Chulalongkorn University
Chula Digital Collections

Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)

2023

ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับอำเภอและจังหวัด (กรณีศึกษา จังหวัดตราด)

อนุพัฒน์ วัฒนา
คณะรัฐศาสตร์

Follow this and additional works at: https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd

Part of the Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons

Recommended Citation

วัฒนา, อนุพัฒน์, "ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับอำเภอและจังหวัด (กรณีศึกษา จังหวัดตราด)" (2023). *Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)*. 10704.
https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/10704

This Independent Study is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) by an authorized administrator of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับอำเภอและจังหวัด (กรณีศึกษา จังหวัดตราด)

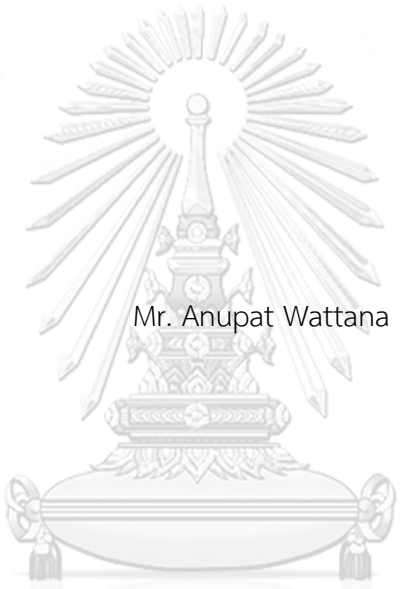
นายอนุพัฒน์ วัฒนา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2566

EFFICIENCY IN SOLVING PROBLEMS IN TRAT PROVINCE BY THE DAMRONGDHAMA CENTER PROCESS (THE CASE STUDY IN TRAT PROVINCE)

Mr. Anupat Wattana



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration
Department of Public Administration
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

หัวข้อสารนิพนธ์	ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับอำเภอและจังหวัด (กรณีศึกษา จังหวัดตราด)
โดย	นายอนุพัฒน์ วัฒนา
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

---------- ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดี)

---------- อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

---------- กรรมการ
(อาจารย์ ดร.พิมพ์สิริ อรุณศรี)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อนุพัฒน์ วัฒนา : ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับอำเภอและจังหวัด (กรณีศึกษา จังหวัดตราด). (EFFICIENCY IN SOLVING PROBLEMS IN TRAT PROVINCE BY THE DAMRONGDHAMA CENTER PROCESS (THE CASE STUDY IN TRAT PROVINCE)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

การศึกษาเรื่อง "ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับอำเภอและจังหวัด (กรณีศึกษาจังหวัดตราด) มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผ่านกระบวนการและบบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยได้นำแนวคิดการบริหารจัดารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แนวคิดหลัก Good Governace ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวคิดการบริหารเวลาและการประสานงาน ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาในพื้นที่ผ่านกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรม และปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จและล้มเหลว ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นการเก็บข้อมูลแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ข้อมูลและ Infographic เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดและครอบคลุม โดยมุ่งพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) ที่มา ความสำคัญและสาระสำคัญของการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม และสถิติการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอบ่อไร่ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเขาสมิง และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกาะช้าง โดยมีการเปรียบเทียบสถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่คงค้างและไม่สามารถแก้ไขได้ และประเภทเรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขได้ในแต่ละอำเภอและภาพรวมทั้งจังหวัด และนำมาวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราดของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และวิเคราะห์ปัจจัยความแตกต่างในเรื่องพื้นที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2566 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

6482060524 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION
KEYWORD:

Anupat Wattana : EFFICIENCY IN SOLVING PROBLEMS IN TRAT PROVINCE BY THE DAMRONGDHAMA CENTER PROCESS (THE CASE STUDY IN TRAT PROVINCE). Advisor: Asst. Prof. Pitch Pongsawat, Ph.D.

The study on "Efficiency in solving problems in Trat Province By the Damrongdham Center Process. (Case study of Trat Province) aims to analyze the efficiency in solving problems in the area through the processes and roles of the Damrongtham Center. It has adopted the concept of new public management (NPM), the main concept of Good Governance, and the theory of policy implementation. Theoretical concepts regarding the meaning and process of public policy Time management and coordination concepts as well as factors affecting the efficiency in solving problems in the area through the Damrongtham Center process and factors that make policy implementation successful or unsuccessful. which this research It is qualitative research (Qualitative Research) by selecting a specific sample group (Purposive Sampling). It collects data through in-depth interviews (In-depth interviews) with stakeholders. and collecting data from documentary research, data and infographics to obtain detailed and comprehensive information. The aim is to describe analytically (Analytical Description) the origin, importance and essence of the establishment of the Damrongdham Center. and statistics on receiving complaints from the Damrongdham Center of the Damrongdham Center in Trat Province Damrongtham Center, Bo Rai District Damrongtham Center, Khao Saming District and the Koh Chang District Damrongtham Center There is a comparison of statistics on the types

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Field of Study: Public Administration Student's Signature .....
Academic Year: 2023 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับอำเภอและจังหวัด (กรณีศึกษาจังหวัดตราด) ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ เนื่องจากได้รับความกรุณาและการสนับสนุนจากหลายท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผศ.ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ซึ่งได้ให้ความกรุณาอย่างสูงในการให้คำปรึกษา และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำสารนิพนธ์ มาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ ศ.ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดี ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์และ อ.ดร. พิมพ์สิริ อรุณศรี ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะ มุมมองอันเป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์

ขอขอบพระคุณอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้องค์ความรู้ แนวคิดต่างๆ ในการจัดทำสารนิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ในกระบวนการ กรอบเวลา ในการจัดทำสารพินธ์ให้แก่ผู้วิจัย

ขอขอบพระคุณ ท่านนายอำเภอ พี่ๆน้องๆปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ ของที่ทำการปกครองอำเภอบ่อไร่ ที่ทำการปกครองอำเภอเขาสมิง ที่ทำการปกครองอำเภอเกาะช้าง ผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด และนักวิเคราะห์แผนและนโยบายเจ้าหน้าที่จังหวัดตราดทุกท่าน และประชาชนราษฎรชาวจังหวัดตราดทุกท่านที่ได้เสียสละเวลาในการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณ เม้กับป๊า พี่ชาย ญาติสนิท ครอบครัว เพื่อน รปม. 56 โดยเฉพาะทีมงาน "คิง และ ออโต้" มิตรสหาย ทุกท่านที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญให้ผู้วิจัยสามารถจัดทำสารนิพนธ์สำเร็จลุล่วง ทั้งนี้ หากงานวิจัยนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน องค์กรหรือผู้ที่สนใจ ได้ในอนาคต

อนุพัฒน์ วัฒนา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

.....ค

บทคัดย่อภาษาไทย.....ค

.....ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง

กิตติกรรมประกาศ.....จ

สารบัญ.....ฉ

สารบัญตาราง.....ช

สารบัญภาพ.....ซ

บทที่ 1 บทนำ.....1

บทที่ 2.....17

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....17

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....41

บทที่ 4 ผลการศึกษา.....46

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....62

บรรณานุกรม.....68

ประวัติผู้เขียน.....71

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอบ่อไร่ ประจำปีงบประมาณ 2564 – 2566..48

ตารางที่ 2 สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเขาสมิง ประจำปีงบประมาณ 2564 – 2566 49

ตารางที่ 3 สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกาะช้างประจำปีงบประมาณ 2564 – 2566 50

ตารางที่ 4 สถิติเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ประจำปีงบประมาณ 2563 – 2566.....52

ตารางที่ 5 สถิติเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ประจำปีงบประมาณ 2563 – 2566 53

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 โครงสร้างสายบังคับบัญชาของศูนย์ดำรงธรรม 5

ภาพที่ 2 โครงสร้างบังคับบัญชาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด 6

ภาพที่ 3 โครงสร้างบังคับบัญชาศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ 6

ภาพที่ 4 แผนที่จังหวัดตราด 7

ภาพที่ 5 แผนที่อำเภอบ่อไร่ 9

ภาพที่ 6 แผนที่อำเภอเขาสมิง 9

ภาพที่ 7 แผนที่อำเภอเกาะช้าง 10

ภาพที่ 8 ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ 34

ภาพที่ 9 ขั้นตอนการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ 35

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1
บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญ

เนื่องด้วยการที่ประชาชนมาอยู่รวมกันนั้น สิ่งที่เราปฏิเสธไม่ได้เลย นั่นคือ ความเท่าเทียมกันในสังคม การเข้าถึงการบริการของภาครัฐ ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่นำมาซึ่งความขัดแย้งและความไม่เข้าใจในสังคม ส่งผลให้รัฐบาลต้องกำหนดหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาการรับเรื่องราว ร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชนนั้น ยังถือเป็นเสียงสะท้อนให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ทราบถึงการบริหารราชการว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลหาแนวทางในการออกมาตรการหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่สามารถทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีมากขึ้น

ในปัจจุบันภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยอาจสรุปได้ 4 ประการ คือ 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สังคม และการรักษาความมั่นคงภายใน 2)การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม 3) การพัฒนาและการช่วยเหลือประชาชนด้านต่างๆ 4) การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การจัดระเบียบชุมชน การสร้างสังคมที่ดีมีวินัยและส่งเสริมวัฒนธรรม ค่านิยม และสำนึกความเป็นไทย ดังนั้น การบำบัดทุกข์ บำรงสุขของประชาชน จึงหมายความรวมถึง การอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนและสังคม ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งต่างๆ โดยมีข้าราชการฝ่ายปกครองระดับสูงทั้งของกระทรวงและระดับภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และ อำเภอ เป็นผู้อำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน ทั้งในกรณีความแพ่ง และกรณีความผิดอาญา ประเภทที่สามารถยอมความกันได้แม้คดีความต่างๆ จะขึ้นสู่ศาล จนได้ข้อยุติโดยการพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว ความขัดแย้งของคู่กรณีพิพาทอาจยังคงอยู่ และจำเป็นต้องมีการไกล่เกลี่ยให้เกิดความสงบ ซึ่งในอดีตข้าราชการฝ่ายปกครองได้ดำเนินการภารกิจนี้ได้ผลเป็นอันมาก การที่จะอำนวยความเป็นธรรมให้ได้ผลดี ผู้ปกครองหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่อำนวยความเป็นธรรมจะต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์เป็นธรรม มีคุณธรรมจริยธรรม เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือของคู่กรณีพิพาทและสังคมควบคู่ไปด้วย

การอำนวยความเป็นธรรมยังหมายถึง การให้บริการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ ยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียม และความเป็นธรรมในสังคม หากประชาชนไม่ได้รับการบริการที่บกพร่องในเชิงปริมาณและคุณภาพหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประพฤติตนทุจริตในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจนเกิดความเดือดร้อน ประชาชนเหล่านั้นย่อมร้องทุกข์ขอ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ความเป็นธรรมจากทางราชการ รวมทั้งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เสริมสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะเมื่อประเทศมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายการปรับบทบาทการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมให้เป็นไปในเชิงรุกมากกว่าเชิงรับจึงทำให้มีบทบาทในการอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนอย่างจริงจัง ทำให้ประชาชนรับทราบถึงบทบาทหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมอย่างแพร่หลายและสามารถแจ้งขอรับความช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ได้ทุกเรื่องตลอดเวลา และเพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรม มีบทบาทในการ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่ประชาชนอย่างจริงจัง กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการปรับปรุงกระบวนการอำนวยความเป็นธรรม มาโดยตลอดซึ่งจะไล่เรียงดังนี้

กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน จึงได้เปิด “ศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทย” เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2536 ภายใต้การดำเนินการของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ในสมัยนั้น โดยมีเป้าหมายเพื่อรับทราบความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง ให้บริการข้อมูลและรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เกี่ยวกับงานของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาบทบาทของ “ศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทย” เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่อง ร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประชาชน กระทรวงมหาดไทย จึงได้ปรับปรุง “ศูนย์บริการข่าวสารกระทรวงมหาดไทย” ให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยใช้ชื่อว่า “ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย” ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 เป็นศูนย์ในการรับเรื่อง ร้องเรียนร้องทุกข์และประสานหน่วยงานต่างๆในการแก้ไขปัญหา (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2558)

ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีนโยบายในการปรับบทบาทในศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทยให้เป็นไปในเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ จึงทำให้ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทในการอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างจริงจังในลักษณะการทำงานที่เน้นเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ โดยเมื่อคณะรักษาสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหารและจัดตั้งรัฐบาล คสช. ภายใต้การนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการบริหารประเทศ จึงได้มีประกาศฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 ให้จังหวัดทุกจังหวัดจัดตั้ง ศูนย์ดำรงธรรมขึ้นในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ การให้บริการข้อมูลข่าวสารหรือการให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน และทำหน้าที่เป็นศูนยบริการร่วมตามมาตรา 32 แห่งพระราช

กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.2546 โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานของศูนย์ดำรงธรรมและการบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ทำให้ศูนย์ดำรงธรรมที่ปรับปรุงใหม่ขึ้นมา ประกอบด้วย ศูนย์ดำรงธรรมที่แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย และศูนย์ดำรงธรรมในส่วนภูมิภาคที่ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญในงานวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ ("ราชกิจจานุเบกษา," 2557)

เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงได้มีการกำหนดสถานที่ตั้งอย่างชัดเจนเหมาะสม มีบุคลากรและเครื่องมือสื่อสารที่พร้อมเพรียง ติดต่อประสานงานกันได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อนึ่ง ศูนย์ดำรงธรรมเกิดจากการนำเอาคำว่า “ดำรง” ที่หมายความถึง ทรงไว้ ชูไว้ ให้คงอยู่ อีกทั้งยังสอดคล้องกับพระนามของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกอีกด้วยกับคำว่า“ธรรม”ที่หมายความถึงความยุติธรรมและความถูกต้อง เมื่อรวมทั้งสองคำนี้ไว้ด้วยกัน จะหมายความถึง แหล่งที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม จึงถือได้ว่าเป็นคำอันเป็นมงคลยิ่ง ดังนั้นภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศูนย์ดำรงธรรม จึงถือว่ามีความสำคัญมาก

ภารกิจขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลาง คือ

1. รับเรื่องร้องเรียน / ร้องทุกข์

2. ประสานเร่งรัดติดตามการดำเนินงานแก้ปัญหาเรื่องราวร้องทุกข์

3. ประมวลแยกแยะเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์จากทุกช่องทาง

4.งานให้คำปรึกษาแนะนำกับประชาชน

5. ประสานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท / แก้ไขปัญหาของประชาชน

6.งานนโยบายของรัฐและกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานศูนย์ดำรงธรรม

7. ประสานการจัดชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว

8. ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

9. งานส่งเสริมและสงเคราะห์พลเมืองที่ดี

10. พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการให้บริการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (E-Report)

11.งานติดตามและประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม

12. งานทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาจากสำนักราชเลขาธิการ

13. ปฏิบัติงานอื่นๆตามที่ได้รับมอบหมาย

ภารกิจขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมในส่วนภูมิภาค คือ

1.รับเรื่องราวร้องทุกข์ (ยกเว้นเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด)

2.จัดชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว (Mobile – Service)

3. รับเรื่องราวความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน

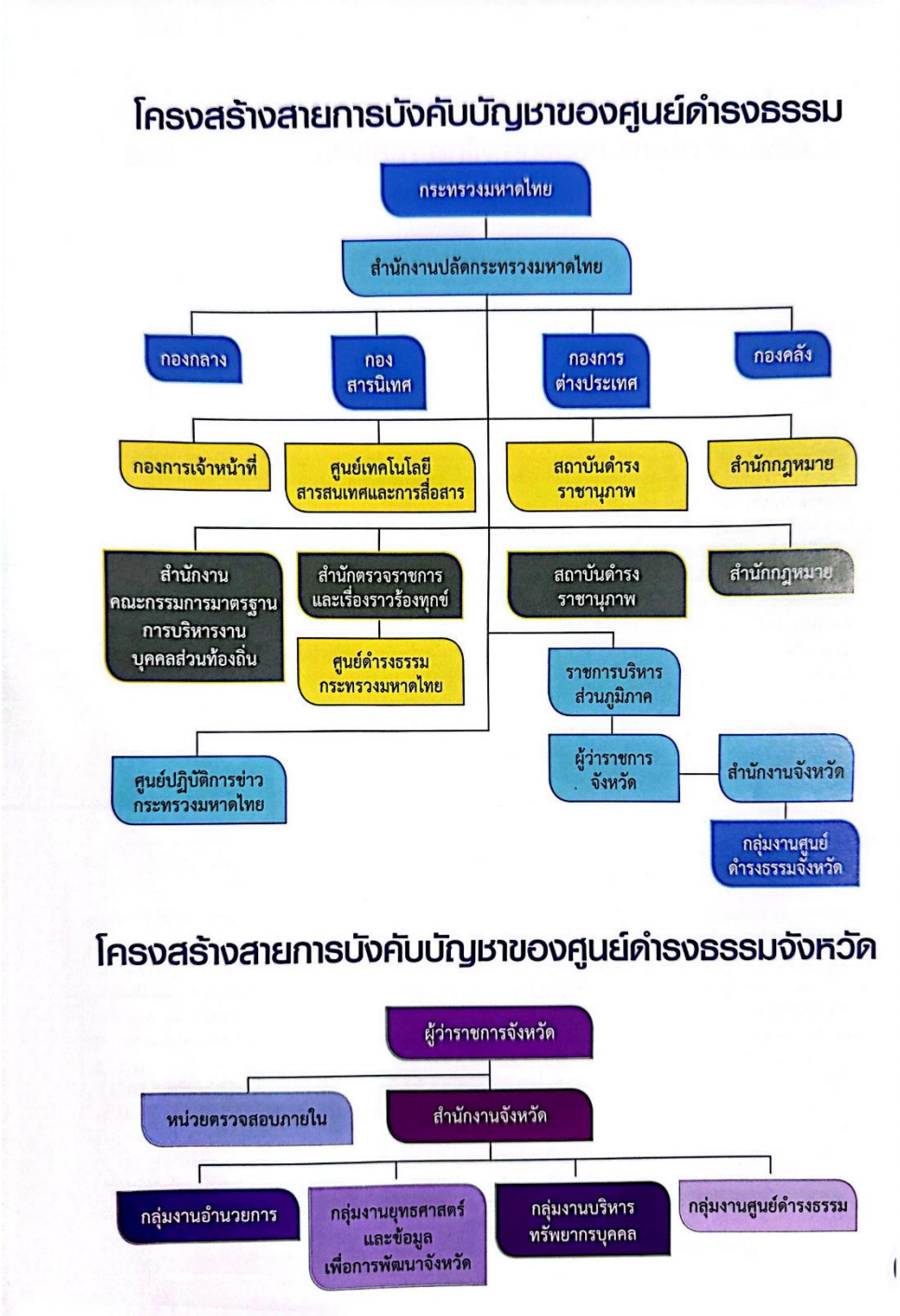
4. งานคุ้มครองผู้บริโภคของจังหวัด งานบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service: OSS)

5. งานบริการและให้คำปรึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

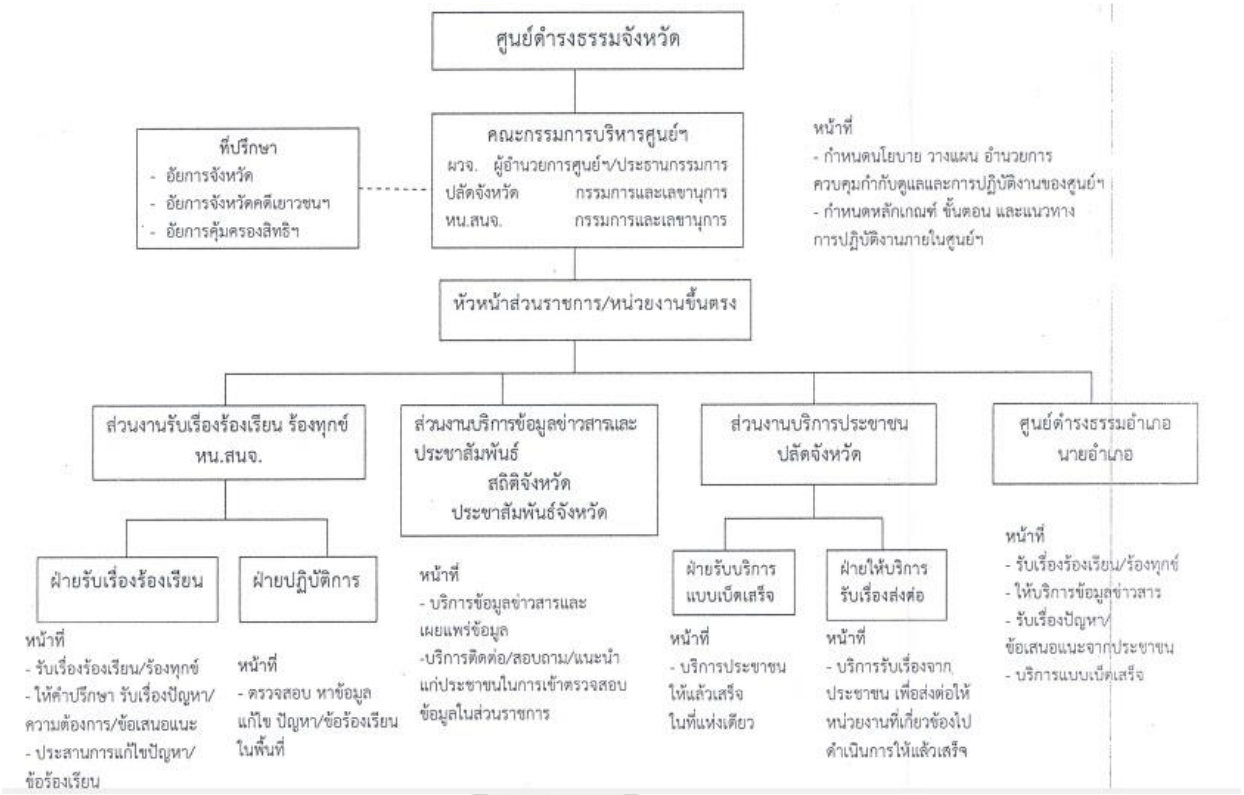
6. งานบริการรับเรื่อง - ส่งต่อ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาพที่ 1 *โครงสร้างสายบังคับบัญชาของศูนย์ดำรงธรรม*

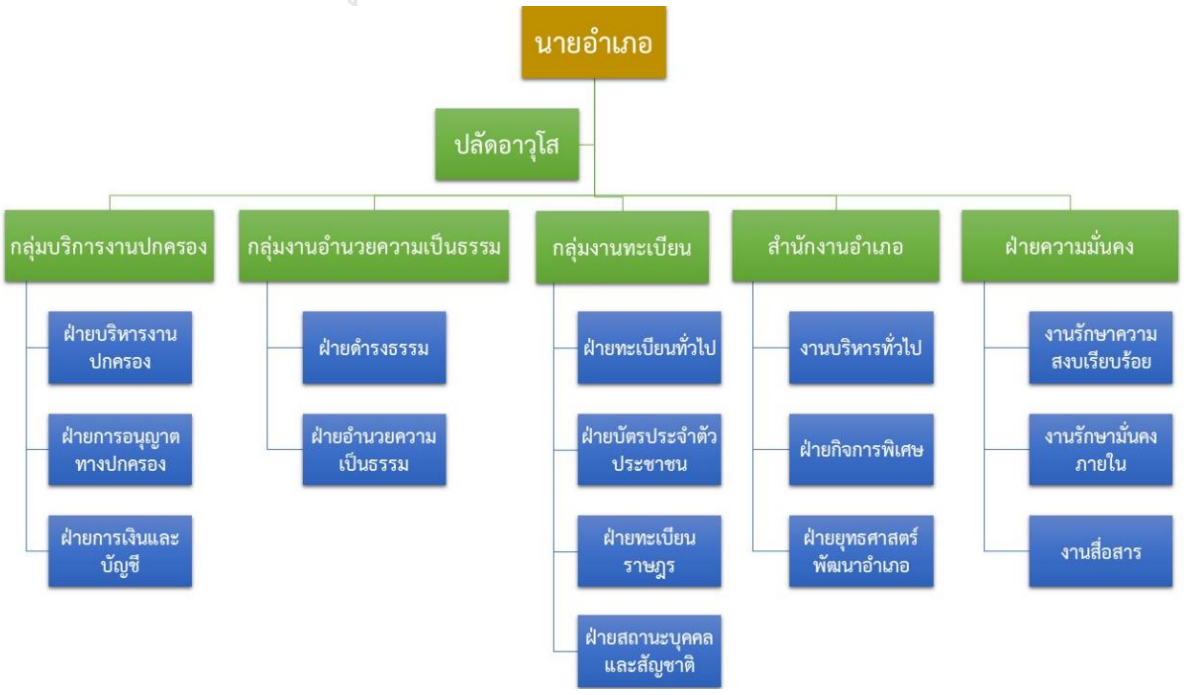


ภาพที่ 2 *โครงสร้างบังคับบัญชาศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด*

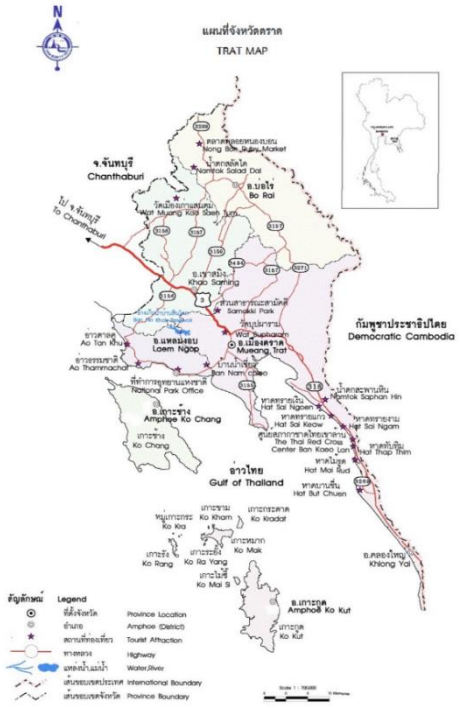


ภาพที่ 3 *โครงสร้างบังคับบัญชาศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ*

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ศูนย์ดำรงธรรมในส่วนภูมิภาคได้ถูกจัดตั้งมาเป็นเวลา 9 ปีนั้น จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์ในเชิงพื้นที่ ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดนั้น บางเรื่องสามารถแก้ไขปัญหาได้ และบางเรื่องไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยผ่านกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ และปัจจัยของพื้นที่ภูมิประเทศที่ต่างกัน ส่งผลต่อเรื่องและปัญหาในการร้องทุกข์ / ร้องเรียนที่ต่างกัน และประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านศูนย์ดำรงธรรมที่ต่างกัน และด้วยความสำคัญของปัญหาคือ การมุ่งศึกษาเพื่อทำความเข้าใจต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรม และปัจจัยพื้นที่ที่ต่างกันมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรม จะทำให้เกิดความเข้าใจปัญหาเพื่อการปรับปรุงกระบวนการการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมต่อไป โดยที่โครงสร้างสายบังคับบัญชาของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนั้น จะอยู่ภายใต้การบริหารของสำนักงานจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีผู้อำนวยกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และโครงสร้างของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอจะอยู่ภายใต้ของกลุ่มงานอำนวยความเป็นธรรมโดยมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และจากโครงสร้างของศูนย์ดำรงธรรมในส่วนภูมิภาค การศึกษาในเชิงพื้นที่จึงมีความสำคัญและจำเป็นที่ต้องมี กรณีศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดตราดมาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากจังหวัดตราด มีภูมิประเทศที่หลากหลาย แตกต่างกันในแต่ละอำเภอ อีกทั้งยังเป็นจังหวัดที่ข้าพเจ้าได้ปฏิบัติงานอยู่จึงได้เล็งเห็นประเด็นและปัญหาในเชิงประจักษ์อย่างเห็นได้ชัด



ภาพที่ 4 ***แผนที่จังหวัดตราด***

โดยข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดตราด คือ จังหวัดตราดตั้งอยู่ภาคตะวันออกของประเทศไทย ห่างจาก กรุงเทพฯ 315 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 2,819 ตร.กม. หรือ ประมาณ 761,875 ไร่ และเป็นพื้นที่ตามเขตปกครองทางทะเล ประมาณ 7,257 ตร.กม. มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง และประเทศเพื่อนบ้านจังหวัดตราดประกอบไปด้วย 7 อำเภอ มีประชากร 229,958 คน ชาย 113,973 คน หญิง 115,985 คน ความหนาแน่น ประชากรกระจายตัวสูงสุดที่อำเภอเมืองตราด ร้อยละ 40.77 รองลงมา คือ อำเภอเขาสมิง ร้อยละ 19.57, อำเภอบ่อไร่ ร้อยละ 15.41 อำเภอคลองใหญ่ ร้อยละ 11.08 อำเภอแหลมงอบ ร้อยละ 8.35 อำเภอเกาะช้าง, ร้อยละ 3.71 อำเภอเกาะกูด, ร้อยละ 1.11 ลักษณะภูมิประเทศ มีอาณาบริเวณทั้งที่เป็นแผ่นดิน และ พื้นน้ำ ประกอบด้วย เทือกเขาสูงอุดม ด้วยป่าเบญจพรรณ และป่าดิบทาง ส่วนบริเวณหมู่เกาะต่างๆ ทางด้านใต้ ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงเช่นเดียวกัน ตอนเหนือ เป็นที่ราบบริเวณภูเขา ตอนกลาง เป็นที่ราบ ลุ่มน้ำที่อุดมสมบูรณ์ แล้วลาดลงเป็นที่ราบชายฝั่งทะเล สภาพภูมิประเทศที่ปรากฏจึงแบ่ง เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

(1) บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำ เหมาะ สำหรับทำนาข้าว และปลูกผลไม้ ปัจจุบันพื้นที่นี้มีผู้คนอาศัยอยู่มาก จึงมีความเป็นเมืองมาก (อำเภอเมืองตราด, อำเภอเขาสมิง)

(2) ที่ราบบริเวณภูเขา บริเวณนี้ มีพื้นที่กว้างขวางมาก เป็นพื้นที่ที่เหมาะสม แก่การทำสวนผลไม้ ยางพารา และ สับปะรด (อำเภอบ่อไร่, อำเภอเขาสมิง)

(3) ที่สูงบริเวณภูเขา บริเวณที่เป็นเกาะต่างๆ ซึ่งส่วนมาก มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ (อำเภอเกาะช้าง, อำเภอเกาะกูด)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(4) ที่ราบต่ำชายฝั่งทะเล บริเวณ พื้นที่แห่งนี้เป็นป่าชายเลน อย่างหนาแน่น และยังเป็นสถานที่เลี้ยงสัตว์น้ำ (อำเภอแหลมงอบ, อำเภอเมืองตราด, อำเภอเกาะช้าง,อำเภอคลองใหญ่)

ซึ่งจากข้อมูลพื้นฐานความแตกต่างของภูมิประเทศที่แตกต่างกันในแต่ละอำเภอของพื้นที่จังหวัดตราด มีความหลากหลายของปัญหาและประเด็นเรื่องในการร้องเรียนที่แตกต่างกัน ซึ่งข้าพเจ้าจะศึกษาถึงความแตกต่างกันของพื้นที่ภูมิประเทศส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรมหรือไม่ อย่างไร โดยจะยกกรณีศึกษาคือศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอมา 3 อำเภอคือ อำเภอบ่อไร่ มีสภาพภูมิประเทศภาพพื้นที่มีสภาพเป็นป่าเขา มีต้นไม้หนาแน่นตามแนวชายแดนและบริเวณเทือกเขาบรรทัด พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบเชิงเขาและเนินเตี้ยๆ มีแม่น้ำ 3 สาย คือ คลองบ่อไร่ คลองช้างทูน และคลองโสน ซึ่งไหลไปบรรจบกันเป็นแม่น้ำเขาสมิง อำเภอบ่อไร่มีประชากร 34,775 คน มีความหนาแน่นของประชากร 51.14 คน/ตร.

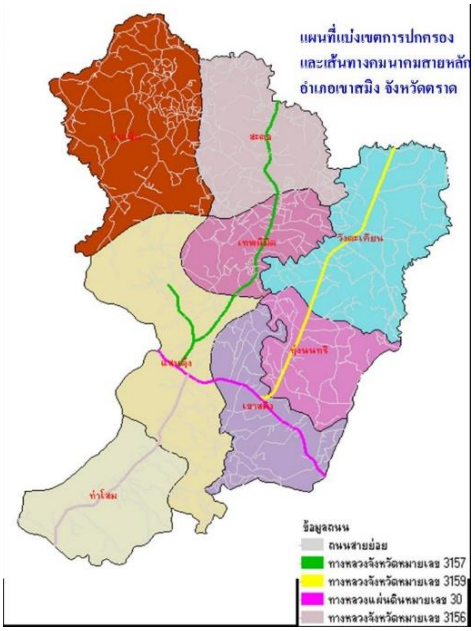
กม. มีพื้นที่ที่เป็นการเพื่อการทำเกษตรกรรมของรัฐมากกว่ากรรมสิทธิ์เอกชน มีอาณาเขตติดชายแดนกัมพูชา มีด่านการค้าชายแดน มีหน่วยทหารตามแนวชายแดน (สำนักงานเกษตรอำเภอบ่อไร่ สืบค้นจาก, ม.ป.ป.) ปัญหาการร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ภาพที่ 5 *แผนที่อำเภอบ่อไร่*

ต่อมาอำเภอเขาสมิง แบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 8 ตำบล 66 หมู่บ้าน มีประชากร 44,602 คน มีความหนาแน่นของประชากร 65.67 คน/ตร.กม.มีความเป็นเมืองค่อนข้างสูง มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุดในจังหวัดตราด ปัญหาการร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน มีความเจริญเป็นเมืองค่อนข้างมาก (จังหวัดตราด., ม.ป.ป.)

Chulalongkorn University

ภาพที่ 6 *แผนที่อำเภอเขาสมิง*



และอำเภอเกาะช้าง ตั้งอยู่ในฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย เกาะช้างเป็นเกาะที่มีขนาดที่ใหญ่ที่สุดในหมู่เกาะช้างและบรรดาเกาะทั้งหมด 66 เกาะของจังหวัด มีเนื้อที่ประมาณ 212 ตารางกิโลเมตร ลักษณะของเกาะส่วนใหญ่เป็นป่าเขา และผาหินสูงตั้งตระหง่านโดยมาก และมีพื้นที่ป่าเขาโดยทั่วไปอุดมสมบูรณ์ มีทั้งชายหาด เกาะแก่ง ปะการัง และน้ำตกธรรมชาติมากมาย และมีหน่วยงานอุทยานแห่งชาติเป็นสำคัญ ปัญหาการร้องเรียนมักจะเป็นปัญหาเฉพาะมาก เพราะด้วยมีภูมิประเทศที่เป็นเกาะ ปัญหาข้อพิพาทจึงมีความเฉพาะตัว (สำนักงานเกษตรอำเภอเกาะช้าง, ม.ป.ป.)

ภาพที่ *7 แผนที่อำเภอเกาะช้าง*

ดังนั้นในภาพรวมจังหวัดตราดจึงมีความหลากหลายทางภูมิประเทศและย่อมส่งผลต่อความแตกต่างหลากหลายของปัญหาในพื้นที่เช่นเดียวกัน ปัจจัยความแตกต่างของพื้นที่ส่งผลต่อความแตกต่างของประเภทเรื่องที่ร้องเรียน / ร้องทุกข์ และการแก้ปัญหาโดยบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจะสามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ อย่างไร เป็นโจทย์ที่นิสิตให้ความสนใจและศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งนอกจากนิสิตจะศึกษาประเด็นความมีประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมแล้ว ยังศึกษาปัจจัยความแตกต่างของพื้นที่ส่งผลต่อความแตกต่างของประเภทเรื่องที่ร้องเรียน / ร้องทุกข์

และประเภทเรื่องร้องเรียน / ร้องทุกข์ มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมจริงหรือไม่ อย่างไร อีกด้วย

1.1 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ปัญหาในระดับจังหวัดและอำเภอ
2) เพื่อศึกษาความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ มีผลต่อประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ไขปัญหา

1.2 **คำถามของการศึกษา**

1) บทบาทของศูนย์ดำรงธรรมมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาได้ จริงหรือไม่ อย่างไร

2) ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ มีผลต่อประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ไขปัญหาจริงหรือไม่ อย่างไร

1.3 **ขอบเขตของการศึกษา**

1) ด้านเนื้อหาคือ การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่ ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรม และ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรม ศึกษาจากเจ้าหน้าที่และผู้เคยใช้บริการของศูนย์ดำรงธรรม และศึกษาประเภทเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ต่างๆ ที่ศูนย์ดำรงธรรมดำเนินการรับเรื่องและดำเนินการ
2) ด้านพื้นที่คือ ศึกษาในพื้นที่จังหวัดตราด และ 3 อำเภอในจังหวัดตราด ที่มีสภาพพื้นที่และภูมิประเทศที่แตกต่างกันคือ อำเภอบ่อไร่, อำเภอเขาสมิง และอำเภอเกาะช้าง
3) ด้านข้อมูลคือ การเก็บข้อมูลเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ ในห้วงช่วงเวลาปีงบประมาณ 2564 – 2566

1.4 **ระเบียบวิธีวิจัย**

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีทั้งเก็บข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์ และเอกสารหรือ Infographic ของข้อมูลสถิติของเรื่องราวประเภทการร้องเรียนร้องทุกข์ โดยในส่วนของรูปแบบของการสัมภาษณ์นั้น จะเป็นแบบกึ่งทางการ (Semi Structure Interview) โดยมีการตั้งคำถามที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัยไว้อย่างคร่าวๆ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นรวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับผู้ให้ข้อมูลแต่ละคนซึ่งอาจมีลักษณะของปัญหาหรือข้อเสนอแนะที่แตกต่างกัน เช่น ศูนย์ดำรงธรรมสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ เรื่องใดบ้าง, ประสบปัญหาในการเข้ารับบริการหรือไม่ ผลกระทบต่อปัญหาดังกล่าวมีอะไรบ้าง มากน้อย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เพียงใด ต้องการที่จะให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงประสิทธิภาพศูนย์ดำรงธรรมอย่างไรบ้าง เป็นต้น ฯลฯ

1) ข้อมูลพื้นฐาน เช่น อายุ เพศ เรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวข้องกับอะไร

2) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นที่ส่งผลต่อการร้องทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัด

3) ข้อเสนอแนะว่าอยากให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมเรื่องใดบ้าง

4) เรื่องที่แก้ไขได้ และแก้ไขไม่ได้ โดยกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอจำแนกเป็นประเภทของเรื่อง เรื่องอะไรบ้าง

1.4.1 บุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทุกแห่งและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งปกติแล้วบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอนั้นจะมิใช่ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านศูนย์ดำรงธรรมเพียงอย่างเดียว แต่จะเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น งานสำนักงานอำเภอ งานด้านการบริหารงานปกครอง งานด้านความมั่นคง งานด้านการอำนวยความเป็นธรรม หรืองานด้านการทะเบียนและบัตร เป็นต้น โดยบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอแทบจะทุกแห่ง รวมไปถึงศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนั้น มีจำนวนทั้งสิ้น ดังนี้

(1) ปลัดอำเภอซึ่งเป็นเลขานุการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา และเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า เช่น นายอำเภอ เป็นต้น เพื่อพิจารณาสั่งการ

(2) เจ้าหน้าที่ปกครองหรือลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 1 คน ทำหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และสอบถามข้อมูลที่จำเป็น เพื่อนำเสนอต่อปลัดอำเภอเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(3) สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (อส.) จำนวน 1-2 คน ทำหน้าที่สนับสนุนการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงของปลัดอำเภอ เช่น การขับรถยนต์ การคุ้มกันความปลอดภัยของปลัดอำเภอ หรือแม้กระทั่งการร่วมกันจับกุมผู้กระทำผิด เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น

(4) ผู้อำนวยการประจำศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา และเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีนิติกร นักวิเคราะห์แผนและนโยบายและเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเหลือ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัด จะมีอยู่เพียง 3 - 4 คน เท่านั้น หลายครั้งผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องปฏิบัติงานด้านอื่นที่จำเป็นเร่งด่วนก่อน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า ในการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมได้

1.4.2 กลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ ได้แก่

(1) **ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ:** นายอำเภอ, ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบฝ่ายอำนวยความเป็นธรรม หรือศูนย์ดำรงธรรม, พนักงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายศูนย์ดำรงธรรมประจำอำเภอ

(2) **ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด:** ผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด, นิติกรและเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

(3) **ผู้ใช้บริการ :** ประชาชนที่เคยใช้บริการร้องเรียน ร้องทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด รวมเคสทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ โดยจะเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ จำนวนอำเภอละ 10 คน และผู้ที่เคยใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอีก 10 คน รวมกลุ่มตัวอย่างของผู้ใช้บริการทั้งหมดอยู่ที่ 40 คน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่ หมายถึง ศูนย์ดำรงธรรมที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประกาศ คสช.ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม

1.6.1 เรื่องร้องทุกข์ หมายถึง เรื่องที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่หรือส่วนราชการ หรือจำเป็นต้องให้ส่วนราชการช่วยเหลือเยียวยา หรือปลดเปลื้องทุกข์ รวมทั้งการแจ้งเบาะแส ติชม เสนอข้อคิดเห็น โดยยื่นเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผ่านทางศูนย์ดำรงธรรม หรือช่องทางรับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล (ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแจ้งให้ดำเนินการ หรือส่งมาให้ดำเนินการ)

“คำร้องทุกข์” หมายถึง คำร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นหรือส่งต่อเจ้าหน้าที่ ณ ส่วนราชการตามระเบียบนี้ และหมายความรวมถึงคำร้องทุกข์ที่ได้ยื่นแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องทุกข์เดิม โดยมีประเด็นหรือข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ด้วย

“ผู้ร้องทุกข์” หมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบฉันทะให้ร้องทุกข์แทน และผู้จัดการแทนผู้ร้องทุกข์ด้วย

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2558)

1.6.2 บริการเบ็ดเสร็จ หมายถึง การให้บริการตามคำร้องหรือคำขอของประชาชนในงานบริการของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวง/จังหวัด ที่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันทีโดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง โดยที่หมายความรวมถึง การให้บริการที่เป็นกิจการที่ง่ายและสามารถดำเนินการ ให้เสร็จสิ้นในจุดเดียว เช่น การชำระค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ การต่อทะเบียนรถยนต์ การคัดสำเนาทะเบียนบ้าน การทำบัตรประจำตัวประชาชน การชำระเงินประกันสังคม หรือ บริการประชาชนอื่นในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ต้องเป็นการให้บริการนอกสำนักงานหรือนอกสถานที่ให้บริการตามปกติ เช่น ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดที่ศาลากลางจังหวัด/ศูนย์ราชการ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ที่ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น)

1.6.3 บริการรับเรื่อง-ส่งต่อ หมายถึง การให้บริการรับคำร้องหรือคำขอของประชาชน ในงานบริการของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวง/จังหวัด แต่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จในทันที เนื่องจากอำนาจอนุมัติเป็นของหน่วยงานต้นสังกัด มีกระบวนการ ขั้นตอน เวลา เป็นการเฉพาะของแต่ละเรื่อง รวมทั้งอาจมีกฎหมาย ระเบียบ กำหนดเงื่อนไข เช่น เวลาไว้ ต้องส่งเรื่องต่อไปยังผู้มีอานาจพิจารณาของส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการต่อไป การให้บริการ ประเภทนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกสร้างความเข้าใจเบื้องต้นแก่ประชาชนในการยื่นเรื่องกรณีขอรับบริการหลายๆ เรื่องพร้อมกันในคราวเดียว ซึ่งมักจะใช้กับงานบริการที่มีความซับซ้อนและต้องมีขั้นตอนเฉพาะที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จทันทีได้ (หมายความรวมถึง การให้บริการที่นอกเหนือจากการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ และมิใช่เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ เช่น การออกใบอนุญาตต่างๆ ซึ่งต้องมีระยะเวลาในการตรวจสอบข้อมูล ก่อนออกใบอนุญาต และมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของส่วนราชการนั้นๆเป็นการเฉพาะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมเป็นผู้รับเรื่องแล้วส่งต่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการต่อไป หรือการบริการอื่นในทำนองเดียวกัน)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.6.4 บริการข้อมูล/ข่าวสาร หมายถึง การรวมงานบริการด้านการให้ข้อมูล/ข่าวสารของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวง/จังหวัด เพื่อให้ข้อมูล/ข่าวสารเบื้องต้นแก่ผู้รับบริการ ก่อนเข้าสู่บริการอื่นๆ ของรัฐ ซึ่งจะช่วยน าพาผู้รับบริการให้สามารถเข้าถึงบริการที่ต้องการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว(หมายความรวมถึงการให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยข้อมูลได้ให้แก่ประชาชนที่มาร้องขอ เช่น นโยบายของรัฐบาล ข้อมูลทางการเกษตร ราคาปุ๋ย สารเคมีทางการเกษตร ราคาผลผลิตทางการเกษตร ข้อมูลสภาพอากาศ ข้อมูลน้ำฝน ข้อมูลการท่องเที่ยว เส้นทางการเดินทาง โรงพยาบาล เป็นต้น ส่วนข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ต้องขออนุญาตเจ้าของข้อมูลก่อน)

1.6.5 บริการให้คำปรึกษา หมายถึง การให้คำปรึกษาต่อประชาชนที่มาขอคำปรึกษา ในเรื่องต่างๆ เช่น การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย คดีความ ด้านการประกอบอาชีพ ด้านการศึกษา เป็นต้น

1.6.6 แจ้งเบาะแส หมายถึง การแจ้งข้อมูล การแจ้งเบาะแส การร้องเรียน หรือการสอบถามข้อสงสัยในการกระทำที่สงสัยว่า เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณและจริยธรรม

1.6.7 หน่วยเคลื่อนที่เร็ว หมายถึง การส่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยเคลื่อนที่เร็ว เพื่อไป ระงับ/ช่วยเหลือ/ติดตาม จับกุม เมื่อกระทรวงมหาดไทย (ปกครองจังหวัด) ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ได้รับแจ้งเหตุ กรณีประสบเหตุฉุกเฉิน เร่งด่วน ที่ต้องการความช่วยเหลือหรือมีการกระทำผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นซึ่งหน้า หรือมีเหตุทะเลาะวิวาท ซึ่งเมื่อมีการแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดจากประชาชนให้เข้าติดตามจับกุม หน่วยเคลื่อนที่เร็ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประสานกำลัง ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม, เจ้าหน้าที่ตำรวจ, กกล.รส, อส. หรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง หรือหน่วยกู้ชีพกู้ภัยของมูลนิธิต่างๆในพื้นที่ ลงพื้นที่ตรวจสอบหรือเข้าดำเนินการ

1.6.8 การพิจารณายุติเรื่องและการดำเนินการจนได้ข้อยุติ ได้แก่

(1) เรื่องที่ดำเนินการแล้วได้ตามประสงค์ของผู้ร้องทั้งหมดและได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบ

(2) เรื่องที่ดำเนินการแล้วได้ตามประสงค์ของผู้ร้องบางส่วน และได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบ

(3) เรื่องที่ดำเนินการแล้ว แต่ไม่ได้ตามประสงค์ของผู้ร้อง และได้ชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ร้อง

(4) เรื่องร้องทุกข์ที่ระงับพิจารณา หรือรวมเรื่อง เช่น บัตรสนเท่ห์ เรื่องที่อยู่ใน กระบวนการทางศาล เรื่องร้องทุกข์กล่าวโทษแต่ไม่มีหลักฐาน และได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบตามควรแก่กรณี

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ได้ทราบที่มา การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ของศูนย์ดำรงธรรม ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ทั้งศูนย์ดำรงธรรมส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.7.2 ได้ทราบถึงความมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรม

1.7.3 ได้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรม

1.7.4 ได้ทราบถึงข้อจำกัดของประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านการกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยชิ้นนี้ มุ่งศึกษาประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งสำรวจและวิจัยผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด โดยยกตัวอย่าง 3 อำเภอ คือ อำเภอบ่อไร่ อำเภอเขาสมิง และอำเภอเกาะช้าง และเพื่อให้สามารถตอบวัตถุประสงค์การศึกษาได้อย่างสมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวม กฎหมาย แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบในการวิจัย ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
2.2 แนวคิดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)
2.3 แนวคิดหลัก Good Governance
2.4 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2.5 แนวคิดการบริหารเวลา
2.6 กระบวนการ ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานต่อเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม จังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ
2.7 แนวคิดการประสานงาน
2.8 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนโยบายสาธารณะ
2.9 ทฤษฎีวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ในปี พ.ศ. 2545 ถือเป็นปีแห่งการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เลยก็ว่าได้ ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ตราขึ้นมาเพื่อเอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการ ให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในแง่ของการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและตอบสนองต่อการพัฒนาของประเทศ รวมไปถึงได้มีการกล่าวถึงแนวทางในการบริหารราชการให้ก้าวทันต่อการพัฒนาของประเทศไว้อย่างกว้าง ๆ ตามมาตรา 3/1 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ที่ได้บัญญัติไว้ว่า“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก

และการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะ อย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

2.2 แนวคิดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

เนื่องด้วยการดำเนินการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ของภาครัฐนั้น ต้องขับเคลื่อนด้วยเงินงบประมาณซึ่งมาจากภาษีประชาชน ดังนั้น การดำเนินการใดๆ ของภาครัฐนั้น ต้องเป็นไปตามหลักความคุ้มค่า (Value for money) มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ดังนั้น รัฐจึงต้องมีการบริหารภาครัฐ รวมทั้งการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆให้ เป็นไปตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) (จุมพล หนิมพานิช, 2550)

2.2.1 นิยาม

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood (1991) จากบทความที่มีชื่อว่า A Public Management for all seasons? สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เริ่มต้นจากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นราวทศวรรษที่ 1980 ในประเทศกลุ่มเวสมินเตอร์ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐเป็นอย่างมาก ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในจังหวะและทิศทางที่ถูกต้อง ซึ่งได้เกิดแนวโน้มดังนี้ คือ การลดขนาดการเติบโตของรัฐ มีการแปรรูปโดยให้เอกชนรับดำเนินการแทน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเป็นหัวข้อในความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นการจัดการภาครัฐการกำหนดนโยบาย และความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นที่มาของหลักนิยมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วยหลัก 7 ประการ ดังนี้

1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands – on professional management) ซึ่งหมายถึง การทำให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตนเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลยพินิจเหตุผล เพราะเมื่อถ้าทำผิดต่อหน้าทีที่ได้รับมอบหมายแล้วจะต้องมีการถูกตรวจสอบจากภายนอก
2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance)
3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls)
4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to greater competition in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้ได้รับเงินสนับสนุนแยกส่วนกัน และมีความอิสระออกจากต่อกัน
5) เปลี่ยนภาครัฐให้มีการแข่งขันกันมาก คือ การเปลี่ยนวิธีการทำงานเป็นจ้างเหมาประมูลเพื่อที่จะให้ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน เป็นกุญแจที่สำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น
6) เน้นการจัดการตามภาคเอกชน เป็นการเปลี่ยนวิธีการบริหารข้าราชการเป็นแบบยืดหยุ่นในการจ้างงานและให้รางวัล
7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด

Mark (2003) ได้กล่าวถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาในทางการบริหารที่ตัวแบบดั้งเดิมมิอาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้หลักการมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การปรับขนาดโครงสร้างองค์การ การใช้กลไกทางการตลาด และใช้การจูงใจ รวมถึงความเป็นอิสระทางการจัดการ

อรกันยา วิฑูรย์ (2555) ได้กล่าวว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) หมายถึง รูปแบบการบริหารที่นำมาปรับใช้กับภาครัฐ เพื่อลดปัญหาต่างๆ โดยเน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป้าหมายสุดท้าย คือ ระบบราชการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล เจ้าหน้าที่ศักยภาพสูง และมีการบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐอย่างประหยัด คุ้มค่า เหมาะสม ทำให้ระบบมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชาคมโลก ตอบสนองต่อความต้องการและนำบริการที่ดีมีคุณภาพไปสู่ประชาชน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง การนำวิธีการจัดการแบบเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาเดิมที่ไม่อาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มศักยภาพให้ภาครัฐมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อที่จะสามารถใช้เงินงบประมาณที่มาจากภาษีประชาชนเป็นไปตามหลักความคุ้มค่าและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2.2.2 ความเป็นมาและจุดมุ่งหมายของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ความเป็นของแนวคิดเริ่มต้นจาก เดวิด ออสบอร์น และ เทดเกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) (1992) ได้เสนอแนวคิดทางการบริหารจัดการเพื่อปรับรื้อระบบการบริการงานของภาครัฐจากเดิมที่เป็นรัฐบาลแบบราชการ (bureaucratic government) มาเป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (entreoreneurial government) โดยเขียนหนังสือเรื่อง Reinventing the Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transformimg the Public Sector ซึ่งเหตุผลหลักที่ทำให้การปรับใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้รับการยอมรับว่าเป็นการเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์จากชุมชนวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ก็คือการที่แนวคิดนี้นำเสนอโลกทัศน์การสร้างรัฐบาลบนหลักคิดของความเป็นผู้ประกอบการบนพื้นฐานของการใช้กลไกตลาดในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากว่าประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐมีทัศนคติ มุมมอง และคาดหวังจากภาครัฐที่แตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ต้องการให้องค์กรภาครัฐมีการปรับปรุงการบริการให้ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว เข้าถึงได้หลายๆทาง มีความสอดคล้องกับภารกิจบนฐานความรู้สมัยใหม่ และสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการแบบเดียวกันกับการดำเนินการของภาคเอกชน (Osborne David and Gaebler Ted, 1992)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการ ว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจซึ่งเป็นกระแสความคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน นอกจากนี้ยังได้ประยุกต์ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนิโอคลาสสิก (Neo – Classical Economics) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) และเศรษฐสาสตร์สถาบัน (Institution Economics) มาใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐกับประชาชน **(Barzeley, 2002)** อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์

(Outcomes) และความคุ้มค่าของเงิน (Value of Money) และมีการพัฒนาคุณภาพของการมาให้บริการและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ มาประยุกต์ใช้มากขึ้น อย่างเช่น การสำรวจความต้องการของประชาชน การวัดและประเมินผลงาน การประกันคุณภาพ เป็นต้น (สุเทพ ชวลิต, 2555)

การอธิบายสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามที่ได้ประมวลมาจาก งานเขียนของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน ได้แก่ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) เดวิด ออสบอร์น และ เทด แกเบอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) และงานจากนักวิชาการอื่นๆ เพื่อให้สามารถอธิบายได้ครอบคลุมในประเด็นต่างๆ ดังนี้ (Caiden G.E., 1982)

1) NPM ให้ทัศนะว่าการบริหาร (Management) มีลักษณะเป็นสากลสภาพ (Universality) คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานราชการ ดังนั้น องค์การภาครัฐจึงสามารถปรับใช้วิธีการและเทคนิคการบริหารองค์การธุรกิจมาปรับใช้ตามความเหมาะสม ตัวอย่างเช่น การประยุกต์ใช้วิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance based – pay) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ (Corporate image) เป็นต้น (Hood, 1991 ; Boston, 1996; Cope, Leishman and Strarei, 1997)

2) NPM เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักของความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุม กระบวนการ (ทรัพยากร ปัจจัยนำเข้า กฎระเบียบ) ไปเป็นการควบคุมที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน คือ การขับเคลื่อนภารกิจของรัฐด้วยการให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ของงาน (acccountability for results) มากกว่ากระบวนการ (process) (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996)

3) NPM มีค่านิยมพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของวินัยทางการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ความประหยัด การลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และความคุ้มค่า ตลอดจนการแสวงหารายได้ที่มากกว่าค่าใช้จ่าย คือ มุ่งเน้นทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996)

4) NPM มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานการถ่ายโอน อำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of centralized power) โดยเน้นการจัดการแบบมืออาชีพเพื่อให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารองค์กรหรือหน่วยงานของตน (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5) NPM วางหลักการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลง สอดคล้องกับขนาดของภารกิจสาธารณะที่ต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานที่ใช้อำนาจปกครองมากน้อยต่างกัน ตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านนโยบาย ภารกิจด้านการกำกับดูแล หรือภารกิจเชิงพาณิชย์ เป็นต้น

6) NPM เสนอให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันให้บริการสาธารณะ (A Competitive Government) สนับสนุนการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และให้มีการจ้างเหมางานภายนอก การจัดจ้างและแข่งขันประมูลงานเพื่อลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพประสิทธิภาพการให้บริการ

ดังนั้น จากการที่สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลง และประชาชนมีความต้องการที่ให้องค์การภาครัฐมีการปรับปรุงการบริการให้ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว เข้าถึงได้หลายๆทาง มีความสอดคล้องกับภารกิจบนฐานความรู้สมัยใหม่ และสามารถตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นที่องค์กรทั้งภาครัฐต้องเมศักยภาพและประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสังคมสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาบริหารไปสู่องค์กรสมัยใหม่ จะส่งผลทำลายความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ ในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย

2.2.2 สถานการณ์และเหตุผลของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือหลัก NPM ในระบบราชการไทย

จากกระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในวิธีคิดเชิงนโยบาย และเชิงการบริหารจัดการในระบบราชการไทยอย่างยิ่ง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2545 เป็นข้อกฎหมาย ที่มีพื้นฐานจากหลักคิดของการยัดการภาครัฐแนวใหม่ อันเป็นการปรับปรุงระบบราชการที่มุ่งเน้นการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดวิธีการบริหารราชการแนวใหม่ที่มียุทธศาสตร์และการประเมินผลสัมฤทธิ์ในทุกระดับอย่างเป็นระบบชัดเจน ตลอดจนมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารองค์การภาครัฐที่ยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

การนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการไทยนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหาราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ เพื่อเป็นการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อ

การต้องการของประชาชนและการพัฒนาประเทศให้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยการกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและแผนงานปฏิบัติเพื่อให้ประเมินผลการปฏิบัติราชการในระดับที่ดีอย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ เพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงาน ตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและกำหนดกลุ่มภารกิจต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะนำแนวทางกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้การประสานงานนั้นเต็มไปด้วยความมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน และการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษระการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็ว โดยมีหัวหน้าและคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

โดยมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชน การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน และการจัดสรรงบประมาณและการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2554)

(ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546) ได้ศึกษารูปแบบขององค์กรสาธารณะหรือองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน และได้จำแนกรูปแบบขององค์การตามระดับของความเป็นอิสระในการบริหารตนเองขององค์การในภาครัฐ (Bureaucratic autonomy) ไว้โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1) องค์การที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีสองรูปแบบ คือ ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า และส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า
2) องค์การภาครัฐรูปแบบพิเศษ แบ่งแยกย่อยออกเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Special Delivery Unit : SDU) องค์การมหาชน (Public Organization) และหน่วยงานในกำกับของรัฐ
3) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) และบริษัทมหาชนจำกัด หมายถึง หน่วยงานธุรกิจของรัฐ หรือบริษัทห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การภาครัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้ดำเนินการงานของภาครัฐนั้นทันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงการบริการให้ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า มีความสอดคล้องกับภารกิจบนฐานความรู้สมัยใหม่ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2.2.3 ความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับงานวิจัยครั้งนี้

เนื่องด้วยการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการภาครัฐนั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อที่จะนำมาเป็นฐานในการวิเคราะห์หาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาโดยภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัจจัยนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนศูนย์ดำรงธรรมอีกด้วย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.3 หลัก Good Governance

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองครองธรรมพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบด้วย 9 หมวด ตราขึ้นมา เพื่อเอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการ ให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในแง่ของการให้บริการแก่ ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและตอบสนองต่อการพัฒนาของประเทศ โดยพระราช กฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดการบริหารราชการไว้เป็นประเด็นสำคัญจำนวน 7 ประเด็น เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยหมวดที่ 1 มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

(3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

(4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ซึ่งหลักธรรมมาภิบาล อีกนิยามหนึ่งคือ การใช้อำนาจที่ดีในการจัดสรรทรัพยากร ลักษณะการของธรรมาภิบาลจะทราบได้จากความสามารถของกระบวนการนโยบายให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และส่งเสริมให้ข้าราชการทำงานแบบมืออาชีพและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การทำงานของข้าราชการ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยึดมั่นในหลักนิติธรรม กระบวนการทำงานภาครัฐต้องมีความโปร่งใส่ อีกทั้งภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ นอกจากนี้เรื่องของการบริหารงานที่ดี (Governance) นี้เป็นประบวนการนำไปสู่การตัดสินใจและเป็นกระบวนการซึ่งการตัดสินใจนี้นำไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติเป็นการดำเนินการร่วมกัน และมีการดำเนินการที่มีกลยุทธ์ของการกำกับการทำงานนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางและกำหนดบทบาทซึ่งไม่ใช่เพียงว่าจะดำเนินการ เพื่ออะไร แต่รวมถึงผู้ที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจและต้องมีความสามารถเพียงใด (Graham) การบริหารงานที่ดีสามารถที่จะนำไปใช้ในหลายๆ บริบท หรือการให้มีความหมายการบริหารงานที่ดี หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นกระบวนการของการตัดสินใจและเป็นกระบวนการซึ่งการตัดสินใจนั้น นำไปสู่การปฏิบัติ เป็นคำที่มีความหมายรวมถึงระบบและโครงสร้างโดยหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความคุ้มค่า (6) หลักความสำนึกรับผิดชอบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.4 ทฤษฎีการนำโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในการศึกษาวิจัยประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราดผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับจังหวัดและอำเภอ นั้น ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกฎหมาย ในที่นี้คือ ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้นทุกจังหวัด และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2559 เรื่องการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมระดับอำเภอทุกอำเภอ ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย

ประเภทหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อ ควบคุม กำกับ ในการบริหารงานของภาครัฐ โดยก่อนที่จะมีการวัดหรือประเมินผลการบังคับใช้นโยบายนั้น ผู้วิจัยขอนำเสนอในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้กระบวนการ ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายในการจัดตั้ง และ และดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่ง Michael E.Kraft และ Scott R.Furlong กล่าวว่า “กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการ กระทำของรัฐ ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่ตราขึ้นหรือระเบียบของทางราชการ นับเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่รัฐออกมาบังคับใช้เพื่อให้ประชาชนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นข้อกำหนด เฉพาะเพื่อให้บุคคล องค์กร และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลปฏิบัติตามข้อกำหนด โดยในบางกรณีจะมีการกำหนดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม” (Michael E.Kraft and Scott R.Furlong, 2004)

ซึ่งแนวคิดทฤษฎีนี้มีการศึกษาว่าองค์กรต่าง ๆ จะสามารถนำนโยบาย แผนงาน โครงการไปปฏิบัติได้จะต้องมีปัจจัยอะไรเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่จะทำให้โครงการสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนา ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น และต่อการเพิ่มสมรรถนะของภาครัฐในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมส่วนรวมให้ได้มากยิ่งขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากและซับซ้อน ครอบคลุมถึงองค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ไม่มีใครสามารถควบคุมผล หรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองทั้งหมด จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นปัญหาทางด้านสมรรถนะด้านต่าง ๆ ปัญหาการควบคุม ปัญหาความร่วมมือ รวมถึงปัญหาด้านการสนับสนุน

(วรเดช จันทรศร, 2548) ได้มีการประมวลตัวแบบของนักวิชาการที่ได้ศึกษา เพื่อสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เพื่อใช้อธิบายว่าองค์กรต่าง ๆ ที่สามารถนำนโยบายแผนงาน โครงการไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีปัจจัยอะไรที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้นโยบาย แผนงาน โครงการดำเนินการสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งตัวแบบที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่

2.4.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้มีแนวคิดว่าการใช้หลักด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญทีสุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการองค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลเป็นเหตุผลสำคัญในการตัดสินใจดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องยึดหลักมีเหตุมีผลเป็นสิ่งที่จะต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด

2.4.2 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติว่าขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ

2.4.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development model)

แนวคิดตามตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นหลัก โดยมีแนวคิดว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กร การทำงานเป็นทีม โดยการทำงานในทีมจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วม คำนึงถึงการจูงใจการใช้ผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์กร การยอมรับการพัฒนาทีมงานมากกว่าการใช้กำลังบังคับควบคุม

2.4.4 ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งมีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและมีการกำหนดระบบคุณธรรมเอาไว้อย่างแน่นอนตายตัว อย่างไรก็ตาม ภายในองค์กรขนาดใหญ่ก็ไม่ได้มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ(รูปนัย) เพียงอย่างเดียวแต่จะประกอบด้วยแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการด้วย แต่มักจะเป็นกรณีของข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น เพราะว่าข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นผู้ที่ใช้ วิจารณญาณของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสที่จะติดตามไปควบคุมบังคับบัญชาตลอดเวลาได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.4.5 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ยึดหลักการว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าในสังคม ดังนั้นนโยบายในเรื่องหนึ่งๆ จะมีผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ที่สูญเสียประโยชน์เสมอและโดยปกติในแต่ละฝ่ายจะให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกัน และจะเน้นการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้เป็นอันดับแรก

2.4.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrated Model)

ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่รวบรวมจากแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จทั้งในมิติของผลผลิต ผลลัพธ์

และประเทศชาติโดยรวมได้รับ ส่วนตัวแปรอิสระ ที่นำมาพิจารณา ประกอบด้วย 4 ปัจจัยคือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุมภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสิ่งแวดล้อมภายนอก (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551)

2.5 แนวคิดการบริหารเวลา

ชัชวาล อยู่คงศักดิ์ (2538) กล่าวว่า การบริหารเวลา หมายถึง การจัดการกับเวลา ใช้เวลาซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดที่สุด ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยการวางแผนการใช้เวลาให้เหมาะสม ปรับแผนการใช้เวลาตามสมควรกับสถานการณ์ ปรับตัวเองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ค้นหาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ฝึกฝน การบริหารเวลา และนำเทคนิคการประหยัดเวลามาใช้เพื่อความสำเร็จของผลงานและความสมบูรณ์ของชีวิต

(จีระพันธุ์ พูลพัฒน์, 2545) กล่าวว่า วิธีการบริหารเวลาที่ดี คือ จัดระบบงาน วางแผนในการทำงาน กำหนดจุดมุ่งหมาย พิจารณาความสำคัญ ความเร่งด่วน โดยถามตัวเองว่าถ้า ไม่ทำตามจุดมุ่งหมาย จะเกิดอะไรขึ้น

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538) ได้กล่าวถึงวิธีการบริหารเวลาไว้ดังนี้ (เอกชัย กี่สุขพันธ์, 2538)

วิธีที่ 1 การกำหนดความสำคัญ เป็นการพิจารณาภารกิจต่าง ๆ ที่จะต้องทำว่า อะไรมีความสำคัญมากน้อยอย่างไร มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อะไร จากนั้นจึงตัดสินใจว่างานใดควรทำก่อน และงานใดควรทำทีหลัง วิธีการพิจารณาความสำคัญก่อนหลังนี้ อาจใช้วิธี A-B-C Strategy ซึ่งจะต้องระบุงานหรือกิจกรรมที่ จะต้องทำทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ จากนั้นก็พิจารณาความสำคัญของกิจกรรมนั้นเป็น A, B หรือ C โดยมี ความหมายดังนี้ A = มีความสำคัญมากต้องทำก่อน B = มีความสำคัญเช่นกัน ถ้ามีเวลาก็ควรทำ C = ถ้าไม่ทำขณะนี้คงไม่เป็นไร เมื่อทำอย่างอื่นเสร็จจึงค่อยทำก็ได้ ในกรณีที่มีการกำหนดความสำคัญของงานหรือกิจกรรมแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เสร็จตามกำหนดได้ อาจมีความจำเป็นต้องประเมินความสำคัญของงานใหม่ มอบหมายงานให้ผู้อื่นซึ่งรู้ความสำคัญของงานเช่นเดียวกัน ปรับเวลาการทำงานใหม่หรือขอความช่วยเหลือจากผู้อื่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วิธีที่ 2 การวางแผนภายหลังการพิจารณาความสำคัญของงานหรือกิจกรรมที่ต้องกระทำก่อนหลังแล้ว จะต้องมีการวางแผนที่จะปฏิบัติงานหรือกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) ลำดับงานที่จะทำ หมายถึง การพิจารณางานที่มีความสำคัญทั้งหมดก่อนว่าจะทำงานใดก่อนและหลัง

(2) ยึดหลัก 4 W (The Who, What, Where, and When) หมายถึง การระบุลำดับงาน ที่จะทำให้ชัดเจน

(3) ทรัพยากรทางการบริหารที่ต้องการ หมายถึง การระบุทรัพยากรทางการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือที่ต้องการในการทำงานตามแผน

(4) การติดตามผล หมายถึง การพิจารณาวิธีการติดตามผลเพื่อจะได้ทราบว่างาน ที่กำหนดไว้ตามแผนนั้น งานใดมีปัญหาหรือมีความก้าวหน้าอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปรับแผนในการทำงานได้ วิธีการติดตามผลอาจได้แก่ การดูรายงานการประชุม การสังเกตและการสัมภาษณ์ วิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้

(5) แผนสำรอง หมายถึง การพิจารณาเหตุการณ์ต่าง ๆที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างการดำเนินงานตามแผน แล้วกำหนดเป็นแผนสำรองไว้ แผนสำรองนี้มีประโยชน์มากในการดำเนินงาน เพราะเป็นการ เตรียมพร้อมจะรับสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ การวางแผนนั้นจะต้องเขียนใส่ตารางแผนงานหรือแผนการปฏิบัติ เพื่อให้ง่ายต่อการ ทบทวน การเตือนความจำ หรือจนกระทั้งการปรับปรุงแผนและการมอบหมายงานให้คนอื่นทำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิธีที่ 3 การปฏิบัติตามตารางเวลาที่กำหนด หมายถึง การปฏิบัติตามตารางการทำงานที่กำหนดไว้ในแผนซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องรู้จักใช้คำว่า “ไม่” หรือรู้จักการปฏิเสธงานที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่สำคัญ สรุป การบริหารเวลา หมายถึง การใช้เวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงานตามบทบาทและหน้าที่ โดยมีการวางแผน จัดระบบระเบียบการใช้เวลา และจัดลำดับความสำคัญของงานตามความเร่งด่วนอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.6 กระบวนการ ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานต่อเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียนศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ

การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในลักษณะสำคัญและขั้นตอนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในการออกแบบและการจัดการสาธารณะ ในแง่ของการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่าร้องเรียน/ร้องทุกข์ ไว้ ดังนี้

ร้องเรียน หมายถึง เสนอเรื่องราว
ร้องทุกข์ หมายถึง บอกความทุกข์เพื่อขอให้ช่วยเหลือ

ซึ่งจากคู่มือการดำเนินการแก้ไขปัญหาการร้องทุกข์/ร้องเรียน (2553: 1-2) ได้แบ่งแยกพิจารณาความหมายของคำว่า “เรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน” ไว้ 2 ประการ คือ

(1) เรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน ข้าราชการ หมายถึง เรื่องราวที่ข้าราชการเป็นผู้ถูก ร้องเรียนเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติตนไม่เหมาะสม

(2) เรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน ของประชาชน หมายถึง เรื่องราวที่ผู้ร้องเรียน ประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้องความทุกข์ที่ตนได้รับ หรือเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนหรือผู้อื่น หรือสาธารณชนได้รับความเสียหาย และยังรวมถึงข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชนอีกด้วย

อุกฤษ มงคลนาวิน (2540: 3) การร้องทุกข์ คือ การที่บุคคลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจากหน่วยงานของรัฐ และต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น หรือแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ การร้องทุกข์นี้จึงเป็นการร้องเรียนเพื่อขอให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งที่มีอยู่ระหว่างบุคคลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการ มิใช่การแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดข้องที่มีอยู่ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

2.6.1 การรับเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียน

2.6.1.1 กรณีการร้องทุกข์/ร้องเรียนด้วยตนเอง/โทรศัพท์/ออนไลน์

1) กรณีมาด้วยตนเอง ให้ผู้ร้องกรอกข้อมูลลงในแบบฟอร์ม อันมีสาระสำคัญพอสมควร ประกอบไปด้วย ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องซึ่งสามารถตรวจสอบตัวตนได้/ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องเรียนร้องทุกข์ พร้อมข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร หรือความเห็น ความต้องการ ข้อเสนอแนะ ต่าง ๆ ใช้ถ้อยคำสุภาพ ลายมือชื่อของผู้ร้อง ถ้าเป็นการร้องเรียนร้องทุกข์แทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบอำนาจด้วย/หากผู้ร้องไม่ยินยอมลงชื่อ มิให้รับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา และแจ้งให้ผู้ร้องทราบพร้อมบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในแบบคำร้อง .

2) กรณีโทรศัพท์ ให้เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บันทึกข้อมูลลงในแบบฟอร์ม หากผู้ร้องไม่ยินยอมให้ข้อมูลมิให้รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคล/นิติบุคคลหรือผู้เกี่ยวข้องมิให้เกิดปัญหาการกลั่นแกล้ง และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ

3) ผ่านทางระบบออนไลน์ ทาง Social Media ที่เพจ Facebook ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอบ่อไร่ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเขาสมิง และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกาะช้าง

2.6.1.2 กรณีขอรับบริการข้อมูลข่าวสาร/ขอคำปรึกษาแนะนำ

ให้เจ้าหน้าที่สืบค้นข้อมูล/ประสานหน่วยงานเจ้าของข้อมูล แจ้งผู้รับบริการทราบทั้งนี้ภายในระยะเวลา 1 วัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.6.2 ขั้นตอนการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

2.6.2.1 เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด รับเรื่องร้องเรียนแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดตราด หรือหัวหน้าสำนักงานจังหวัดตราดที่รับผิดชอบประจำวันโดยไม่ชักช้า

เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ รับเรื่องร้องเรียนแล้วเสนอนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่รับผิดชอบโดยไม่ชักช้า

2.6.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าสำนักงานจังหวัดหรือผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดที่รับผิดชอบประจำวันพิจารณาสั่งการ แล้วแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการโดยให้รายงานผลการดำเนินการ ภายใน 30 วัน พร้อมทั้งแจ้งผู้ร้องทราบ

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่รับผิดชอบศูนย์ดำรงธรรม พิจารณาสั่งการ แล้วแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการแก้ไข โดยให้รายงานผลการดำเนินการภายใน 30 วัน พร้อมทั้งแจ้งผู้ร้องทราบ

2.6.2.3 เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินการ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดจะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งยุติเรื่อง ให้ดำเนินการเพิ่มเติมหรือดำเนินการอื่นๆตามที่เห็นสมควร

2.6.2.4 หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่รายงานผลการดำเนินการ โดยไม่แจ้งปัญหาอุปสรรคหรือขอขยายระยะเวลา ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอจะดำเนินการดังนี้

- หนังสือเตือนครั้งที่ 1 กำหนดให้รายงานผลให้ทราบภายใน 30 วัน
- หนังสือเตือนครั้งที่ 2 กำหนดให้รายงานผลให้ทราบภายใน 15 วัน
- หนังสือเตือนครั้งที่ 3 กำหนดให้รายงานผลให้ทราบภายใน 7 วัน

เมื่อเตือนครั้งที่ 3 ไปแล้ว หากส่วนราชการ/อำเภอไม่รายงานผลหรือชี้แจงเหตุแห่งความล่าช้าให้ทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ จังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้ตรวจสอบและชี้แจงเหตุแห่งความล่าช้า หากความบกพร่องเกิดจากการละเลย ละเว้น ไม่เอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือผู้บังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณีต่อไป

2.6.2.5 เมื่อปัญหาตามข้อร้องเรียนร้องทุกข์ได้รับการแก้ไขแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะสั่งยุติเรื่อง พร้อมทั้งแจ้งผู้ร้องทราบหรือรายงานส่วนราชการที่ส่งเรื่องให้ดำเนินการ

2.6.2.6 กรณีเรื่องร้องเรียนเป็นปัญหาระดับนโยบาย ซึ่งจังหวัด อำเภอและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการเต็มขีดความสามารถแล้ว หรือปัญหานั้นเข้าสู่กระบวนการที่มีขั้นตอนตามที่กฎหมาย กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว หรือปัญหาซึ่งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้รับความเป็นธรรม ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายแล้ว ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดจะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณายุติเรื่อง และศูนย์ดำรงธรรมอำเภอจะเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณายุติเรื่องเฉกเช่นเดียวกัน

2.6.2.7 การรายงานผลการดำเนินการ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ โดยสรุปสาระสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ/ข้อกฎหมายและภาพประกอบ

รวมถึงความเห็นของหน่วยงานและเหตุผลสนับสนุนว่าควรยุติเรื่องหรือดำเนินการต่อไปหรือมีปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขอย่างไร

2.6.3 หน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

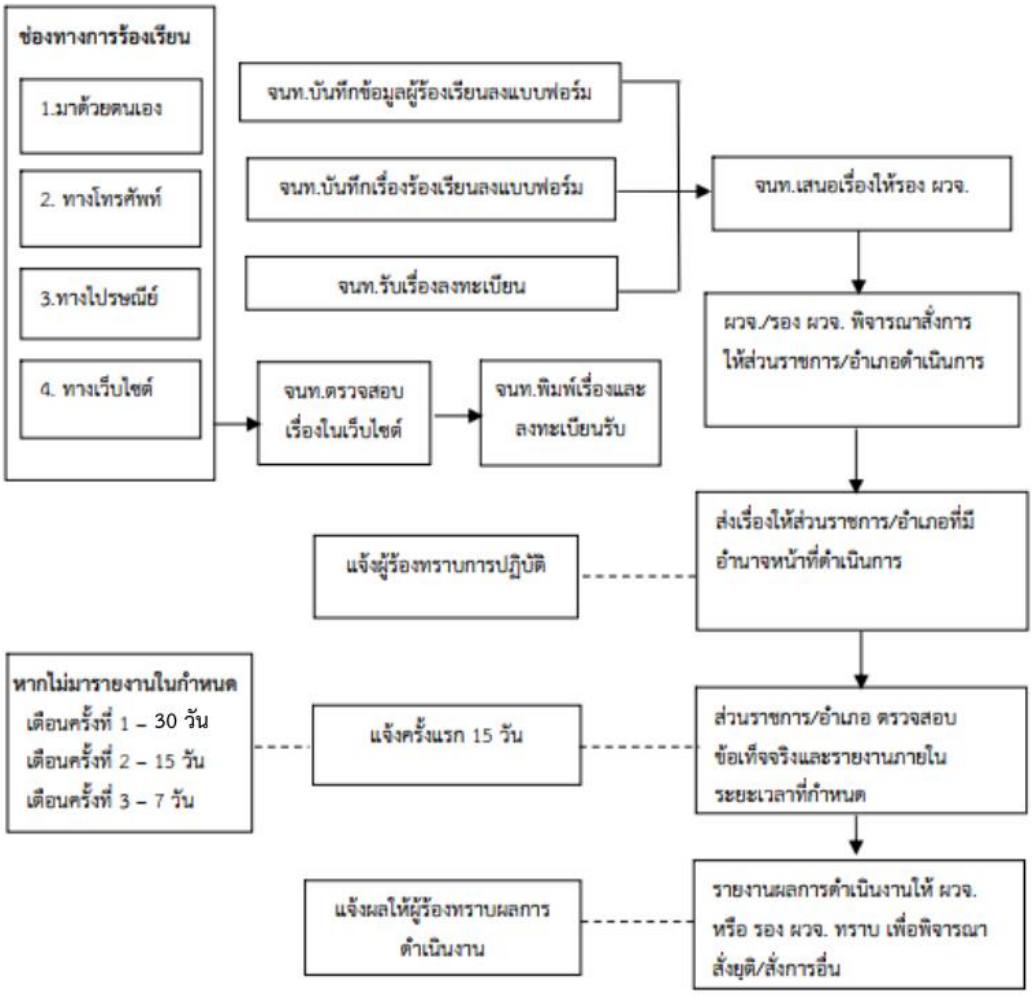
เจ้าหน้าที่ผู้รับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดความถูกต้องของเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนเบื้องต้น และลงรับเรื่องฯ ตามระเบียบงานสารบรรณ พร้อมทั้งแจกจ่ายเรื่องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายนิติกรและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด หรือมอบหมายให้ปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ดำเนินการประมวลเรื่องร้องทุกข์ร้องเรียนและวิเคราะห์ปัญหาความเดือนร้อนหรือความประสงค์ของผู้ร้องตลอดจนเร่งรัดติดตาม (กรณีไม่มีการรายงานผลการดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนด) และประมวลวิเคราะห์รายงานผลการดำเนินการของส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรณีรายงานผลการดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนด) พร้อมทั้งความเห็นเบื้องต้น เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อพิจารณาสั่งการส่วนราชการ/หน่วยงานที่รับผิดชอบ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาแก้ไขปัญหาตามภารกิจอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้วรายงานผลให้จังหวัดทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร

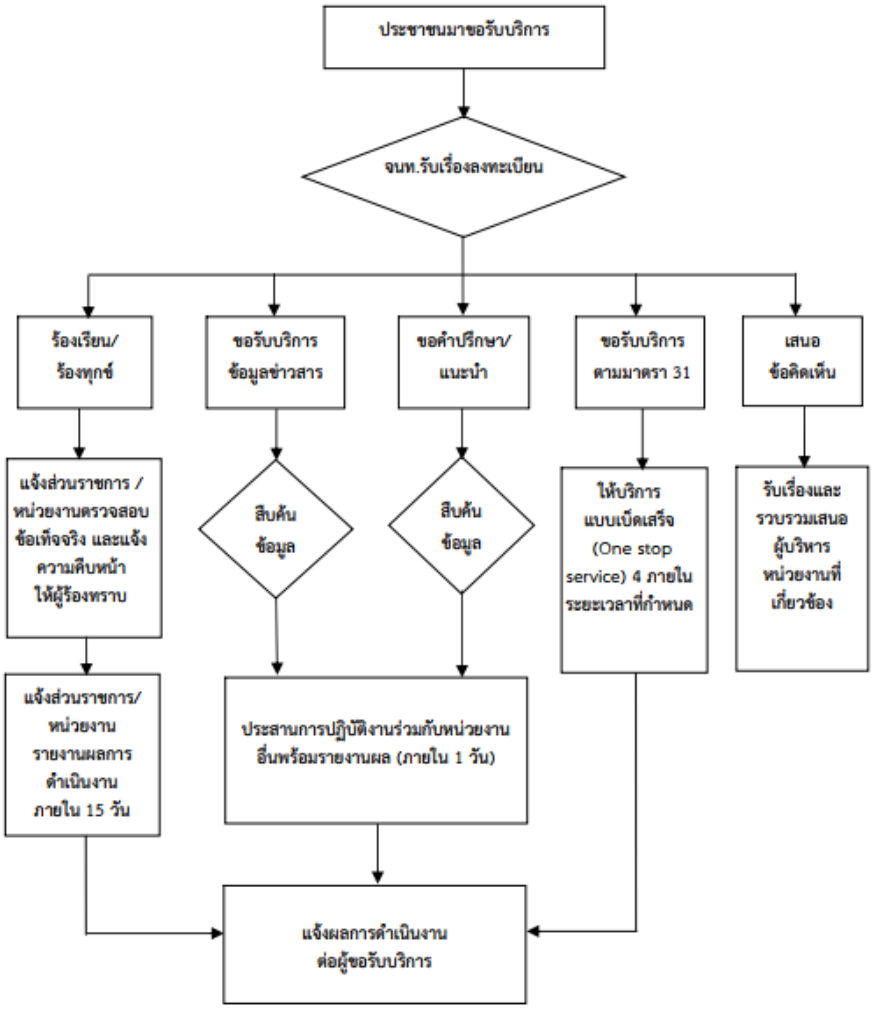
2.6.4 การติดตามประเมินผล

การประเมินผลการจัดการข้อร้องเรียน การติดตามเรื่องร้องเรียน การให้บริการของเจ้าหน้าที่ การแจ้งเตือน และรายงานผู้บังคับบัญชาตามเวลา มาตรฐานงาน ข้อมูลถูกต้อง ครบถ้วน รวดเร็ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาพที่ 8 *ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ*





ภาพที่ 9 *ขั้นตอนการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอ*

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.7 แนวคิดการประสานงาน

ภิญโญ สาธร (2519: 83) การประสานงานเป็นกระบวนการสัมพันธ์วัสดุและทรัพยากรอื่น ๆเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน (ภิญโญ สาธร, 2519)

พนัส หันนาดินทร์ (2513 : 28) จุดหมายสำคัญของการประสานงานคือ ความต้องการที่จะประสานงานหรือผนึกความพยายามและการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้งานของหน่วยงานดำเนินไปโดยสอดคล้อง ต้องกันและไปในทางเดียวกัน

(กมล อดุลพันธ์ และคณะ, 2521) กล่าวว่า การประสานงานมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

(1) การกำหนดแผนการหรือโครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงานขึ้นก่อน

(2) ให้ทุกคนรู้และเข้าใจแผนการหรือโครงการทั้งหมดหรือบางส่วนที่จำเป็น

(3) ให้ทุกคนเต็มใจรับงานส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำจริงๆ

2.8 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนโยบายสาธารณะ

2.8.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้ความหมายที่หลากหลาย เช่น

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2557) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน และกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต นั่นหมายความหมายว่า นโยบายสาธารณะคือแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของ รัฐบาลนั่นเอง มยุรี อนุมานราชธน (2549: 6) กล่าวถึง นโยบายสาธารณะว่านโยบายสาธารณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2557)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(จุมพล หนิมพานิชม, 2556) กล่าวว่า หากพิจารณาความหมายของนโยบายสาธารณะในความหมายที่แคบและความหมายที่กว้าง จะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องของแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล เป็นเรื่องโครงการที่สำคัญที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2558: 10) ได้สรุปกรอบแนวคิดในลักษณะองค์ประกอบร่วมกันของนโยบายสาธารณะว่าควรจะประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

(1) นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วยการตัดสินใจโดยรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์

(2) แนวทางที่พึงประสงค์ที่เกิดจากการตัดสินใจนั้น จะต้องถูกนำมาเป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล

(3) การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลจะประกอบด้วยกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม สำหรับนักวิชาการชาวต่างประเทศก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ดังนี้

James Anderson (1970; อ้างอิงจาก ธันยวัฒน์ รัตนสัค, 2552: 2) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดทางอุตสาหกรรม หรือการพัฒนาราคาสินค้าการเกษตร

Thomas R. Dye (1978; อ้างอิงจาก ธันยวัฒน์ รัตนสัค, 2552: 3) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำและอะไรคือความแตกต่างที่รัฐบาลทำ

Carl J. Friedrich (1963: 70) นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วยปัญหาอุปสรรคและโอกาส นโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่านักวิชาการชาวไทยและนักวิชาการชาวต่างประเทศต่างให้ความหมาย รวมถึงกรอบและกระบวนการของนโยบายสาธารณะคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ เป็นแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐได้กำหนดแนวทางเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหา บรรเทาความเดือดร้อน รวมถึงป้องกันปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ตามหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสาธารณะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมกล่าวโดยสรุปคือ กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปดำเนินการควบคุมดูแลเพื่อให้สาธารณชนได้ประโยชน์สุขทั่วกัน

2.8.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

(Anderson, 1995) ได้ให้กรอบแนวคิดในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นลำดับขั้นตอนไว้ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1). Problem Formation การก่อตัวของปัญหานโยบาย (policy problem) ปัญหา

นั้นเป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ ปัญหานั้นเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ (policy agenda) โดยคำว่าปัญหา ต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหาจริงหรือไม่ เพราะบางครั้งสิ่งที่เราคิดว่าเป็นปัญหา ความจริงอาจไม่เป็นปัญหาก็ได้

2) Formulation การก่อรูปนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดทางเลือกของนโยบาย (policy alternatives) ว่ามีทางเลือกใดบ้างในการแก้ปัญหา และใครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หากทางเลือกมีหลายทางก็ต้องวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกด้วย

3) Adoption การตัดสินใจนโยบาย ในขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจว่าทางเลือกต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดหรือนำทางเลือกใดไปบังคับใช้และเป็นสิ่งที่ต้องการให้เป็นรวมไปถึงใครจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย

4) Implementation การนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นว่าดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล และมีอะไรเป็นผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบาย

5) Evaluation การประเมินผลนโยบาย โดยการวัดว่านโยบายมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไรหลังจากนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ และใครจะเป็นผู้ประเมินผลนโยบาย อะไรคือผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล (Anderson, 1995)

(อุทัย เลาหวิเชียร, 2544) ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก การกำหนดปัญหา ขั้นตอนที่สอง การวิเคราะห์หาทางเลือก ขั้นตอนที่สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนที่สี่ การประเมินผลนโยบาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(1) การกำหนดปัญหา นโยบายสาธารณะจะมีได้ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก่อน และปัญหาจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีคนเป็นจำนวนมากไม่พอใจในเหตุการณ์ อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่คนส่วนใหญ่เห็นเป็นปัญหา ควรจะให้กลุ่มคนที่มีหน้าที่รับผิดชอบและกลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าเป็นปัญหาด้วย การที่คนหลายฝ่ายเห็นปัญหาอันหนึ่งอย่างเดียวกันและได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหานั้นก็จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นในขั้นของการกำหนดปัญหาจึงมีส่วนเกี่ยวพันกับหน้าที่ของการกำหนดนโยบาย เพราะปัญหาจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนเดียวกันกับเรื่องของการกำหนดนโยบาย

(2) การวิเคราะห์หาทางเลือก เมื่อทราบปัญหาและได้กำหนดเป็นเป้าหมายจากนั้นก็ทำการวิเคราะห์หาทางเลือกเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในการหาทางเลือก ผู้ที่ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายและค่านิยมให้ชัดเจนแล้วจึงแสวงหาทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งควรคิดว่า

ทางเลือกใดดีด้วย รวมทั้งการคำนวณเพื่อหาต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อมาจึงมาเปรียบเทียบถึงผลของทุกทางเลือก ซึ่งในที่สุดผู้ตัดสินใจก็จะเลือกทางเลือกที่บรรลุเป้าหมายและค่านิยมที่ดีที่สุด การวิเคราะห์ทางเลือกดังกล่าว เรียกว่า “the rational comprehensive theory” เป็นวิธีที่อาศัยหลักเหตุผล ซึ่งมีการศึกษาอย่างละเอียด แต่มีข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นการยากที่จะได้ข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นต้องทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศล้าหลัง ซึ่งมีวิธีการเก็บสถิติที่เชื่อถือได้ยาก การหาข้อมูลยิ่งยากขึ้น

ประการที่สอง นักบริหารไม่มีเวลาที่จะศึกษาทุกทางเลือกมาเปรียบเทียบก่อนตัดสินใจ โดยปกตินักบริหารต้องตัดสินใจในเวลาที่ค่อนข้างจำกัด

ประการที่สาม เป็นการสิ้นเปลืองมากที่จะใช้วิธีการศึกษาแบบใช้เหตุผลดังกล่าว โดยปกติหน่วยงานราชการมักจะไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับใช้ในกิจกรรมประเภทนี้

ประการที่สี่ วิธีการศึกษาแบบนี้เชื่อว่านักบริหารจะเลือกตัดสินใจเฉพาะทางเลือกที่ดีที่สุด การที่จะทราบว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดก็หมายความว่า มีเป้าหมายที่ตกลงกันไว้อย่างชัดเจนและมีหนทางที่จะบรรลุเป้าหมาย แต่ทางปฏิบัติการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นการยากที่จะทราบว่าเป้าหมายใดที่ได้มีการตกลงกัน

ประการที่ห้า การศึกษาโดยอาศัยหลักเหตุผล เหมาะกับเรื่องที่ไม่สลับซับซ้อน สามารถคิดคำนวณเป็นตัวเลขได้ โดยมีค่านิยมของมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องน้อยที่สุด แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง หลายกิจกรรมหรืออาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมส่วนใหญ่ไม่สามารถจะอธิบายโดยการใช้ตัวเลขแต่ประการเดียว และค่านิยมก็เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(3) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นของการวิเคราะห์หาทางเลือกก็เพื่อจะได้นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือ แผ่นกระดาษจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(4) การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือการประเมินผลนโยบาย ซึ่งปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ความหมายของการประเมินผลก็คือ การที่จะตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหนและเพียงใด การประเมินผลต้องอาศัยความรู้ทางการวิจัย แต่ก็มีคนเป็นจำนวนไม่น้อยได้ประเมินผลโดยอาศัยหลักการเข้าใจข้อเท็จจริงโดย ปราศจากเหตุผล (intuition) การคาดคะเนหรือการเดา ซึ่ง

เป็นคนละเรื่องกับการทำการวิจัย อาจกล่าวได้ว่า นักการเมือง นักบริหาร นักหนังสือพิมพ์ หรือประชาชนโดยทั่วไปมักประเมินผล โดยไม่ได้อาศัยพื้นความรู้การวิจัยมากนัก

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการประเมินกลไก กระบวนการและสัมฤทธิผล ของการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนร้องเรียน สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร 2554

การพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวร้องทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ (ศุภสิต เสนนอก) แนวทางการพัฒนาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอตามมาตรฐานการให้บริการของศูนย์ราชการสะดวก (GECC), (ธนรัฐ นันทนีย์)

การวิเคราะห์ปัญหาและพัฒนาประสิทธิภาพระบบการรับเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (วรเมธ ประดิษฐ์อาชีพ)

ผลของการนำระบบการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ออนไลน์ไปใช้ในงานรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรม : กรณีศึกษาศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กันต์ธีร์ แสงกล้า)

เรื่อง การศึกษาข้อร้องเรียนและผลการให้ความช่วยเหลือ ประชาชนของศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี การศึกษามีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์เนื้อหาข้อร้องเรียน 2) ผลการดำเนินการให้ความช่วยเหลือและ 3) ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านกฎหมายของศูนย์บริการประชาชนมีจำนวน 1,266 เรื่อง การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์เนื้อหาการร้องเรียนและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (พันศักดิ์ เจริญ (2552)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 3
ระเบียบวิธีวิจัย

จากการที่กล่าวไปแล้วว่างานวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับจังหวัดและอำเภอ” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในระดับจังหวัดและอำเภอ และศึกษาความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนของศูนย์ดำรงธรรมหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพหรือมีข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเป็นต้นแบบต่อศูนย์ดำรงธรรมอื่นๆ ทั่วประเทศ ให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นต่อไป

3.1 รูปแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัย ประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับจังหวัดและอำเภอ ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และรูปแบบของการสัมภาษณ์นั้น จะเป็นแบบกึ่งทางการ (Semi Structure Interview) โดยมีการตั้งคำถามที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัยไว้อย่างคร่าวๆ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นรวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับผู้ให้ข้อมูลแต่ละคนซึ่งอาจมีลักษณะของปัญหาหรือข้อเสนอแนะที่แตกต่างกัน เช่น ศูนย์ดำรงธรรมสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่เรื่องใดบ้าง, ประสบปัญหาในการเข้ารับบริการหรือไม่ ผลกระทบต่อปัญหาดังกล่าวมีอะไรบ้าง มากน้อย เพียงใด ต้องการที่จะให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงประสิทธิภาพศูนย์ดำรงธรรมอย่างไรบ้าง เป็นต้น ฯลฯ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1) ข้อมูลพื้นฐาน เช่น อายุ เพศ เรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวข้องกับอะไร
2) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นที่ส่งผลต่อการร้องทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัด
3) ข้อเสนอแนะว่าอยากให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมเรื่องใดบ้าง
4) เรื่องที่แก้ไขได้ และแก้ไขไม่ได้ โดยกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอจำแนกเป็นประเภทของเรื่อง

3.2 แหล่งข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ดำเนินการวิจัยโดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากประสบการณ์ของการทำงานและเห็นปัญหาของผู้วิจัย ในพื้นที่ของอำเภอที่ผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่ และใช้ข้อมุลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากการเก็บรวบรวมข้อมูลการทำงาน และการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอในพื้นที่จังหวัดตราด ทั้งข้อมูลเอกสารทางราชการ หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเอกสารทางราชการที่จัดพิมพ์โดย กระทรวงมหาดไทย และที่สำคัญไปกว่านั้น ได้ใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ทั้งประสบการณ์และความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน บุคคลที่อื่นๆที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่เคยใช้บริการของศูนย์ดำรงธรรมทั้งสามอำเภอ คือ อำเภอบ่อไร่ อำเภอเขาสมิง และอำเภอเกาะช้าง รวมไปถึงศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราดอีกด้วย

3.3 กลุ่มประชากรเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

โดยประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ คือ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน บุคคลที่อื่นๆที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่เคยใช้บริการของศูนย์ดำรงธรรมทั้งสามอำเภอ คือ อำเภอบ่อไร่ อำเภอเขาสมิง และอำเภอเกาะช้าง รวมไปถึงศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราดอีกด้วย โดยในส่วนของ

3.3.1 ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ: จะเก็บข้อมูลจากนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบฝ่ายอำนวยความเป็นธรรม หรือ ศูนย์ดำรงธรรม, พนักงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายศูนย์ดำรงธรรมประจำอำเภอของ ที่ทำการปกครองอำเภอบ่อไร่, ที่ทำการปกครองอำเภอเขาสมิง และที่ทำการปกครองอำเภอเกาะช้าง อย่างน้อย อำเภอละ 5 คน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.3.2 ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด: จะเก็บข้อมูลสัมภาษณ์จาก ผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด, นักวิเคราะห์แผนและนโยบาย, นิติกรและเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

3.3.3 ผู้ใช้บริการ: เก็บข้อมูลสัมภาษณ์กับประชาชนที่เคยใช้บริการร้องเรียน ร้องทุกข์ผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด รวมเคสทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ โดยจะเก็บข้อมูลผู้ใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ จำนวนอำเภอละ 10 คน และผู้ที่เคยใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอีก 10 คน รวมกลุ่มตัวอย่างของผู้ใช้บริการทั้งหมดอยู่ที่ 40 คน

3.4 วิธีการเลือกและเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ผู้วิจัยเลือกเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเฉพาะเจาะจง (Purposive Samping) เป็นผู้ให้ข้อมูลที่มีตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาเรื่องที่รับร้องเรียน ในประเด็นนั้นๆ โดยที่เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ค้นคว้า ได้แก่ แบบสัมภาษณ์สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมทั้งสามอำเภอและจังหวัดตราด (ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ฯและเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการที่เคยประสานการปฏิบัติกับศูนย์ฯ) และแบบสัมภาษณ์ประชาชนผู้ที่เคยใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมทั้งสามอำเภอและจังหวัดตราด โดยมีประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

3.4.1 แนวทางการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัด มีคำถามครอบคลุม

3.4.2 ประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ ขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมดของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดตราด การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในแต่ละเรื่อง บทบาทของเจ้าหน้าที่แต่ละคนในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ นโยบายของรัฐบาลที่มีผลต่อการขับเคลื่อนศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง วัสดุอุปกรณ์ จำนวนบุคลากร ความรู้ความสามารถของบุคลากร ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้งสามอำเภอและจังหวัดตราด

3.4.3 ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดตราด มีคำถามครอบคลุมประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ ปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม เช่น สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง นโยบายของรัฐบาล ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างของศูนย์ดำรงธรรม ลักษณะการบริหารของผู้บังคับบัญชา ความรู้ความสามารถและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงงบประมาณที่ใช้ดำเนินงานและปัจจัยด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ขั้นตอน คือ

การเก็บรวบรวมข้อมูลขั้นที่ 1 คือ การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการศึกษาเอกสารตำรา หนังสือ วิชาการกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมทั้งสามอำเภอและจังหวัดตราด และประสบการณ์ของผู้วิจัย ในพื้นที่ของอำเภอที่ผู้วิจัยปฏิบัติงาน และเอกสารแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูลขั้นที่ 2 คือ การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกหรือการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Data) ซึ่งจะสัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมโดยตรง ในการเข้าถึงข้อมูลหรือการได้มาซึ่งข้อมูลนั้นผู้วิจัยได้ตระหนักถึงการทำความเข้าใจในข้อมูลและปรากฏการณ์ที่แท้จริง เพื่อจะได้ความเป็นจริงโดยเฉพาะข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์

อักษร และวาจาท่าทีต่างๆของผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

3.5.1 ทำการจัดหมวดหมู่ และจำแนกประเภทของเรื่องและประเภทเรื่องที่ร้องเรียน ให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สามารถเข้าใจความหลากหลายของปรากฏการณ์

3.5.2 ทำการจัดระบบข้อมูลตามวัตถุประสงค์และประเด็นปัญหาการวิจัยเพื่อทำความเข้าใจความหลากหลาย ความหมาย และเหตุผลของประชากรกลุ่มตัวอย่าง

3.5.3 ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้มาว่าครบถ้วนหรือไม่ หลักจากนั้นทำการสรุปและยืนยันข้อมูล

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.6.1 นำข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์มาอ่านหลายๆครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของข้อมูลที่ได้และพิจารณาประเด็นที่สำคัญ

3.6.2 นำข้อมูลกลับมาอ่านอีกครั้งโดยละเอียดทุกบรรทัดและจึงตีความ พร้อมทำการดึงข้อความหรือประโยคที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยใดที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการเรื่องร้องเรียนศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดตราด และเกี่ยวข้องกับปัญหา/อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนศูนย์ดำรงธรรมว่าเป็นเพราะสาเหตุใดบ้าง

3.6.3 นำประเภทของเรื่องร้องเรียน ที่สัมภาษณ์มาที่สามารถแก้ไขได้หรือไม่ได้ ของแต่ละศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้งสามอำเภอและจังหวัดตราด มาเทียบกันเป็นลำดับ 3 ลำดับว่า เรื่องร้องเรียนเรื่องไหน แก้ปัญหาได้ และเรื่องไหนแก้ไขปัญหาไม่ได้ และ สาเหตุของการแก้ไขปัญหา เป็นเพราะสาเหตุใด

3.6.4 ใช้การเขียนบรรยายและวิเคราะห์สิ่งที่ค้นพบอย่างละเอียดและชัดเจน โดยจะมีการนำทฤษฎี/แนวคิดที่ ได้ศึกษาไปเขียนบรรยายควบคู่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อแสดงความชัดเจนว่าปัจจัยใดส่งผลต่อประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรม

3.7 การตรวจสอบความถูกต้องและน่าเชื่อถือของข้อมูล

เนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกกับแหล่งข้อมูล แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำของข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบทั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สองด้าน ซึ่งเป็นการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล แหล่งข้อมูล และผู้ทำการเก็บข้อมูลที่มีความแตกต่างกันไป โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ (สุภางค์ จันทวานิช, 2547: 31-33) ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ดำรงธรรม รวมถึงข้อมูลจากเว็ปไซต์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลจากสองกลุ่มที่มีความแตกต่างกันโดยแยกเป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้งสามอำเภอและจังหวัดตราด และกลุ่มประชาชนผู้เคยใช้บริการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้งสามอำเภอและจังหวัดตราด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4
ผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราดผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม โดยอธิบายในระดับจังหวัดและอำเภอ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม และเพื่อวิเคราะห์หาหนทางหรือเสนอแนะในนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม กรณีในที่นี้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ตราขึ้นมาเพื่อให้เอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการ ให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในแง่ของการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันยังจำเป็นที่จะต้องนำเอาแนวคิดและทฤษฎีที่มีความเหมาะสมมาใช้ด้วย โดยหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) นั้น เป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้การระบบราชการสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันต่อยุคโลกาภิวัฒน์ที่มีความเร่งรีบในทุกการดำเนินชีวิตของประชาชน และมีการศึกษาในเรื่องที่ใกล้เคียงกับงานการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการและงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่องรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการ ประเมินกลไก กระบวนการและสัมฤทธิ์ผลของการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนร้องเรียน ในแง่ของการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ซึ่งต่างกันตรงที่งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพไม่ใช่เชิงปริมาณนั่นเอง

และจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า “ปัจจัยใดส่งผลต่อประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดตราด” และ “เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ปัญหาในระดับจังหวัดและอำเภอ” อันจะนำไปสู่ถึงการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาและส่งผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรม และสามารถจะตอบคำถามได้ว่าแท้จริงแล้วกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้น สามารถแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ได้อย่างรอบด้านหรือไม่ และสุดท้ายสามารถนำไปสู่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมนั้นแท้จริงแล้วเพื่อส่งเสริมการบูรณาการของหน่วยงานราชการในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่หรือไม่ อย่างไรนั้น ซึ่งจากการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ให้ข้อมูลทั้งฝ่ายที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานและฝ่ายผู้ใช้บริการ ด้วยเทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึกพร้อมแนวคำถามในการสัมภาษณ์ที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 3 ผู้วิจัยจึงสามารถแบ่งการนำเสนอและวิเคราะห์ผลการวิจัยออกเป็น 2 ประเด็นดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1) สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาร้องเรียน แต่เรื่องร้องเรียนนั้นคงค้างหรือแก้ไขไม่ได้มากที่สุด ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้ง 3 อำเภอ (อำเภอบ่อไร่, อำเภอเขาสมิง และอำเภอเกาะช้าง) และ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด
2) สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องและปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมในระดับจังหวัดและอำเภอ
3) การวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาและส่งผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรม และกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้น สามารถแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ได้อย่างบูรณาการรอบด้านหรือไม่ และสุดท้ายสามารถนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมนั้นแท้จริงแล้วเพื่อส่งเสริมการบูรณาการของหน่วยงานราชการในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่หรือด้วยวัตถุประสงค์อื่น

4.1 สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาร้องเรียน แต่เรื่องร้องเรียนนั้นคงค้างหรือแก้ไขไม่ได้มากที่สุด ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้ง 3 อำเภอ (อำเภอบ่อไร่, อำเภอเขาสมิง และอำเภอเกาะช้าง) และ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด

โดยสถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาร้องเรียนนั้น ทางผู้วิจัยได้จำแนกออกเป็น 13 ประเภทเรื่องร้องเรียน จากการเก็บข้อมูลรวบรวมเอกสารต่างๆ ได้ดังนี้

1) ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน, ข้อพิพาทล้ำเขตแดน)
2) ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)
3) หนี้นอกระบบ
4) ปัญหาที่เกี่ยวกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)
5) เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น)
6) ประเด็นเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง (จัดการมรดก, การฟ้องหย่า, การแบ่งสินสมรส)
7) ขอความช่วยเหลือ และสวัสดิการพื้นฐาน (การรักษาพยาบาล, ขอที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน
8) แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน, จอดรถในที่ห้ามจอด, รถบรรทุกหินน้ำหนักเกิน, ยาเสพติด)
9) ถนน (ขอให้ปรับปรุงถนน, ไฟฟ้าส่องสว่าง)
10) สคบ (ความเสียหายต่อผู้บริโภค)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

11) น้ำอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตร

12) สาธารณภัย

13) บริการให้คำปรึกษา

ตารางที่ 1*สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอบ่อไร่ ประจำปีงบประมาณ 2564 – 2566*

ประเภทให้บริการ	ศดธ.จังหวัดตราด รับเรื่อง			
	จำนวนเรื่องเข้า	แล้วเสร็จ/ยุติ	คงค้าง / แก้ไม่ได้	ยุติเรื่องร้อยละ
1. ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน, ข้อพิพาทล้ำเขต	35	24	11	68.5
2. ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)	14	10	4	71.4
3. หนี้นอกระบบ	2	2	0	100
4. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)	28	14	14	50
5. เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น)	3	2	1	66.67
6. ประเด็นเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง (จัดการมรดก, การฟ้องหย่า, การแบ่งสินสมรส)	8	5	3	62.5
7.ขอความช่วยเหลือ และสวัสดิการพื้นฐาน (การรักษาพยาบาล, ขอที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน	4	4	0	100
8. แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน, จอดรถในที่ห้ามจอด, รถบรรทุกหินน้ำหนักเกิน, ยา	3	2	1	66.67
9. ถนน (ขอให้ปรับปรุงถนน, ไฟฟ้าส่องสว่าง)				
10 สคบ (ความเสียหายต่อผู้บริโภค)				
11. น้ำอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตร	2	2	0	100
12. สาธารณภัย	6	6	0	100
13.บริการให้คำปรึกษา	3	3	0	100
รวมทั้งหมด	108	74	34	

จากตารางสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่า สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามามากที่สุด และคงค้างหรือแก้ไขปัญหาไม่ได้ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอบ่อไร่ ในสามลำดับแรกคือ

1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)

2) แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน, จอดรถในที่ห้ามจอด, รถบรรทุกหินน้ำหนักเกิน, ยาเสพติด) และ การร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)

3) ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน , *ข้อพิพาทล้ำเขตแดน)*

ตารางที่ 2 *สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเขาสมิง ประจำปีงบประมาณ 2564 – 2566*

ประเภทให้บริการ	ศคช.จังหวัดตราด รับเรื่อง			
	จำนวนเรื่องเข้า	แล้วเสร็จ/ยุติ	คงค้าง / แก้ไม่ได้	ยุติเรื่องร้อยละ
1. ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน, ข้อพิพาทล้ำเขต	40	27	13	67.5
2. ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)	5	4	1	80
3. หนี้นอกระบบ	10	8	2	80
4. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)	30	20	10	66.67
5. เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น)	10	5	5	50
6. ประเด็นเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง (จัดการมรดก, การฟ้องหย่า, การแบ่งสินสมรส)	10	7	3	70
7.ขอความช่วยเหลือ และสวัสดิการพื้นฐาน (การรักษาพยาบาล, ขอที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน	4	4	0	100
8. แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน, จอดรถในที่ห้ามจอด, รถบรรทุกหินน้ำหนักเกิน, ยา	3	3	0	100
9. ถนน (ขอให้ปรับปรุงถนน, ไฟฟ้าส่องสว่าง)	3	2	1	66.67
10 สคบ (ความเสียหายต่อผู้บริโภค)	3	3	0	100
11. น้ำอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตร	2	2	0	100
12. สาธารณภัย	4	3	1	75
13.บริการให้คำปรึกษา	3	2	1	66.67
รวมทั้งหมด	127	90	37	

จากตารางสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่า สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามามากที่สุด และคงค้างหรือแก้ไขปัญหาไม่ได้ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเขาสมิง ในสามลำดับแรกคือ

1) เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น)
2) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน) และ การร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)
3) ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน, ข้อพิพาทล้ำเขตแดน)

ตารางที่ 3 *สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกาะช้างประจำปีงบประมาณ 2564 – 2566*

ประเภทให้บริการ	ศลช.จังหวัดตราด รับเรื่อง			
	จำนวนเรื่องเข้า	แล้วเสร็จ/ยุติ	คงค้าง / แก้ไม่ได้	ยุติเรื่องร้อยละ
1. ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน, ข้อพิพาทล้ำเขต	10	7	3	70
2. ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)	12	7	5	58.33
3. หนี้นอกระบบ	3	2	1	66.67
4. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)	25	10	15	40
5. เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น)	10	5	5	50
6. ประเด็นเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง (จัดการมรดก, การฟ้องหย่า, การแบ่งสินสมรส)				
7.ขอความช่วยเหลือ และสวัสดิการพื้นฐาน (การรักษาพยาบาล, ขอที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน				
8. แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน, จอดรถในที่ห้ามจอด, รถบรรทุกหินน้ำหนักเกิน, ยา				
9. ถนน (ขอให้ปรับปรุงถนน, ไฟฟ้าส่องสว่าง)				
10 สคบ (ความเสียหายต่อผู้บริโภค)	3	2	1	66.67
11. น้ำอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตร	2	2	0	100
12. สาธารณภัย	4	3	1	75
13.บริการให้คำปรึกษา	3	3	0	100
รวมทั้งหมด	72	41	31	

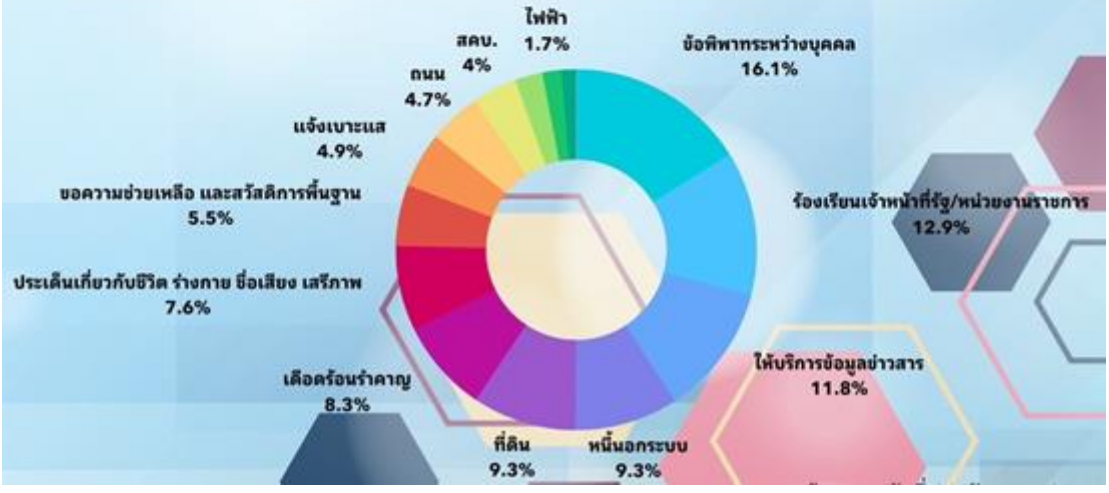
จากตารางสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่า สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามามากที่สุด และคงค้างหรือแก้ไขปัญหาไม่ได้ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกาะช้าง ในสามลำดับแรกคือ

1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)
2) เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น) ของสถานประกอบการ
3) ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 4 **สถิติเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ประจำปีงบประมาณ 2563 – 2566**

ประเด็นเรื่อง	จำนวน (ร้อยละ)
1. ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน , การต่อเติมอาคารล่วงล้ำเขตแดน)	85 (16.13)
2. ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ/หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)	68 (12.90)
3. ให้บริการข้อมูลข่าวสาร (ให้ข้อมูลเกี่ยวกับทางราชการ กฎหมาย คัดถ่ายเอกสาร)	62 (11.77)
4. หนี้นอกระบบ	49 (9.30)
5. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอออกเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์ ขอเข้าร่วมโครงการบอกดิน 3 ป่าสงวนแห่งชาติ)	49 (9.30)
6. เดือดร้อนรำคาญ (เสียง , กลิ่น , ควัน , ฝุ่น)	44 (8.35)
7. ประเด็นเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง เสรีภาพ (แต่งตั้งผู้จัดการมรดก , การฟ้องหย่า , การแบ่งสินสมรส)	40 (7.59)
8. ขอความช่วยเหลือ และสวัสดิการพื้นฐาน (การรักษาพยาบาล , ขอทุนประกอบอาชีพ , ขอที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน)	29 (5.50)
9. แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน , จอดรถในที่ห้ามจอด , รถบรรทุกดินน้ำหนักเกิน , ยาเสพติด , แรงงานต่างด้าว)	26 (4.93)
10. ถนน (ขอให้ปรับปรุงซ่อมแซมถนน , ไฟฟ้าส่องสว่างริมทาง , ป้ายสัญลักษณ์จราจร)	25 (4.74)
11. สคบ. (ความเสียหายที่เกิดต่อผู้บริโภค)	21 (3.99)
12. น้ำอุปโภค บริโภค และใช้ในการเกษตร (แก้ไขปัญหาน้ำประปาไม่ไหล , คุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน , ขอให้สร้างเขื่อน)	13 (2.47)
13. ไฟฟ้า (แก้ไขปัญหากระแสไฟฟ้าขัดข้อง , ขอขยายเขตการให้บริการไฟฟ้า)	9 (1.71)
14. สาธารณภัย (อุทกภัย , วาตภัย , ภัยแล้ง)	6 (1.14)
15. ขอสัญชาติ	1 (0.18)



ตารางที่ 5 *สถิติเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ประจำปีงบประมาณ 2563 – 2566*

ประเภทให้บริการ	คลช.จังหวัดตราด รับเรื่อง			
	จำนวนเรื่องเข้า	แล้วเสร็จ/ยุติ	คงค้าง / แก้ไม่ได้	ยุติเรื่องร้อยละ
1. ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน, ข้อพิพาทล้ำเขต	85	40	45	47.05
2. ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)	68	42	26	61.7
3. หนี้นอกระบบ	49	32	17	65.3
4. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)	46	32	14	69.5
5. เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น)	44	30	14	75
6. ประเด็นเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง (จัดการมรดก, การฟ้องหย่า, การแบ่งสินสมรส)	40	31	9	77.5
7.ขอความช่วยเหลือ และสวัสดิการพื้นฐาน (การรักษาพยาบาล, ขอที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน	29	22	7	75.8
8. แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน, จอดรถในที่ห้ามจอด, รอบรรทุกหินน้ำหนักเกิน, ยา	26	25	1	96.1
9. ถนน (ขอให้ปรับปรุงถนน, ไฟฟ้าส่องสว่าง)	25	23	2	92
10 สคบ (ความเสียหายต่อผู้บริโภค)	21	20	1	95.2
11. น้ำอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตร	13	11	2	84.6
12. สาธารณภัย	6	6	0	100
13.บริการให้คำปรึกษา	1	1	0	100
รวมทั้งหมด	453	315	138	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากตารางสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่า สถิติประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามามากที่สุด และคงค้างหรือแก้ไขปัญหาไม่ได้ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ในสามลำดับแรกคือ

1) ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน , ข้อพิพาทล้ำเขตแดน)
2) ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)
3) หนี้นอกระบบ, การฉ้อโกงเงิน และ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)

จากสถิติเรื่องร้องเรียนสามารถสรุปประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามามากที่สุด แต่คงค้างหรือแก้ไขปัญหาไม่ได้ของ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัด มีดังนี้ ตามลำดับ

1. ข้อพิพาทระหว่างบุคคล (ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน เช่น ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน, ข้อพิพาทล้ำเขตแดน) ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ / หน่วยงานราชการ (การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ)
2. หนี้นอกระบบ, และการฉ้อโกงเงิน
3. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน)
4. เดือดร้อนรำคาญ (เสียง, กลิ่น, ควัน, ฝุ่น)

จากสถิติเรื่องร้องเรียนสามารถสรุปประเภทเรื่องร้องเรียนที่เข้ามามากที่สุด แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ในสี่ลำดับแรก คือ

1. ปัญหาสาธารณภัย
2. แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมาย (การเล่นการพนัน, จอดรถในที่ห้ามจอด, รถบรรทุกหินน้ำหนักเกิน, ยาเสพติด)
3. สคบ (ความเสียหายต่อผู้บริโภค)
4. น้ำอุปโภคบริโภคและใช้ในการเกษตร

จากข้อมูลสถิติจะเห็นได้ว่า จากประเภทเรื่องที่แก้ไขปัญหาไม่ได้นั้น มักจะเป็นประเด็นที่มีปัจจัยเกี่ยวกับการร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆของรัฐ และข้อกฎหมาย เกี่ยวเนื่องด้วยเป็นความเดือดรอนที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในหน่วยงานเดียว ในขณะที่ ประเภทเรื่องที่จะมีแนวโน้มสามารถแก้ไขได้นั้น มักจะเป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ภายในหน่วยงานนั้น ไม่ต้องใช้ข้อกฎหมายสลับซับซ้อนมาไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.2 สภาพปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมในระดับจังหวัดและอำเภอ

สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดในพื้นที่จังหวัดตราด ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่ได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและมีข้อค้นพบ ดังต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานในกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด

1. ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหา

ในกระบวนการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์นั้น ปัญหาอุปสรรคที่พบได้แก่ กระบวนการดำเนินการของระบบราชการไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที เนื่องด้วยการดำเนินการของภาครัฐนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นในการดำเนินงานจึงจำเป็นที่จะต้องรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการ ว่ามีแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงส่งผลปัญหาของการดำเนิงานการแก้ไขปัญหาร้องเรียน/ร้องทุกข์ในบางเรื่องเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

“...ปัญหาในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนนั้น ในบางครั้งเราไม่สามารถดำเนินการแก้ไขหรือตัดสินใจในการดำเนินการได้ด้วยตนเอง เนื่องด้วยต้องดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ และต้องรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอปลัดอาวุโส และนายอำเภอ ตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาสั่งการ ซึ่งทำให้ในบางครั้ง เราไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ไขให้กับประชาชนทันท่วงที ทำให้ในการแก้ไขปัญหามีการคงค้างหรือแก้ไขปัญหาไม่ได้ หรือในบางครั้งปัญหาและอุปสรรคก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยของบุคคลที่ทำการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยนั้นๆ จำเป็นต้องใช้ศิลปะในการดำเนินการไกล่เกลี่ยแล้วแต่ประเด็นร้องเรียนนั้นๆ ต้องประเมินผู้ร้องและผู้ถูกร้องในการดำเนินการไกล่เกลี่ยด้วย ทุกอย่างขึ้นอยู่กับความสามารถและประสบการณ์ของทีมงานในการร่วมไกล่เกลี่ยนี้ ปัจจัยนี้ก็มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้...”

(ปลัดอำเภอเขาสมิงและเจ้าหน้าที่ ฝ่ายอำนวยความเป็นธรรมของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเขาสมิง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2566)

“เนื่องด้วยในกระบวนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมนั้น ย่อมกระทบต่อสิทธิของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทั้งทางผู้ร้องเรียนหรือผู้ถูกร้องเรียน ดังนั้นในการดำเนินงานแต่ละครั้ง จึงจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย เพราะฉะนั้นจะต้องการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล แล้วเสนอให้นายอำเภอพิจารณาสั่งการเพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปด้วยความถูกต้อง และไม่มีความผิดพลาดในการดำเนินงานเกิดขึ้น แต่ในบางครั้งหากเรื่องนั้นมีความจำเป็นเร่งด่วน ทางพี่จะนำเรียนนายอำเภอทางโทรศัพท์ หรือไม่ก็ถือเรื่องเข้าไปคุย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เพื่อขอแนวทางในการดำเนินงาน แล้วพิจารณาสั่งการให้ปลัดอำเภอดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นทันที”

(ปลัดอำเภออาวุโส รักษาราชการแทนนายอำเภอบ่อไร่ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2566)

อีกทั้งในด้านบุคลากร และความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่นั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดอยู่บางประการ เนื่องด้วยมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการให้บริการของประชาชนและการขับเคลื่อนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาร้องเรียน/ร้องทุกข์ รวมทั้งบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดตราดนั้น ยังขาดผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านที่เฉพาะเจาะจง เนื่องด้วยการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอนั้น ส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับปัญหาข้อกฎหมายเป็นหลัก แต่ปลัดอำเภอนั้นส่วนใหญ่ไม่ได้จบนิติศาสตร์ จึงทำให้ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย โดยต้องอาศัยการสั่งสมประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทักษะส่วนตัวในการดำเนินงานในแต่ละกรณีๆนั้นๆ ซึ่งปรากฏตามรายละเอียดคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

“...เนื่องด้วยปลัดอำเภอนั้น ในบางครั้งไม่ได้ทำงานหน้าเดียวเสมอไป ซึ่งบางครั้งปลัดศูนย์ดำรงธรรม ก็ต้องไปช่วยเหลืองานด้านอื่นหรือต้องลงพื้นที่ เช่น เรื่องความมั่นคง งานนโยบายเร่งด่วนต่างๆ เป็นต้น และอีกทั้งตำแหน่งปลัดอำเภอนั้น มักจะมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันบ่อย ในบางครั้งก็มีการบรรจุของปลัดอำเภอใหม่ จึงทำให้การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมนั้นไม่มีความต่อเนื่อง เพราะว่าบางเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์นั้นเราไม่ได้แก้ไขด้วยกันในระยะสั้นๆ บางเรื่องใช้เวลาเป็นเดือน เนื่องจากศูนย์ดำรงธรรมนั้นไม่ได้มีอำนาจในการบังคับให้คู่กรณีมาให้ปากคำหรือให้ข้อมูลโดยไม่สามารถออกเป็นหมายเรียกเหมือนพนักงานสอบสวนได้ ซึ่งเราจะต้องทำการนัดคู่กรณี หากไม่ว่างก็จำเป็นต้องเลื่อนออกไป และการแก้ไขปัญหาในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของประชาชนต้องอาศัยความรู้ในด้านกฎหมาย ซึ่งปลัดอำเภอหรือเจ้าหน้าที่อาจไม่ได้จบสายนิติศาสตร์มา ก็อาจจะไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายมากนัก อีกปัจจัยหนึ่งก็คือการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนนั้นก็ต้องมีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทต่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายให้สามารถตกลงกันได้และเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์นั้นยุติลง โดยการดำเนินงานกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรมนั้นต้องอาศัยประสบการณ์ความเชี่ยวชาญและทักษะส่วนตัวของปลัดอำเภอหรือผู้แทนไกล่เกลี่ยนั้น เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์มีความรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล...”

(ปลัดอำเภอบ่อไร่และเจ้าหน้าที่ ฝ่ายอำนวยความเป็นธรรม ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอบ่อไร่ สัมภาษณ์เมื่อ 10 ตุลาคม 2566)

“...ในส่วนสำหรับข้าพเจ้าที่เคยมาใช้บริการ พบว่าเจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน เนื่องจากตอนที่ข้าพเจ้าเข้าไปขอคำปรึกษาและร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องการทำสัญญาเช่าที่ดินนั้น พบเจ้าหน้าที่อยู่ แต่ว่าไม่สามารถให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำสัญญาเช่าที่ดินได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่นั้นยังไม่มีความรู้ทางด้านตรงนี้ จึงต้องรอให้ปลัดอำเภอมาให้ข้อมูล ซึ่ง ณ เวลานั้นปลัดอำเภอได้ลงพื้นที่อยู่ จึงทำให้ข้าพเจ้าเสียเวลารอ โดยข้าพเจ้าอยากให้มีการจัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายมาอยู่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ดำรงธรรม และควรจะให้มีบุคลากรมากกว่านี้ เพื่อที่จะให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วและไม่ล่าช้าจนเกินไป...”

(ผู้ที่เคยเข้ารับบริการ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2566)

2. ปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการดำเนินการส่งเรื่องไปสู่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการติดตามเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

ในการดำเนินการประสานเพื่อส่งเรื่องไปยังหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น มักจะพบปัญหาในเรื่องความซับซ้อนของเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อีกทั้งในบางครั้งยังเกิดความซับซ้อนหรือความเข้าใจผิดในเรื่องขอบเขตและความรับผิดชอบของส่วนราชการ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจำเป็นต้องเรียนรู้ ความเข้าใจ ในรายละเอียดข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์เป็นอย่างดี ว่าเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ดังกล่าว มีหน่วยงานใดบ้าง เป็นผู้รับผิดชอบและมีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้เสนอเรื่องทำความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการได้ถูกต้อง ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม ก็ยังไม่มีความเข้าใจในประเด็นปัญหาอย่างถ่องแท้ว่าเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ บางเรื่องอยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานระดับจังหวัดก็ส่งเรื่องมาให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอแก้ไขซึ่งจริงๆ แล้ว อปท. นั้นอยู่ในการกำกับดูแลของตัวจังหวัดตราด แต่ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการเรื่องดังกล่าวอย่างเต็มที่ หรือเรื่องร้องเรียนนั้นการตัดสินใจเรื่องนั้นๆ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานอื่นๆ ที่ศูนย์ดำรงธรรมจะต้องทำหน้าที่ประสานงานร่วมกันบูรณาการในการดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งการตัดสินใจขึ้นกับหน่วยงานอื่น จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการดำเนินการแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าวหรือใช้เวลานานหรือเรื่องคงค้างในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น อีกทั้งในการดำเนินการประสานเพื่อส่งเรื่องต่อส่วนราชการนั้น ต้องทำในรูปแบบของเอกสาร ซึ่งเป็นการเพิ่มกระบวนการขั้นตอนในการส่งต่อเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งปรากฏตามรายละเอียดคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญสุด ดังนี้

“...ในการดำเนินการประสานเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ในบางครั้งทางเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม มีการประสานเพื่อส่งต่อเรื่องร้องเรียนหรือการประสานเพื่อลงพื้นที่ร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้น ซึ่งประเด็นเรื่องนั้น หน่วยงานที่ทางศูนย์ดำรงธรรมประสานไม่สามารถบรรลุถึงคำตอบและรายละเอียด

ของปัญหาได้ทั้งหมด เพราะบางประเด็นเรื่องร้องเรียน มีการรับผิดชอบจากหลายหน่วยงาน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบูรณาการหน่วยงานในพื้นที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เราไม่สามารถบรรลุหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นที่ร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้ ตัวอย่างเช่น มีเรื่องร้องเรียนเรื่องหนึ่ง ว่ามีการบุกรุกที่สาธารณะ และมีการเอาหินมาวางในพื้นที่ของผู้ร้อง แต่ข้อเท็จจริงก็คือ ในพื้นที่ตรงนั้นยังไม่สามารถชี้แนวเขตที่แท้จริงได้ว่า เป็นที่ประเภทใดหรือในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ซึ่งทับซ้อนอยู่ถึงสามหน่วยงานคือ ที่ดินจังหวัด, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด, หน่วยป้องกันรักษาป่า ฯลฯ ซึ่งในที่ดินนี้ยังอยู่ในประเด็นตรวจสอบข้อพิพาทกันอยู่ ทำให้เรื่องในประเด็นแบบนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที เพราะต้องดำเนินการตรวจสอบและตัดสินแนวชี้วัดให้ชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ในหลักฐานก่อน อันเป็นการส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าว...”

(ปลัดอำเภอบ่อไร่และเจ้าหน้าที่ ฝ่ายอำนวยความเป็นธรรมของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอบ่อไร่ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2566)

“.....การดำเนินการส่งเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนั้น โดยส่วนมากต้องทำในรูปแบบของเอกสาร ซึ่งต้องมีกระบวนการในการนำเสนอหนังสือต่อผู้บริหาร ในบางครั้งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร จึงส่งผลให้ในบางครั้งการดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้า...”

(นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2566)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

“.....จากที่ข้าพเจ้าเคยเข้ารับบริการกับศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดก็คือ ความล่าช้าจากการทำงานหรือตรวจสอบร่วมกันของหน่วยงาน จากการที่ข้าพเจ้าเคยร้องเรียนร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่ออกโฉนดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีหน่วยงานหลายหน่วยรับผิดชอบทับซ้อนกันอยู่ การบูรณาการการตรวจสอลการทำงานเป็นไปด้วยความล่าช้า และหน่วยงานต่างๆ ต่างบอกว่าเรื่องค้างอยู่ที่อีกหน่วยงานหนึ่ง ทำให้ข้าพเจ้าไม่ได้รับคำตอบที่แน่ชัดว่า เรื่องที่ร้องเรียนไปสามารถแก้ไขได้หรือไม่ และติดขัดอยู่ที่หน่วยงานใด...”

(ผู้ที่เคยเข้ารับบริการ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2566)

“....ในด้านการร้องเรียนร้องทุกข์ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัด อยากให้มีการปรับปรุงและพัฒนาระบบในด้านการติดต่อติดตามเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ โดยอาจจะมีการคิดค้นนวัตกรรมหรือแอพลิเคชั่นในการติดตามเรื่องร้องเรียน โดยที่ประชาชนสามารถติดตามได้เลยว่าขณะนี้

เรื่องดังกล่าวอยู่ที่ขั้นตอนไหน ติดอยู่ที่หน่วยงานใด ดำเนินการถึงขั้นไหนแล้ว แก้ไขได้หรือไม่ได้กันแน่ ข้าพเจ้าจะได้ไม่จำเป็นต้องโทรไปสอบถามที่ศูนย์ดำรงธรรมเองอยู่ตลอดเวลา...”

(ผู้ที่เคยเข้ารับบริการ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2566)

“...ดิฉันเคยเข้ารับบริการทั้งศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและจังหวัดนั้น ดิฉันอยากให้มีการลดขั้นตอนการดำเนินงาน เนื่องด้วยตอนที่ดิฉันมาร้องเรียนได้โทรมาสอบถามอำเภอว่าเรื่องถึงไหนแล้ว ได้รับแจ้งว่ากำลังเสนอนายอำเภอบ้าง กำลังดำเนินการแจ้งหนังสือให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขแล้วบ้าง จึงอยากให้ระบบการทำงานมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานกันและดำเนินงานให้กระชับและสั้นลง เพื่อให้เรื่องร้องเรียนดังกล่าวนั้น คลี่คลายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ...”

(ผู้ที่เคยเข้ารับบริการ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2566)

3. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการของศูนย์ดำรงธรรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย

ในส่วนของขั้นตอนการการดำเนินการแก้ปัญหานั้น ในประเด็นของข้อกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

> **“...**ในการแก้ไขปัญหาเรื่องราวร้องเรียน/ร้องทุกข์ บางทีอาจจะติดที่ข้อกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่ไม่เหมือนกันในการแก้ปัญหา อย่างเช่น ในพื้นที่อำเภอเกาะช้างนั้น มีหลายหน่วยงานราชการในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น หน่วยอุทยานแห่งชาติ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กองทัพเรือ, สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาตราด ฯลฯ ทั้งหมดมีส่วนพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอเกาะช้างทั้งสิ้น ทำให้เกิดอุปสรรคและการแก้ไขปัญหาในด้านการบูรณาการ และมีข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกันของแต่ละหน่วยงาน จึงต้องไปพิสูจน์ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของใคร ซึ่งบางครั้งบางเรื่องร้องเรียน ก็ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบเนื่องจากมีการทับซ้อนกัน ทำให้ต้องใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างนานจนทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหาได้ อีกทั้งการใช้ข้อกฎหมายที่ต่างกันในแต่ละหน่วยงานราชการทำให้ประเด็นร้องเรียนนั้นๆ ต้องแก้ไขด้วยกฎหมายหน่วยงานใดเป็นหลักกันแน่ ส่งผลทำให้ประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาโดยบทบาทศูนย์ดำรงธรรมนั้นมีความล่าช้า คงค้างและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้...”

(ปลัดอำเภอเกาะช้าง ฝ่ายอำนวยความเป็นธรรม ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอเกาะช้าง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2566)

ทั้งนี้ จากการดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ สามารถจัดทำสรุปถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้ง 3 อำเภอ (อำเภอบ่อไร่, อำเภอเขาสมิง, อำเภอเกาะช้าง) และศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ได้ 3 ปัจจัย ดังนี้

1. ข้อกฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย การใช้กฎหมายคนละหน่วยงานและมีความขัดแย้งกัน เช่น เรื่องปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน) เนื่องจากเรื่องเกี่ยวกับที่ดินก็มีข้อกฎหมายที่ต่างกัน เพราะว่าที่ดินก็มีที่ดินหลายประเภทแต่ละประเภทก็จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบต้นสังกัดโดยตรง อาทิ ที่ดินกรรมสิทธิ์แบบเป็นโฉนดเอกสารสิทธิ์ก็จะมีที่ดินจังหวัดตราดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ, ที่ดิน สปก. จะมีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ, ที่ดินป่าไม้ ป่าสงวน จะมีป่าไม้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ, ที่ดินอุทยานแห่งชาติ ก็จะมีอุทยานแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ เป็นต้น แต่ละหน่วยงานก็จะมีข้อกฎหมายหรือระเบียบวิธีการในกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน

และกฎหรือระเบียบที่ข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมก็มีส่วนในการเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธณรมได้ รวมไปถึงการปรับลดขั้นตอนการดำเนินการที่มากขั้นตอนจนทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์นั้น ควรปรับลดระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ทำให้การแก้ไขปัญหาในบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมล่าช้า ให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อความสอดคล้องต่อการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2. อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและประสิทธิภาพของการบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ การใช้อำนาจหน้าที่และการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมนั้น จะต้องมีการเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยและ ส่งต่อการตรวจสอบในเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานอื่น เนื่องจากการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ หากหน่วยงานในพื้นที่มีการทำงานที่สอดคล้องกัน ร่วมมือกัน ไม่ขัดแย้งกัน ก็จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ศูนย์ดำรงธรรมดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือแก้ไขปัญหาข้อพิพาทได้อย่างลุล่วง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

3. ผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ ฯลฯ ล้วนแต่ส่งผลต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยว่าสามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จหรือไม่สำเร็จ วิธีการขั้นตอนในแต่ละเรื่องแต่ละกรณี ว่าจะใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จหรือการ ประนีประนอมต่างๆ เพราะการปฏิบัติขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทนั้น จะต้องใช้ทักษะความรู้ประนีประนอมหรือความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความเชี่ยวชาญในสหวิชาชีพต่างๆ อีกทั้งทักษะเฉพาะในการแก้ไขปัญหาในแต่ละเรื่องร้องเรียนซึ่งมีความแตกต่างกันในทุกๆกรณีที่เข้ามาที่ศูนย์ดำรงธรรม เป็นอีกหนึ่งสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นที่จะต้องปรับใช้ให้ได้อีกทั้งยังสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ การที่จะทำให้แก้ไขปัญหาได้ผ่านบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้น ผู้ปฏิบัติงานถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ดังกล่าว สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวนั้น ค้นพบว่าความต้องการอย่างยิ่งยวดของประชาชนในโลกยุคปัจจุบันนี้คือผู้ใช้บริการมีความต้องการที่จะให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด มีการดำเนินการที่เป็นเชิงรุกมากยิ่งขึ้น โดยอาจจะให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานลงไปรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ในพื้นที่ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของการแก้ไขปัญหาโดยบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมอีกด้วย ทำให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมอย่างยิ่ง

อีกทั้ง ยังสามารถสรุปได้อีกว่า ปัจจัยในเรื่องพื้นที่นั้นไม่มีผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม เนื่องจากผู้วิจัยได้ยกเคสจากทั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดตราด ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอทั้งสามอำเภอในพื้นที่จังหวัดตราด (อำเภอบ่อไร่, อำเภอเขาสมิง, อำเภอเกาะช้าง) ที่มีภูมิประเทศ และลักษณะทางกายภาพ ความหนาแน่นของประชากร หน่วยงานราชการในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ก็ค้นพบว่า ประเภทเรื่องที่ร้องเรียนร้องทุกข์เข้ามา และคงค้างหรือไขไม่ได้ มีความไม่แตกต่างกันมากนัก และเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ก็มีความคล้ายคลึงกัน และค้นพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้น มีเหมือนกันดังที่อภิปรายมาแล้วมาข้างต้น ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยความแตกต่างทางด้านพื้นที่ไม่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมอย่างสิ้นเชิง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 5
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมโดยอธิบายในระดับจังหวัดและอำเภอ กรณีศึกษา จังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ว่าปัจจัยใดมีผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรม และเพื่อศึกษาถึงความแตกต่างของพื้นที่นั้นเป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจริงหรือไม่ โดยได้นำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แนวคิดหลัก Good Governance แนวคิดทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แนวคิดการบริหารเวลา และแนวคิดการประสานงาน ตลอดจนปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค และวิเคราะห์ความสำคัญและที่มาของการจัดตั้งและจุประสงค์ของศูนย์ดำรงธรรมอย่างแท้จริง

5.1.1 วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ แนวคิดหลัก Good governance นั้น จากการศึกษาพบว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เป็นการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ของภาครัฐ และยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีแนวทางโดยการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน การเปิดกว้างการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ ลดขั้นตอนในการบริการประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการการแก้ไขปัญหาของการผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้น แม้ว่าจะสามารถรับเรื่องร้องเรียนได้ทุกเรื่องร้องเรียน ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นจะเป็นประเด็นหรือเนื้อหาที่เกี่ยวกับกระทรวงอื่น ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงนั้น แต่การแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องมีหนังสือหลักฐานส่งต่อเรื่องให้กับหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบอย่างแท้จริงในการตัดสินหรือทำการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนนั้นๆ ซึ่งในแง่การปฏิบัติแล้ว เป็นการเพิ่มขั้นตอนของภาครัฐในการส่งต่อเรื่อง โดยในทางทฤษฎีอาจจะอ้างว่าอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเป็นศูนย์กลางของการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ในพื้นที่ เพื่อประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่แบบไร้รอยต่อ แต่แท้จริงแล้วในแต่ละพื้นที่บริบทของการบูรณาการย่อมมีความแตกต่างกัน และการบูรณาการร่วมของหน่วยงานมักจะใช้เวลานาน และบางทีเมื่อนานเกิน 30 วัน ทำให้เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ดังกล่าวคงค้าง โดยที่หน่วยงานปลายทางก็จะทำหนังสือตอบกลับมาว่า อยู่ระหว่างการตรวจสอบจากการบูรณาการหลาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หน่วยงานเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า หากเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์มีเหตุเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน การแก้ไขปัญหาโดยผ่านบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้นก็จะคงค้างหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้หรือยุติเรื่องได้ จากที่กล่าวมาค้นพบว่า การจัดตั้งและวัตถุประสงค์ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอจุดประสงค์เพื่อตอบสนองการบริการให้เป็นแนวทางเดียวกันกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แต่ในทางปฏิบัตินั้นมีความขัดแย้งโดย ปัจจัยหลักที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการหรือบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้นคือ ปัจจัยของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและประสิทธิภาพของการบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ไม่เป็นไปแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และจากแนวคิดหลัก Good Governance หรือ หลักธรรมาภิบาลนั้นที่มี 6 หลักการ คือ หลักคุณธรรม, หลักนิติธรรม, หลักความโปร่งใส, หลักความมีส่วนร่วม, หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักคุณธรรมคือการรักษาสมดุลในทั้ง 6 หลักการ ซึ่งการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมในกระบวนการแก้ไขปัญหานั้น ปัจจัยทั้งสามปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรม ไม่ว่าจะเป็น ข้อกฎหมายและระเบียบ, อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและประสิทธิภาพของการบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ และทักษะการไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาของผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากร ต้องสามารถปฏิบัติตามหลักทั้ง 6 ประการของหลักธรรมมาภิบาล การแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมจึงจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง

5.1.2 จากแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าในกระบวนการของนโยบายสาธารณะนั้น ที่มีขั้นตอนเริ่มต้นจาก Identification การระบุปัญหานโยบายที่ และ Agenda setting การกำหนดเป็นวาระหรือการเน้นให้ความสนใจไปยังกลุ่ม Formulation การก่อรูปนโยบาย ก็คือ การที่ทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหาได้พัฒนาไปเป็นวาระของรัฐบาล การก่อรูปของนโยบายมักจะมาจากการริเริ่มและมีการพัฒนา จนก่อให้เกิดการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมโดยใช้กฎหมาย ระเบียบหรือคพสั่ง นั่นคือการ Legitimation ซึ่งก็ได้ก่อกำเนิดโดยรัฐบาล คสช. ในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมเพื่อเป็นตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ ซึ่งในตอนนั้นรัฐบาล คสช. มีแต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเหมือนเป็นตัวแทนจากอำนาจศูนย์กลางสู่ภูมิภาคในการเป็นตัวแทนรับเรื่องร้องเรียน ซึ่งเมื่อมีการ **Implementation หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ซึ่งก็คือการดูผลจากการบังคับใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่จัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาหรือไม่ ซึ่งจากผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ปัญหาเชิงพื้นที่ ขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยหลักๆ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างของพื้นที่เพียงใดก็ตามคือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1) ข้อกฎหมาย คำสั่ง หลักเกณฑ์ ระเบียบ และนโยบาย การใช้กฎหมายคนละหน่วยงานและมีความขัดแย้งกัน เช่น เรื่องปัญหาที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (ขอเอกสารสิทธิ และสิทธิในการทำประโยชน์, ขอเข้าร่วมโครงการเกี่ยวกับที่ดิน) เนื่องจากเรื่องเกี่ยวกับที่ดินก็มีข้อกฎหมายที่ต่างกัน เพราะว่าที่ดินก็มีที่ดินหลายประเภทแต่ละประเภทก็จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบต้นสังกัดโดยตรง และแต่ละหน่วยงานก็จะมีข้อกฎหมายหรือระเบียบวิธีการในกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน และกฎหรือระเบียบที่ข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมก็มีส่วนในการเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธณรมได้ รวมไปถึงการปรับลดขั้นตอนการดำเนินการที่มากขั้นตอนจนทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์นั้นควรปรับลดระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ทำให้การแก้ไขปัญหาในบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมล่าช้า ให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อความสอดคล้องต่อการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

2) อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและประสิทธิภาพของการบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ การใช้อำนาจหน้าที่และการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมนั้น จะต้องมีการเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยและ ส่งต่อการตรวจสอบในเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานอื่น เนื่องจากการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ หากหน่วยงานในพื้นที่มีการทำงานที่สอดคล้องกัน ร่วมมือกัน ไม่ขัดแย้งกัน ก็จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ศูนย์ดำรงธรรมดำเนินการกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือแก้ไขปัญหาข้อพิพาทได้อย่างลุล่วง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3) ทักษะและประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอ ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ ฯลฯ ล้วนแต่ส่งผลต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยว่าสามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จหรือไม่สำเร็จ วิธีการขั้นตอนในแต่ละเรื่องแต่ละกรณี ว่าจะใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จหรือการประนีประนอมต่างๆ เพราะการปฏิบัติขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทนั้น จะต้องใช้ทักษะความรู้ประนีประนอมหรือความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความเชี่ยวชาญในสหวิชาชีพต่างๆ อีกทั้งทักษะเฉพาะในการแก้ไขปัญหาในแต่ละเรื่องร้องเรียนซึ่งมีความแตกต่างกันในทุกๆกรณีที่เข้ามาที่ศูนย์ดำรงธรรม เป็นอีกหนึ่งสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นที่จะต้องปรับใช้ให้ได้อีกทั้งยังสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ การที่จะทำให้แก้ไขปัญหาได้ผ่านบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้นผู้ปฏิบัติงานถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ดังกล่าว สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวนั้น ค้นพบว่าความต้องการอย่างยิ่งยวดของประชาชนในโลกยุคปัจจุบันนี้คือ ผู้ใช้บริการมีความต้องการที่จะให้ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอและ

ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด มีการดำเนินการที่เป็นเชิงรุกมากยิ่งขึ้น โดยอาจจะให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานลงไปรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ในพื้นที่ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของการแก้ไขปัญหาโดยบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมอีกด้วย ทำให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมอย่างยิ่ง

และจากปัจจัยทั้ง 3 ข้างต้นที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและอำเภอนั้นสามารถนำมาวิเคราะห์พิจารณาควบคู่กับการวัดความสำเร็จและวัดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548) และนำผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้าย สำหรับผลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม คือ การมีการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในการเป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์นั้น ถือว่าเป็นข้อดีและความสำเร็จเบื้องต้นในการเป็นนโยบายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้รัฐเข้าถึงประชาชนโดยง่าย และเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการต่อประชาชนที่เข้าถึงง่าย ทันสมัย และมีหลักคิดวัตถุประสงค์ของศูนย์ดำรงธรรมก่อตั้งขึ้นนั้น เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์ในการรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาโดยวิธีการบูรณาการ โดยกล่าวว่าเป็นการการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดโครงสร้างที่กระทัดรัดแนวราบ ตลอดทั้งการมุ่งเน้นบริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญนั้น (จุมพล หนิมพานิช, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 2553) จะเห็นได้ว่าแท้จริงแล้วการปฏิบัติงานการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผ่านบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมนั้น มีข้อขัดแย้งกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่อยู่หลายประการ จริงอยู่ที่ศูนย์ดำรงธรรมส่งเสริมการบูรณาการของการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่ก็จริง แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องที่ควรจะแก้ไขได้อยู่แล้ว ถ้าเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีความสลับซับซ้อนและต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงานมาแก้ไขปัญหาก็จะเกิดความล่าช้าหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งนี่ถือเป็นความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจาก ศูนย์ดำรงธรรมไม่ใช่ยาวิเศษที่เพียงจัดตั้งเป็นศูนย์กลางเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้รอบด้านและมีประสิทธิภาพครบถ้วน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

และผลกระทบของนโยบายในอีกแง่หนึ่ง การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมเพื่อเป็นตัวแทนจากอำนาจศูนย์กลางเข้าไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภูมิภาคนั้น มองนัยยะได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองอำเภอและจังหวัดในการสั่งการและระเบียบขั้นตอนตามกฎหมายต่างๆ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ มีความสำคัญมากกว่าให้อำนาจต่อศูนย์ดำรงธรรมในการบูรณาการหน่วยงานในพื้นที่ และดำเนินการแก้ไขปัญหา จริงอยู่การมีศูนย์ดำรงธรรมก็เป็นการเปิดเป็นช่องทางที่ให้ประชาชนยื่นเรื่องร้องเรียนได้ง่าย ไม่ต้องไปยื่นในแต่ละหน่วยงานสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมได้ทันที ไม่ว่าจะเป็นเรื่องร้องเรียนประเภทใดก็ตาม และสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในแต่ละพื้นที่ภูมิภาคนั้นเป็นการใช้อำนาจตัวแทนจากส่วนกลาง เนื่องจากช่วงจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมนั้นเป็นช่วงที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในพื้นที่ มีเพียงแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมากจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล คสช. ของพลเอกประยุทธ์ จันท์โอชา ซึ่งทำให้สรุปได้ว่า การจัดตั้งและดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างครบถ้วน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ว่าเป็นศูนย์ในการรับเรื่องร้องเรียนสำหรับทุกหน่วยงานราชการหรือเอกชนได้ส่วนหนึ่ง แต่ในด้านการจัดการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จมีประสิทธิภาพในทุกๆกรณีนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกๆกรณีได้ จะเรียกว่าเปรียบเสมือนเสือกระดาษในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ก็ว่าได้ ซึ่งแท้จริงแล้ววิธีการปฏิบัติจริงนั้นจะใช้เพียงแต่อำนาจสั่งการในการแก้ไขปัญหาหรือกระบวนการไกล่เกลี่ยให้สำเร็จเพียงอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องใช้วิธีการปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล หรือหน่วยงานในพื้นที่มีความร่วมมือที่ดีอยู่แล้วอีกด้วย

5.1.3 ประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ ซึ่งเป็นส่วนสรุปของการวิจัยทั้งหมดนี้เพื่อนำมาสู่การประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลนโยบายตลอดการมีอยู่ของศูนย์ดำรงธรรมมาตลอด 9 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2557 โดยยกกรณีศึกษาจังหวัดตราด และ อำเภอในจังหวัดตราดที่แตกต่างกันในเชิงพื้นที่ ทั้งบริบทสภาพแวดล้อม สังคม และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่มา 3 อำเภอ คือ อำเภอบ่อไร่ อำเภอเขาสมิง และอำเภอเกาะช้าง และจากผลการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยอภิปรายมานั้นแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ในเชิงกระบวนการการทำงาน การบริหารราชการในเชิงพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการและการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นเพียงเท่านั้น ยังไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงพอประกอบกับในบางเรื่องร้องเรียนที่มีความสลับซับซ้อน ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของศูนย์ดำรงธรรมก็ไม่สามารถบรรลุในผลลัมฤทธิ์อย่างครบถ้วนเท่าที่ควร ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ผ่านกระบวนการและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอนั้น ยังไม่สามารถบรรลุได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ควรมีการวางนโยบายให้มีการเพิ่มจำนวนผู้ปฏิบัติงานและเพิ่มทักษะบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมทุกแห่งเพื่อก่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างเชี่ยวชาญมีความรู้ทางด้านกฎหมายที่หลากหลายและต่อเนื่องสามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) ควรมีนโยบายในการสร้างระบบการควบคุมคุณภาพเพื่อให้งานของศูนย์ดำรงธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การฝึกอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานและมีระบบการตรวจสอบคุณภาพอย่างสม่ำเสมอหรือการสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาใช้ในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอว่าควรดำเนินการประสบความสำเร็จเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนในอัตราขั้นต่ำเท่าใด ร้อยละเท่าใด โดยผลสัมฤทธิ์ของงานจะต้องเกี่ยวพันกับการประเมินความดีความชอบอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3) ควรมีการวางระบบการตรวจสอบและกวดขันผู้ปฏิบัติงานให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดเป็นรูปธรรม โดยออกเป็นกฎ ระเบียบ หรือแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน มีการทดสอบภาคทฤษฎีและปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) รวมทั้งมีการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ที่ปฏิบัติงานที่เป็นไปตามหลักของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น มีรางวัลให้ ฯลฯ เป็นต้น

4) ควรคงไว้ซึ่งโครงสร้างของการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่มีความทับซ้อนกันอยู่ในปัจจุบันในระหว่างหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เข้าถึงการบริการการร้องทุกข์ได้อย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และยังเป็นการกระตุ้นเตือนให้ข้าราชการทุกสังกัดต้องหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาของประชาชนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย แต่อาจจะต้องเพิ่มการทำงานที่เป็นการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่อย่างแท้จริง ร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

Anderson, a. N. (1995). *Measuring the Restrictiveness of Trade Policy"World Bank Economic* Oxford University]. Oxford.

Caiden G.E. (1982). *Public Administration*. Palisades

Osborne David and Gaebler Ted. (1992). *Reinventing Govermant.* Addison Wesley Publishing Company.

กมล อดุลพันธ์ และคณะ. (2521). การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จังหวัดตราด., ส. (ม.ป.ป.). ประวัติความเป็นมา. https://district.cdd.go.th/khaosaming/

จีระพันธุ์ พูลพัฒน์. (2545). การบริหารเวลา. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาคุณภาพวิชาการ

จุมพล หนิมพานิช. (2550). การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*2*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จุมพล หนิมพานิชม. (2556). รายงานวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาการคุ้มครองดูแลและรักษาอุทยานแห่งชาติน้ำหนาว อำเภอน้ำหนาว จังหวัดเพชรบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์]. เพชรบูรณ์:.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2554). ประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 7). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2546). ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: ศิริภัณฑ์.

ภิญโญ สาธร. (2519). หลักการบริหาร (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช.

ราชกิจจานุเบกษา, 1-6 (2557).

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ:บพิธการพิมพ์ จำกัด.

วรเดช จันทรศร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ:สหายบล๊อคและการพิมพ์.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2557). "นโยบายสาธารณะ" ใน ประมวลสาระชุด วิชาการบริหารภาครัฐหน่วยที่ *2*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,.

สำนักงานเกษตรอำเภอเกาะช้าง. (ม.ป.ป.). ประวัติความเป็นมาอำเภอเกาะช้าง. http://kohchang.trat.doae.go.th/kochang.htm

สำนักงานเกษตรอำเภอบ่อไร่สืบค้นจาก. (ม.ป.ป.). ข้อมูลพื้นฐานอำเภอบ่อไร่ http://borai.trat.doae.go.th/borai.html

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ส. (2558). คู่มือการดำเนินการแก้ไขร้องทุกข์/ร้องเรียน.กรุงเทพฯ.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ส. (2562). ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย.ความสำเร็จของศูนย์ดำรงธรรม *4* ปี พ.ศ.*2557- 2561*. กรุงเทพฯ.: ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย สำนักตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สุเทพ ชวลิต. (2555). การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2544). ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ. (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 6). เสมาธรรม.

เอกชัย กี่สุขพันธ์. (2538). การบริหาร: ทักษะและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ,.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	อนุพัฒน์ วัฒนา
วัน เดือน ปี เกิด	5 กรกฎาคม 2535
สถานที่เกิด	จันทบุรี
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต(การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	19/13 หมู่ที่ 9 ถนนสุขุมวิท ตำบลเกวียนหัก อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY