแบบให้เกิดการเรียนรู้แบบรอบด้าน (Chen, 2011, Online) อีกทั้งยังสอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2559, น. 175) ที่มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาความเป็นพลเมืองต่อการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย ควรเน้นสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของความเป็นพลเมืองที่บูรณาการความรู้สามัญและอาชีพ ทั้งหลักสูตรระยะยาวและระยะสั้น แก่ครอบครัว/พ่อแม่ผู้ปกครอง ให้เป็นครอบครัวที่จะเป็นผู้สร้างเยาวชนของชาติให้เป็นพลเมืองที่ดีที่ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและสังคมควบคู่กันไป

ในประเด็นข้อเสนอแนะที่เสนอให้มีการจัดทำระบบธนาคารหน่วยกิตร่วมกับสถาบันทางวิชาการภายในจังหวัดอุดรธานีเพื่อช่วยให้ผู้เรียนในหลักสูตรการเสริมสร้าง

ความเป็นพลเมืองได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี ที่ช่วยสนับสนุนการเรียนในระดับอุดมศึกษาในสาขาที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของผู้เรียนของหลักสูตรโรงเรียนพลเมือง และควรนำหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่การปฏิบัติจริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้เรียนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมขับเคลื่อนนโยบายนั้นๆ ร่วมด้วยจึงสอดคล้องกับ อำพล จินดาวัฒนะ และสุทธิพงษ์ วสุโสภาน (2555, น. 241) ที่เห็นว่าการพัฒนาหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองจึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสม โดยเสนอยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมไทย เช่น การเชื่อมประสานพลังเครือข่ายเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง สานสร้างพลังการเรียนรู้และพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมและการปฏิบัติเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นโดยจัดให้มีกระบวนการสมัชชาของประชาชน ที่มีเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและร่วมกันค้นหาทางเลือกต่างๆ ร่วมปฏิบัติและมีส่วนร่วมขับเคลื่อนผลักดันการปฏิบัติด้วย และการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลง

สำหรับข้อเสนอแนะในประเด็นการกำหนดโครงสร้างหลักสูตรที่ควรแบ่งสัดส่วนวิชาที่ต้องรู้ (แกนกลาง) วิชาที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการพัฒนานโยบายสาธารณะร่วมกัน ตลอดจนวิชาที่ส่งเสริมและอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น และควรเป็นหลักสูตรการสอนที่มุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้ควบคู่การปฏิบัติจริงมากกว่า

การบรรยาย สอดคล้องกับเพ็ญณี กันตะวงษ์ และศิวัช ศรีโสภากุล (2563, น. 111) ได้นำเสนอผลการศึกษาเรื่อง การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า กรอบแนวคิดของหลักสูตรส่วนใหญ่จะอยู่บนมาตรฐานด้านความเป็นพลเมือง ความฉลาดรู้ด้านการจัดการการเงินและเศรษฐกิจส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามจากการบริหารประเทศในระบบกระจายอำนาจมีผลทำให้แต่ละมลรัฐพัฒนาหลักสูตรของตนเองอย่างอิสระ แต่อยู่บนฐานของประชาธิปไตย เห็นได้ว่าข้อเสนอโครงสร้างหลักสูตรจากการวิจัยครั้งนี้มีข้อเสนอที่ยึดตามบริบทเชิงพื้นที่และความต้องการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมาย แต่หลักสูตรยังต้องมีความยืดหยุ่นกับหลักการที่สำคัญ คือ การส่งเสริมให้เกิดผลการเรียนบนฐานของระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการวิจัย

1. การนำหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจังหวัดอุดรธานีไปปฏิบัติเพื่อจัดการเรียนการสอนแก่ประชาชนทั่วไปในจังหวัดอุดรธานีควรมีหน่วยงานหลักคือ ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้า จังหวัดอุดรธานี เป็นหน่วยงานกลางในการประสานไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่จะนำใช้หลักสูตร ทั้งนี้อาจจะปรับโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตรให้สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียนที่มีความต้องการแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ให้เป็นการจัดตารางสอนแบบยืดหยุ่น (Flexible scheduling) แต่ควรคงกลุ่มวิชา 4 กลุ่มวิชา โดยเฉพาะกลุ่มวิชาแกนกลาง แต่ส่วนกลุ่มวิชาอื่นสามารถปรับให้สอดคล้องกับ

ความต้องการของผู้เรียนและบริบทเชิงพื้นที่ และควรใช้
วิธีการเรียนการสอนหลากหลายรูปแบบ

2. พัฒนาเครือข่ายสนับสนุนการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองระดับจังหวัดอุดรดิตถ์ โดยการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตร ควรพัฒนาเพื่อเชื่อมประสานกับเครือข่ายภาครัฐในจังหวัดทั้งราชการส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานจังหวัดอุดรดิตถ์ ที่ทำการปกครองจังหวัดอุดรดิตถ์ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรดิตถ์ และสำนักงานพัฒนาชุมชน เป็นต้น ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรดิตถ์ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุดรดิตถ์ และภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดอุดรดิตถ์ รวมถึงชมรมต่างๆ เช่น ชมรม Strong จิตพอเพียงของสำนักงานป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุดรดิตถ์ องค์กรพัฒนาชุมชนอื่นๆ เช่น กลุ่มสหสายบุญ เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้สามารถร่วมสนับสนุนทุกมิติสำหรับการจัดการเรียนการสอนให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนหน่วยงานดังกล่าวสามารถร่วมออกแบบเพื่อปรับปรุงหลักสูตรให้สอดคล้องกับบริบททุกด้านที่นำไปสู่การปรับโครงสร้างและเนื้อหาที่ผู้เรียนจำเป็นต้องเรียนรู้ความเป็นพลเมืองให้สอดคล้องกับบริบทที่จะมากระทบได้

3. พัฒนาแผนการเทียบโอนผลการเรียนเพื่อสนับสนุนการศึกษาทุกระดับ ตามโครงสร้างของหลักสูตร กำหนดจำนวนชั่วโมงเรียนไว้ 96 หลักสูตร หากพิจารณาแล้วสามารถนำไปเทียบโอนในรายวิชาที่มีการกำหนดจำนวน หน่วยกิต 3 หน่วยงาน และจัดการเรียนการสอน

จำนวนวิชาละ 45 ชั่วโมง ดังนั้น วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยภายในจังหวัดอุดรดิตถ์ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏที่สนับสนุนด้านการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตัวเอง (Self-initiated study) สามารถให้การรับรองผู้เรียนในหลักสูตรการสร้างความเป็นพลเมืองในรูปแบบการสะสมหน่วยกิตแล้วการนำจำนวนชั่วโมง/หน่วยกิต ที่เรียนจากหลักสูตรการสร้างความเป็นพลเมืองมาเทียบกับรายวิชาต่างๆ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ตามเงื่อนไขที่ศูนย์การเรียนตลอดชีวิตกำหนด การจัดทำแผนการเทียบโอนดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนในหลักสูตรการสร้างความเป็นพลเมืองสามารถศึกษาต่อในระบบมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรวิจัยเพื่อทดลองจัดการเรียนการสอนให้ครบตามโครงสร้างหลักสูตรการเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ได้พัฒนาขึ้นมาประกอบด้วยจำนวน 90 ชั่วโมง (6 หน่วยกิต) และจัดการเรียนการสอนรวม 16 วัน และประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้ เนื่องจาก การวิจัยครั้งนี้ทดลองนำใช้หลักสูตรจำนวน 30 ชั่วโมงเท่านั้น และควรวิจัยเพื่อติดตามผลการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมของผู้เรียนภายหลังเรียนสำเร็จตามโครงสร้างของหลักสูตร

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ชัยนิตย์ พรธนากร และรุจิร ภูสาระ. (2556). การพัฒนาหลักสูตรการเป็นพลเมืองดีสำหรับเยาวชน. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย*, 3(2), 97-103.
- ทิพย์พพร ต้นติสุนทร. (2557). *พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2555). การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน”. ใน *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 13 ประจำปี 2554 เล่ม 2 ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย (Citizenship and the Future of Thai Democracy)* (น. 243 - 265). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พนารัตน์ วิทยอนันต์. (2563). การจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองดีของนักเรียนโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครนครราชสีมา. *วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา*, 12(1), 293-301.
- เพ็ญณี กันตะวงษ์ และศิวัช ศรีโศคนกุล. (2563). การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา. *วารสารมนุษยกับสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 6(1), 111-130.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์, กองนโยบายและแผน. (2565). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2569*. สืบค้นจาก https://plan.ur.ac.th/download/y65_69.pdf
- วรารักษ์ สามโกเศศ. (2554). *การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง*. สืบค้นจาก <https://www.moe.go.th/การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง/>
- วิลาพัฒน์ อรุณบุญสวัสดิ และอรพิน ศิริสัมพันธ์. (2562). การพัฒนาหลักสูตรเพื่อเสริมสมรรถนะการจัดการเรียนรู้สำหรับนักศึกษาครูประถมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณลักษณะความเป็นพลเมืองของนักเรียนประถมศึกษา. *วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย*, 11(2), 306-323.
- ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2551). การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : ฐานรากของการเมืองภาคพลเมือง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 6(2), 1 -16.
- ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรดิตถ์. (2565). *รายงานผลการดำเนินโครงการโรงเรียนพลเมือง ประจำปี 2565*. อุดรดิตถ์: ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรดิตถ์.

- ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรธานี. (2566). *แผนยุทธศาสตร์ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดอุดรธานี ฉบับที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566–2569*. อุดรธานี: ศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้าจังหวัดอุดรธานี.
- สถาบันพระปกเกล้า, สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง. (2564). *แนวทางและขั้นตอนการเสนอโครงการการขอรับทุนศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้า*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). *รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง*. กรุงเทพฯ: พรินทกราฟฟิค.
- อำพล จินดาวัฒนะ และสุทธิพงษ์ วสุโสภณ. (2555). *ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นพลเมืองในสังคมไทย*. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 13 ประจำปี 2554 เล่ม 2 *ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย (Citizenship and the Future of Thai Democracy)* (น. 237-242). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Chen, Y. (2011). *Education: Why is Finland Tops in Civics?*. Retrieved from <https://english.cw.com.tw/article/article.action?id=762>
- Cogan, John J. & Kubow, Patricia Kristine. (1997). *Multidimensional Citizenship: Educational Policy for the Twenty-first Century Final Report of the Citizenship Education Policy Study Project*. Tokyo: Sasakawa Peace Foundation.
- Kaihari, K. (2014). *Democracy and Human Rights in Finnish Basic Education*. Finnish National Board Of Education. Retrieved from <http://www.oph.fi>
- UNESCO. *Global Citizenship Education for the Rule of Law: Doing the Right Thing*. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368660/PDF/368660eng.pdf.multi>
- Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269.
- Yoldas, Ozlem Becerik. (2015). Civic Education and Learning Democracy: Their Importance for Political Participation of Young People. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, (174), 544–549.



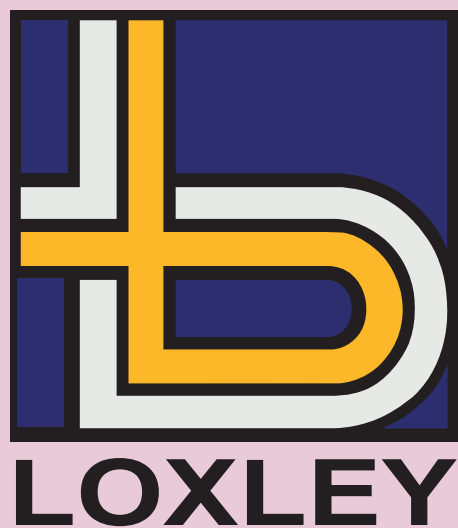
บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ล็อกซ์เลย์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

B|A

Business Alignment

บริษัท บิซซิเนสอะไลमेंท์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

LALA MUKHA

TENTED RESORT KHAO YAI

บริษัท เอ็มเมอร์ลด์ พาร์ค จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท แชน เซลล์ โซลูชั่น จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



FUNCTION INTERNATIONAL
All Solutions of Water

บริษัท ฟังก์ชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความหรือต่อตัวผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่งในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตน
5. ไม่ควรเขียนบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารของตน หรือร่วมเป็นผู้ประเมินพิจารณาบทความที่จะลงในวารสารของตน
6. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
7. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
8. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

1. ชื่อผู้แต่งที่ปรากฏในบทความจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในงานเขียนชิ้นดังกล่าวจริง
2. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องเป็นงานเขียนที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเล่มใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการเสนอ เพื่อขอรับพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับอื่น
3. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องถือปฏิบัติตามกรอบเนื้อหา และข้อกำหนดต่างๆ ที่วารสารได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัด
4. ไม่นำงานเขียนของผู้อื่นมาเป็นของตน และไม่ลอกเลียนงานเขียนของผู้อื่น รวมถึงต้องให้เกียรติและอ้างถึงบุคคลหรือแหล่งที่มาของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการเขียนของตน
5. เคารพความคิดเห็นทางวิชาการและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขบทความ ตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น หากเป็นบทความที่ได้รับทุนจะต้องเปิดเผยแหล่งทุนที่สนับสนุนในงานเขียนดังกล่าว และถ้าบทความเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย บทความจะต้องมีการระบุถึงการศึกษาวิจัยนั้นๆ ด้วย
7. ยินยอมโอนลิขสิทธิ์งานเขียนให้แก่วารสาร หลังได้รับการพิจารณาตอบรับการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่จากวารสารแล้ว

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับหรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อตัวผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณาเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร

● จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ●

บทความที่ผู้แต่งเขียนขึ้นหรือพัฒนามาจากโครงการวิจัยที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โครงการวิจัยดังกล่าวควรผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างถูกต้อง ขอบด้วยเหตุผล อันจะส่งผลให้โครงการวิจัยมีความน่าเชื่อถือ มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนเพื่อเป็นการปกป้องศักดิ์ศรี ความปลอดภัย และความเป็นอยู่ที่ดี ของมนุษย์ที่เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในโครงการวิจัย