

การศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม*
Operational Capacity Development of Damrongdhama Center

ปะการัง ชื่นจิตร์¹, อมรศักดิ์ กิจธนานันท์², ขนิษฐา สุขสง³, สิริวิท อีสโร⁴

Pakarang Chuenjit, Amornsak Kitthananan, Kanittha Suksong, Siriwit Issaro

Corresponding author email: pakarang.ch@gmail.com

Received: 25/05/63 Revised: 20/06/63 Accepted: 20/06/63

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ประเมินขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมโดยเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจตามภารกิจ และจัดทำแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม คณะผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานวิธี และเก็บข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมและส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยใช้การการสัมภาษณ์เชิงลึก สัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามออนไลน์ และการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม จากการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการวิจัยพบว่าศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถสูงในด้านภาพลักษณ์และค่านิยมร่วม และมีขีดความสามารถต่ำในด้านกฎหมาย โดยเมื่อพิจารณาขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมจำแนกตามภารกิจได้ข้อสรุปว่าศูนย์ดำรงธรรมควร

*บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากงานวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม ได้รับสนับสนุนทุนการวิจัยจากศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักตรวจราชการและเรื่องราวจังหวัดทุกซ์ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

¹ อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ² อาจารย์ประจำหลักสูตร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ³ อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, ⁴ อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ปรับลดขอบเขตอำนาจในด้านการบริการแบบเบ็ดเสร็จ นอกจากนี้ ศูนย์ดำรงธรรมควรใช้ยุทธศาสตร์เชิงรับในการเพิ่มขีดความสามารถ

คำสำคัญ: การวิเคราะห์ขีดความสามารถ; การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ;
ศูนย์ดำรงธรรม

Abstract

The objectives of this research are to study, analyze and assess the capability gaps of the Damrongdhama Center in fundamental missions and develop guidelines for capacity development. Mixed method research design is used in this study. Researchers collected data from practitioners in the Damrongdhama Center and other related state agencies, using in-depth interview, online survey and focus groups. The results demonstrated that the Damrongdhama Center has high capacity in branding and values; and has a low capacity in legal structure. After considering capability gaps, the Damrongdhama Center should reduce the role of integrated services. In addition, Mini-Mini (WT) strategy should be used in Damrongdhama Center.

Keywords: Capacity assessment; Strategic Management in Government; The Damrongdhama Center

บทนำ

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 ให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน และทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการร่วมตามมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนใน 7 มิติ (พิฐุวรรณ กิตติคุณ, 2559) ได้แก่ การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ การบริการเบ็ดเสร็จ การบริการและส่งต่อ การบริการข้อมูลข่าวสาร/ให้คำปรึกษา การรับเรื่องความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน การปฏิบัติตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล และการจัดชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว

จากรายงานผลการดำเนินงานภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2557 จนถึงข้อมูลวันที่ 25 พฤษภาคม 2560 (กระทรวงมหาดไทย, 2560) พบว่า มีผู้มาขอใช้บริการศูนย์ดำรงธรรม 3,128,983 เรื่อง/คำร้อง โดยศูนย์ดำรงธรรมได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จจำนวน 3,081,287 เรื่อง/คำร้อง คิดเป็น ร้อยละ 98.48 สะท้อนให้เห็นภาพศักยภาพในการทำงานที่สูง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาไปที่กรณีที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ พบว่ามีเรื่องค้างอยู่จำนวน 47,696 เรื่อง/คำร้อง ประกอบกับข้อมูลจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2560) ซึ่งให้เก็ทว่างานบริการในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมกลับเป็นงานที่ประชาชนผู้รับบริการทั่วประเทศมีความพึงพอใจเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของศูนย์ดำรงธรรมน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับงานบริการข้อมูลข่าวสาร/ให้คำปรึกษา และงานบริการเบ็ดเสร็จ/ส่งต่อ โดยได้คะแนนรวมร้อยละ 76.63 ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวอาจเป็นผลจากปัญหาต่างๆ เช่น กฎหมายในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมและปัญหาเชิงโครงสร้างของศูนย์ดำรงธรรมที่ยังไม่ชัดเจน (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2558)

เพื่อให้ศูนย์ดำรงธรรมสามารถดำเนินการได้สำเร็จลุล่วงตามภารกิจการจัดตั้งและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมโดยเปรียบเทียบกับภารกิจที่ได้รับ รวมทั้งหากกลยุทธ์และแนวทางเร่งด่วนเพื่อยกระดับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ขีดความสามารถของบุคลากร การพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงาน รวมทั้งการสร้างร่วมมือกับส่วนราชการอื่นๆ ด้วย นำมาสู่ประเด็นการศึกษาวิจัยในงานวิจัยชิ้นนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ณ ปัจจุบัน โดยเทียบกับกรอบภารกิจงานที่ได้รับมอบหมาย
- 2) เพื่อประเมินบทบาทและขอบเขตอำนาจของศูนย์ฯ และปรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจ
- 3) เพื่อจัดทำกลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ฯ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

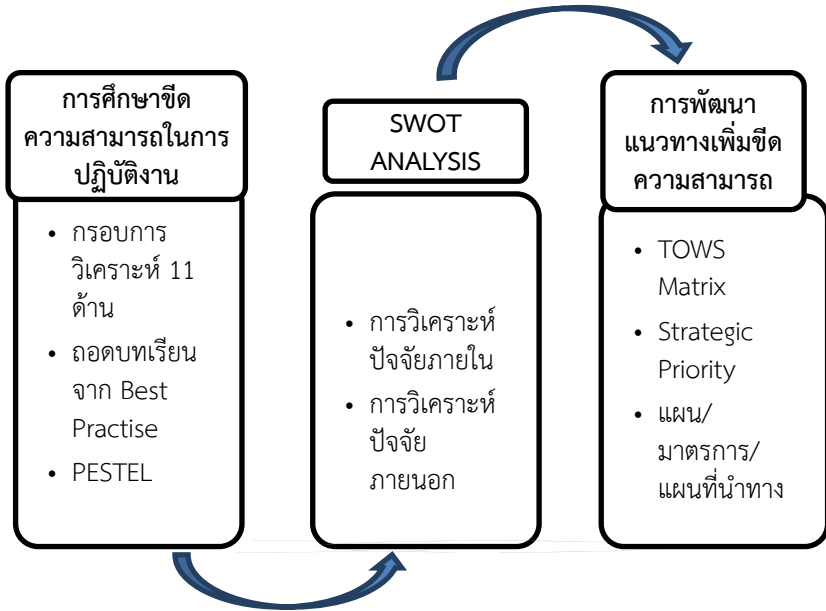
การพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด กระทรวงมหาดไทย คณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม สังเคราะห์ และวิเคราะห์จากเอกสารทั้งจากในและต่างประเทศ ประกอบไปด้วยแนวคิดที่เกี่ยวข้องได้แก่

1. กรอบแนวคิดการประเมินขีดความสามารถองค์กร เพื่อเป็นกรอบการวิเคราะห์ห้วงองค์กรต้องมีการพัฒนาในมิติใดบ้าง จุดใดที่ควรต้องเน้นเพื่อพัฒนาศักยภาพ

ขององค์กร เช่น แบบประเมิน Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organizations : OCAT (Booth, Ebrahim & Morin, 2001) แบบประเมิน Holistic Organizational Capacity Assessment Instrument : HOCAI (Catholic Relief Services, 2011) แบบประเมิน Organizational Capacity Assessment: OCA (USAID, 2016) แบบประเมิน The Organizational Capacity Assessment Tool : OCAT (McKinsey and Company, 2013) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557)

2. *กรอบแนวคิดในด้านการบริหารองค์การ* คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ซึ่ง Emerson, Nabatchi, and Balogh (2011) ได้อธิบายว่ามีความเกี่ยวข้องอยู่ภายใต้บริบทที่มีความหลากหลายทั้งในแง่ทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม และอิทธิพลอื่นๆ ซึ่งล้วนเป็นบริบทของระบบภายนอกที่ส่งผลต่อโอกาสและข้อจำกัดในการดำเนินการ นอกจากนี้ผลจากการทำงานร่วมมือระหว่างกันจะกลายเป็นผลกระทบที่ส่งผลต่อโอกาสและข้อจำกัดในการดำเนินการด้วยเช่นกัน โดยแนวคิดในด้านนี้ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานตามกรอบภารกิจของศูนย์ดำรงธรรมด้วยเช่นกัน รวมทั้งคณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบองค์การ จากแนวคิดของ Henry Mintzberg (อ้างถึงใน วันชัย มีชาติ, 2559) และปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการออกแบบองค์การของ Universal Teacher (2017) มาใช้ในการปรับขอบเขตอำนาจให้เหมาะสมกับโครงสร้างองค์การ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

3. กรอบแนวคิดในการกำหนดและออกแบบยุทธศาสตร์องค์กร ในการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การต้องอาศัยทั้งเทคนิควิธีเชิงวิชาการและศิลปะของผู้กำหนดยุทธศาสตร์ เพราะการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการทางปัญญาในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ (ดำรงค์ วัฒนา, 2560) โดยต้องคำนึงถึงอนาคตในระยะยาวขององค์การท่ามกลางภาวะความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคต ส่วนการวางแผนเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์การต้อง

อาศัยการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับผู้ปฏิบัติงานไปจนถึงระดับผู้บริหาร โดยต้องมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประเมินสถานภาพในปัจจุบันขององค์กร ทั้งข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ เช่น รายงานประจำปีขององค์กร รายงานผลการตรวจประเมินผลองค์กร ฯลฯ และข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ เช่น การประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์หาประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม หรือการวิเคราะห์ SWOT ให้ได้ข้อมูลครบรอบด้านและสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยระดมความคิดเห็นและวิเคราะห์ข้อมูลจากฐานปัญหาหรือความต้องการ เพื่อมาประกอบการกำหนดประเด็นปัจจัย และการทำนาย ผลจากการสังเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์จากขั้นตอนที่ผ่านมา จะได้นำมาพิจารณาทบทวนพันธกิจหรือจุดหมายขั้นตอนพื้นฐานขององค์กร ตลอดจนสร้างภาพอนาคตขององค์กรร่วมกัน โดยใช้แนวคิดว่า ภาพอนาคตขององค์กรที่ต้องการมากที่สุด ประสบผลสัมฤทธิ์ตามพันธกิจมากที่สุด จะมีลักษณะเป็นอย่างไร ทั้งนี้อาศัยเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ เช่น เครื่องมือ TOWS Matrix เป็นตัวช่วยในการตัดสินใจและสังเคราะห์ประเด็น และนำไปใช้ในเป็นแนวทางการพัฒนาและบริหารเชิงยุทธศาสตร์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยใช้แนวทางต่างๆมาประยุกต์ เช่น แนวทางของ Kaplan & Norton (2008) และ IPS Learning (2013)

จากการทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดในการพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดกระทรวงมหาดไทยได้ดังแสดงในภาพ 1

ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมวิธี ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อดังนี้

1. การศึกษาและประเมินขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเทียบกับกรอบภารกิจ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาจากข้อมูล 2 ส่วน ได้แก่

1.1 การศึกษาขีดความสามารถและถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างที่ดี (Best practice) คณะผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่ศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ เป็นศูนย์ดำรงธรรมที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีเลิศและได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ทั้งประชาชนผู้รับบริการและส่วนราชการอื่นๆ ที่ต้องบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้บริหารศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำให้คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่ 4 ภาค ประกอบด้วยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดยโสธร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสงขลา สำหรับเครื่องมือการวิจัย คณะผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างเพื่อรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรม 11 ด้าน ตามกรอบการวิจัย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคลจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมในพื้นที่ที่คัดเลือกมา ในด้านการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา และสังเคราะห์ข้อมูลประเด็นสำคัญจากเนื้อหาที่ได้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1.2 การวัดขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในทรรศนะของบุคลากรศูนย์ดำรงธรรม คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมใน 76 จังหวัด ประชากรในการวิจัยตามวัตถุประสงค์นี้ ได้แก่ บุคลากรศูนย์ดำรงธรรมจำนวนทั้งสิ้น 697 ราย คณะผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย โดยคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างด้วยสูตรของท้าวโร ยามาเน่ ที่ระดับความเชื่อมั่น 97% ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 428 ราย ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเก็บข้อมูลเกินจากขนาดดังกล่าวอีกร้อยละ 10 เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 470 ราย และได้รับข้อมูลตอบกลับมา

จำนวนทั้งสิ้น 453 ราย เครื่องมือการวิจัยในขั้นตอนนี้ คือแบบสอบถามปลายปิด ประกอบด้วยข้อคำถาม 11 ด้าน จำนวน 78 ข้อ เพื่อวัดทัศนคติของบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมเกี่ยวกับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในทางปฏิบัติ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านระบบออนไลน์ ในการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ อัตราส่วน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเป็นเครื่องมือในการอธิบายและตีความผลการวัดขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม

2. การประเมินบทบาท ขอบเขตอำนาจของศูนย์ดำรงธรรม และการปรับขอบเขตอำนาจตามภารกิจ คณะผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากตัวแทนบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 76 จังหวัดจำนวน 545 รายโดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เกณฑ์ในการคัดเลือก คือ เป็นบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมจากส่วนกลางและทุกจังหวัด แห่งละ 2-3 ราย คัดเลือกตัวแทนโดยแบ่งตามภาค ได้แก่ ตัวแทนจากศูนย์ดำรงธรรมในภาคเหนือ 46 ราย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 41 ราย ภาคกลางและภาคตะวันออก 54 ราย และภาคใต้ 41 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยตามวัตถุประสงค์นี้ได้แก่ ประเด็นการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มเกี่ยวกับสภาพการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมและขอบเขตอำนาจตามภารกิจในการให้บริการประชาชน โดยคณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลโดยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus group) จำนวน 4 ครั้งจำแนกตามภาค ในการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยได้ใช้สถิติพรรณนาประกอบกับการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อแสดงให้เห็นช่องว่างระหว่างขอบเขตอำนาจของศูนย์ดำรงธรรมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกันมากน้อยเพียงใด

3. การจัดทำกลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม คณะผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 545 ราย โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการแบบเฉพาะเจาะจง คัดเลือกตัวแทนบุคลากรศูนย์ดำรงธรรมจากทุกภูมิภาค ครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ ประกอบ

ไปด้วยตัวแทนจากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก ภาคใต้ และจากศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลาง เกณฑ์ในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จะคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวนร้อยละ 30 ของประชากร ทำให้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างมาได้จำนวนทั้งสิ้น 182 ราย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบประเมินสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งได้ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นผู้บริหารศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลางและผู้บริหารในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนจะนำเครื่องมือมาใช้เก็บข้อมูล แบบประเมินนี้ประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่ *ส่วนที่ 1* การประเมินปัจจัยภายใน เพื่อทำการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อน ภายใต้อกรอบ 11 ด้านตามที่คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขึ้น *ส่วนที่ 2* การประเมินปัจจัยภายนอก เพื่อทำการประเมินโอกาสและภัยคุกคาม โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ PESTEL 6 ด้าน และ *ส่วนที่ 3* การวิเคราะห์และประเมินปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ โดยคณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์ข้อมูลมาประมวลสรุปเป็นเอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมร่วมประเมินตำแหน่งยุทธศาสตร์และคณะผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบ TOWS Matrix ในการสังเคราะห์แนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมต่อไป ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลโดยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus group) จำนวน 4 ครั้งจำแนกตามภาค ในการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมด้วยสถิติพรรณนา และสังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) จากการทบทวนวรรณกรรม และการประชุมแบบเน้นกลุ่มเป้าหมายเพื่อสรุปจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม และจัดทำยุทธศาสตร์องค์กรตามแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์ (Strategy development) โดยการเชื่อมโยงผลการศึกษาดังกล่าวสู่การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความพึงพอใจสูงสุดแก่ประชาชน

ผลการศึกษา

คณะผู้วิจัยนำเสนอผลการศึกษาเป็น 3 ส่วน เพื่อตอบโจทย์และวัตถุประสงค์ การวิจัยเป็นลำดับ รายละเอียดผลการศึกษานำเสนอในส่วนต่อไปนี้

1. ผลการศึกษาและประเมินขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเทียบกับกรอบภารกิจ

1.1 ผลการศึกษาขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมและการถอดบทเรียน จากตัวอย่างศูนย์ดำรงธรรมที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานที่ดี (Best practice) จากการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์บุคลากรศูนย์ดำรงธรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ซึ่งเป็นหน่วยวิเคราะห์ทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงใหม่ ยโสธร นนทบุรี และ สงขลา คณะผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับขีดความสามารถในด้านต่างๆ 11 ด้านและถอดบทเรียนออกมาได้ดังนี้

ด้านวิสัยทัศน์ พบว่าวิสัยทัศน์ร่วมของศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่ง คือ การเป็นที่พึ่งให้กับประชาชน และแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้สำเร็จ ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงไปรษณีย์ที่คอยรับส่งเรื่องราวร้องทุกข์เท่านั้น โดยดำเนินการได้รวดเร็วและมีการทำงานเชิงรุก

ด้านยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ผลการถอดบทเรียนพบว่าศูนย์ดำรงธรรมในแต่ละแห่งมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือ เน้นยุทธศาสตร์ด้านคน โดยต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้นำในการเร่งรัดติดตามและจูงใจผู้ได้บังคับบัญชาให้มีมุมมองเชิงบวกต่องาน นำหลักพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ รวมถึงการประสานงานภายในหน่วยงานและการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งงานเพื่อให้เข้าใจการทำงานทุกส่วน โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีได้เพิ่มเติมประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งเป็นการมองครอบคลุมไปถึงผู้รับบริการ

ด้านกระบวนการดำเนินงาน ข้อมูลการสัมภาษณ์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงใหม่ให้แนวทางการดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลไว้ว่า ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางรวบรวมข้อมูลการทำงานร่วมกัน โดยมีผู้บริหารจังหวัดเป็นผู้เชื่อมโยงการทำงาน ทั้งนี้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรี สงขลา และยโสธร ได้เสริมว่ากลยุทธ์สำคัญอยู่ที่การประสานงาน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรอบรู้อาสาส่วนงานที่รับผิดชอบต้องบูรณาการร่วมกับหน่วยงานใด

ด้านทรัพยากร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดทั้ง 4 แห่งพบว่าปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลเป็นสิ่งที่ต้องเร่งปรับปรุง โดยเฉพาะการขาดแคลนกำลังคนที่มีความรู้พื้นฐานทางกฎหมายและเทคนิคการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งปัญหาการยืมตัวบุคลากรจากหน่วยงานอื่นซึ่งทำให้งานไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสงขลามีแนวทางแก้ไข คือ การปรับหลักคิดให้ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติเชิงบวกต่อการทำงานที่หลากหลาย ในขณะที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีได้ใช้วิธีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ โดยให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนรับผิดชอบงานเป็นรายเรื่อง ทำให้เกิดความชำนาญและดำเนินการได้อย่างรวดเร็วแม้บุคลากรจะมีจำนวนจำกัดก็ตาม

ด้านภาวะการนำ บทบาทที่สำคัญของผู้บริหารศูนย์ดำรงธรรมซึ่งส่งเสริมให้งานประสบความสำเร็จตามที่คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์จากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ บทบาทการส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงานให้กับผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งและแรงใจในการทำงาน และบทบาทการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนการทำงาน โดยเฉพาะในการประสานงานให้ราบรื่นขึ้น

ด้านภาพลักษณ์ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดทั้ง 4 แห่งที่คณะผู้วิจัยได้เข้าไปสัมภาษณ์เชิงลึกมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน คือ การมีภาพลักษณ์ที่ดีซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้สำเร็จ ทั้งในแง่ของความเร็วในการลงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน และความไว้วางใจของประชาชนในการ

แจ้งเบาะแส เรื่องร้องเรียน รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมกับศูนย์ดำรงธรรมในการเฝ้าระวัง และแจ้งเตือนเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในพื้นที่

ด้านค่านิยมร่วม จากการสัมภาษณ์ ณ ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งพบว่า ค่านิยมร่วมในเชิงบวกที่สำคัญ คือ ค่านิยมการทำงานโดยมองความเดือดร้อนของประชาชนเท่ากับความเดือดร้อนของตนเอง โดยยึดหลักของกระทรวงมหาดไทยในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับประชาชน ใส่ใจให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคในการให้บริการ และการเน้นการบริการด้วยใจ ยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นมิตรกับประชาชน

ด้านการจัดการความรู้และนวัตกรรม ประกอบไปด้วย 4 เรื่องหลัก ได้แก่ 1) การประชุมหารือพูดคุยกันเกี่ยวกับการทำงาน ปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งวิธีการแก้ไข ซึ่งแนวทางนี้เป็นแนวทางพื้นฐานที่ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งได้ดำเนินการมาโดยตลอด 2) การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการความรู้และนวัตกรรม โดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีและสงขลาได้ใช้ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์หรือการจัดทำโปรแกรมการจัดการความรู้ผ่านเกมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน 3) การใช้ระบบที่เสี่ยงในการถ่ายทอดความรู้ในการปฏิบัติงาน และ 4) การจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งจะเป็นแนวทางในการแนะนำให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รายใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

ด้านการส่งมอบบริการ ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งที่คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์ใช้หลัก “ยึดประชาชนหรือผู้ร้องเป็นศูนย์กลาง” เน้นแก้ไขปัญหาให้รวดเร็วแม้จะมีขั้นตอนซึ่งต้องใช้เวลา โดยศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดนนทบุรีได้เน้นในเรื่องการจัดอบรมให้ความรู้แก่ชาวบ้านเพื่อให้เกิดความรู้อย่างเข้าใจในกระบวนการส่งมอบบริการ

ด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แนวทางพื้นฐานในการพัฒนาขีดความสามารถด้านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่ง คือ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม

ด้านกฎหมาย จากการสัมภาษณ์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดยโสธรสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายปัจจุบันมีกลไกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชนอยู่แล้ว โดยมอบอำนาจให้กับหน่วยงานเจ้าภาพเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ศูนย์ดำรงธรรมทั้ง 4 แห่งสะท้อนปัญหาตรงกันคือการไม่มีข้อกฎหมายที่รับรองการทำงานที่ชัดเจน นัก รวมทั้งขาดการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติที่ชัดเจน

1.2 ผลการวัดขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในทรศนะของบุคลากร
ศูนย์ดำรงธรรม จากกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 453 ราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 26-35 ปี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรมระหว่าง 6 เดือนถึง 1 ปี สถานะส่วนใหญ่เป็นพนักงานจ้างและลูกจ้างประจำ โดยปฏิบัติงานในด้านการวิเคราะห์นโยบายและแผนมากที่สุด มีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 ขีดความสามารถในภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมในทรศนะของผู้ปฏิบัติงาน

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามออนไลน์พบว่า ในทรศนะของบุคลากร ศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถอยู่ในระดับปานกลาง ได้คะแนนเฉลี่ย 2.78 จากคะแนนเต็ม 4 ทั้งนี้ ขีดความสามารถในด้านภาพลักษณ์และด้านค่านิยมร่วมเป็นสิ่งที่บุคลากรมองว่าศูนย์ดำรงธรรมดำเนินการได้ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับขีดความสามารถในด้านอื่นๆ ซึ่งได้คะแนนเฉลี่ย 3.19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของการที่ประชาชนและบุคลากรภายนอกจดจำศูนย์ดำรงธรรมได้ และประเด็นการมุ่งเน้นค่านิยมในการให้บริการประชาชนของผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ดำรงธรรม ในด้านที่ได้คะแนนรองลงมาเป็นด้านภาวะการนำ ได้คะแนนเฉลี่ย 2.98 และด้านการส่งมอบบริการ ได้คะแนนเฉลี่ย 2.95 อย่างไรก็ตาม ขีดความสามารถในด้านที่ต่ำที่สุดตามทรศนะของบุคลากรคือด้าน

กฎหมาย ซึ่งได้คะแนนเฉลี่ยเพียง 2.49 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่ศูนย์ดำรงธรรมอย่างเพียงพอและครอบคลุมภารกิจหลักทั้งหมดของหน่วยงาน รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ชีตความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในภาพรวม

ประเด็น	\bar{X}	SD	ระดับขีด ความสามารถ	ประเด็น	\bar{X}	SD	ระดับขีด ความสามารถ
1. วิสัยทัศน์และพันธกิจ	2.64	0.91	ปานกลาง	7. ค่านิยมรวม	3.19	0.80	ปานกลาง
2. ยุทธศาสตร์	2.51	0.90	ปานกลาง	8. การจัดการความรู้	2.76	0.84	ปานกลาง
3. กระบวนการดำเนินงาน	2.80	0.80	ปานกลาง	9. การส่งมอบบริการ	2.95	0.81	ปานกลาง
4. ทรัพยากร	2.52	0.79	ปานกลาง	10. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	2.88	0.82	ปานกลาง
5. ภาวะการนำ	2.98	0.88	ปานกลาง	11. กฎหมาย	2.49	0.93	พื้นฐาน
6. ภาพลักษณ์	3.19	0.74	ปานกลาง	สรุปในภาพรวม	2.78	0.68	ปานกลาง

1.2.2 ซัดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมที่ได้คะแนนเฉลี่ยในลำดับสูงสุด 5 ลำดับแรก

คณะผู้วิจัยนำผลการวัดซัดความสามารถมาพิจารณาในรายชื่อ โดยจัดอันดับประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าศูนย์ดำรงธรรมมีซัดความสามารถสูงสุด 5 อันดับ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นประเด็นด้านภาพลักษณ์และด้านค่านิยมร่วมของศูนย์ดำรงธรรม ได้แก่ การที่ประชาชนและบุคคลภายนอกจดจำศูนย์ดำรงธรรมได้ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 3.32 รองลงมา ได้แก่ บุคลากรในศูนย์ดำรงธรรมมีค่านิยมมุ่งเน้นการให้บริการประชาชน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.28 ประชาชนและบุคคลภายนอกนึกถึงศูนย์ดำรงธรรมเป็นอันดับแรกเมื่อเกิดปัญหาต่างๆ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.27 บุคลากรในศูนย์ดำรงธรรมมีความรับผิดชอบต่อความคืบหน้าของงานตามพันธกิจประจำวันเพื่อให้ศูนย์ฯ มุ่งไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.24 และศูนย์ดำรงธรรมมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาผู้รับบริการและบุคคลภายนอก มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.18

1.2.3 ซัดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมที่ได้คะแนนเฉลี่ยในลำดับต่ำสุด 5 ลำดับแรก

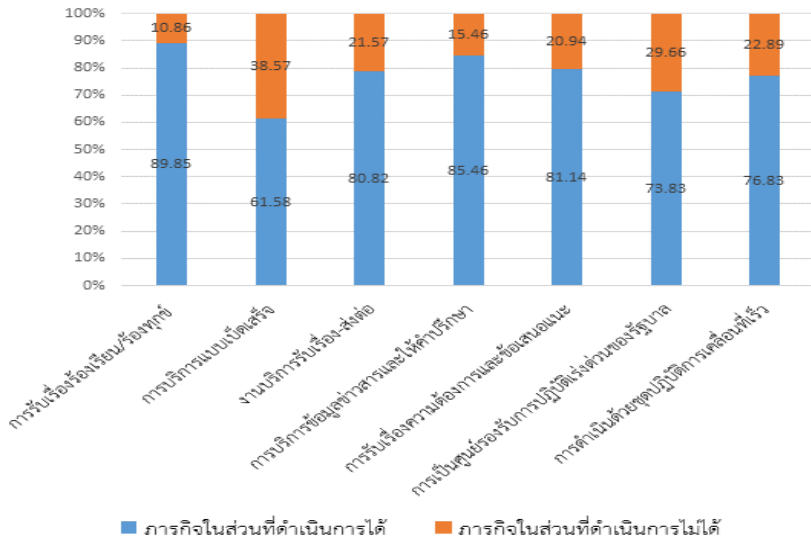
ผลการวัดซัดความสามารถเมื่อพิจารณารายชื่อโดยจัดอันดับประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าศูนย์ดำรงธรรมมีซัดความสามารถน้อยที่สุด 5 อันดับ พบว่า สอดคล้องกับในภาพรวม กล่าวคือ ส่วนใหญ่เป็นประเด็นด้านกฎหมาย ยุทธศาสตร์ และทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการมีอัตรากำลัง (เช่น พนักงานขับรถ พนักงานรับโทรศัพท์ ฯลฯ) ที่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามพันธกิจของศูนย์ฯ ได้อย่างครบถ้วน นับเป็นจุดอ่อนที่สุดของศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 1.89 เท่านั้น รองลงมา ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรมมีการเชื่อมโยงแรงจูงใจของบุคลากรเข้ากับยุทธศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.02 กฎหมายให้อำนาจศูนย์ดำรงธรรมอย่างเพียงพอครอบคลุมพันธกิจหลักทั้งหมดของศูนย์ฯ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.17 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของศูนย์

ดำรงธรรมมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.26 และศูนย์ดำรงธรรมใช้มาตรการทางกฎหมายกับองค์กรหรือบุคคลภายนอกอื่นๆ ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับศูนย์ฯ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.29 ตามลำดับ

2. ผลการประเมินบทบาท ขอบเขตอำนาจของศูนย์ดำรงธรรม และการปรับขอบเขตอำนาจตามภารกิจ

2.1 ผลการวิเคราะห์ขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมจำแนกตามภารกิจ

ภาพ 2 ขีดความสามารถในภาพรวมของศูนย์ดำรงธรรมจำแนกตามภารกิจ



จากการวิเคราะห์ขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมในภาพรวมโดยจำแนกตามกลุ่มภารกิจทั้ง 7 ด้านดังแสดงในภาพ 2 พบว่า ศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถสูงที่สุดในเรื่องการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งได้คะแนนมากถึงร้อยละ 89.85 เนื่องจากเป็นภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และเป็นสิ่งที่พึงให้กับประชาชน จึงทำให้บุคลากรทุ่มเทการทำงานในส่วนดังกล่าวอย่างเต็มที่ ส่วนภารกิจที่ศูนย์ดำรงธรรมมีขีดความสามารถน้อยที่สุด คือ ภารกิจด้านการบริการแบบเบ็ดเสร็จ ได้คะแนนเพียงร้อยละ 61.58 อย่างไรก็ตาม ศูนย์ดำรงธรรมสามารถดำเนินภารกิจหลักได้มากกว่าร้อยละ 50 ทั้งสิ้น

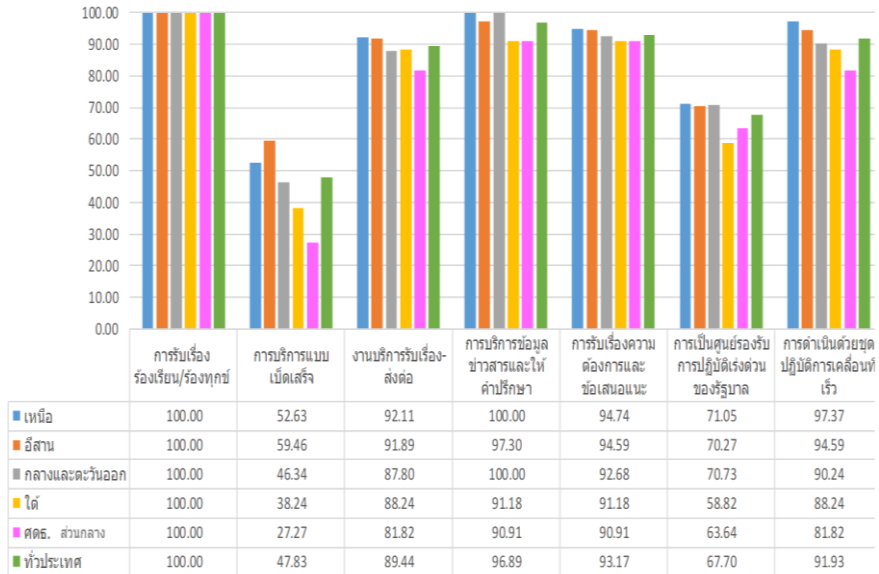
2.2 ผลการประเมินภารกิจที่ควรดำเนินการ

คณะผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม และประเมินความเหมาะสมของการดำเนินงานตามภารกิจในแต่ละด้านของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนขอบเขตอำนาจตามภารกิจให้สอดคล้องกับขีดความสามารถที่แท้จริง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ภาพ 3 แสดงให้เห็นว่า การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมที่บุคลากรมีความเข้าใจและเล็งเห็นความสำคัญ นอกจากนี้ยังเป็นภาพลักษณ์ที่ดีของศูนย์ดำรงธรรมที่ประชาชนไว้วางใจและเชื่อมั่นในกระบวนการทำงาน ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเท่าเทียม สะดวก และง่ายดาย ศูนย์ดำรงธรรมจึงสมควรดำเนินการด้านารรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อไปโดยไม่มีเงื่อนไข การบริการแบบเบ็ดเสร็จ หรือการเป็นศูนย์ บริการเบ็ดเสร็จ (One stop service) เป็นภารกิจที่ศูนย์ดำรงธรรมควรดำเนินการต่อไปน้อยที่สุด คิดเป็นคะแนนภาพรวมเพียงร้อยละ 47.83 ทั้งนี้เนื่องจากข้อติดขัดหลายประการ ทั้งในเรื่องสถานที่ บุคลากร กฎหมายรองรับ และกระบวนการทำงานซึ่งซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น จึงเห็นควรปรับลดภารกิจด้านการบริการแบบเบ็ดเสร็จออกจากโครงสร้างการดำเนินงานมากที่สุด งานบริการรับเรื่อง-ส่งต่อ เป็น

ภารกิจที่ควรดำเนินการต่อไปในระดับปานกลาง คิดเป็นคะแนนภาพรวมประเทศเท่ากับ ร้อยละ 89.44 เนื่องจากการรับเรื่อง-ส่งต่อจะเป็นช่องทางประสานระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐกับประชาชนที่ขาดความรู้ในกระบวนการปฏิบัติงานของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น การบริการรับข้อมูลข่าวสารและให้คำปรึกษา เป็นภารกิจที่ศูนย์ดำรงธรรมสมควรดำเนินการ ต่อไปอย่างมาก โดยได้คะแนนความเหมาะสมในการดำเนินการเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 96.89 สูงเป็นลำดับที่ 2 รองจากภารกิจด้านการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เนื่องจากภารกิจด้าน นี้เป็นนโยบายสำคัญของศูนย์ดำรงธรรมในการบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนทุกกลุ่ม ซึ่งการ ให้คำปรึกษาเบื้องต้นอาจทำให้ประเด็นปัญหาบางเรื่องยุติได้ ไม่ต้องนำเข้าสู่กระบวนการ ร้องเรียน การรับเรื่องความต้องการและข้อเสนอแนะ เป็นภารกิจที่สมควรดำเนินการ ต่อไปอย่างมาก เนื่องจากได้คะแนนความเหมาะสมในการดำเนินการเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 93.17 เนื่องจากศูนย์ดำรงธรรมเป็นช่องทางการสื่อสารแบบสองทาง ระหว่างรัฐบาลกับ เอกชนและประชาชน ข้อมูลต่างๆ จากศูนย์ดำรงธรรมสามารถนำไปปรับปรุงการทำงานของ รัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น การเป็นศูนย์รองรับการปฏิบัติเร่งด่วน ของรัฐบาล เป็นภารกิจที่ตัวแทนจากศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศเห็นว่าไม่ควรดำเนินการ ต่อไปเท่าใดนัก โดยได้คะแนนเฉลี่ยรวมทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 67.70 เนื่องจากศูนย์ดำรง ธรรมยังขาดความร่วมมือในการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และศูนย์ ดำรงธรรมควรเป็นเพียงหน่วยสนับสนุนเท่านั้น การดำเนินด้วยชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว เป็นภารกิจที่ควรดำเนินการต่อไปในระดับปานกลาง ได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 91.93 เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที หากบูรณาการชุด ปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานหลักในพื้นที่ได้ จะช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ด้านความเชื่อมั่น ของประชาชนให้ศูนย์ดำรงธรรมมากยิ่งขึ้น

ภาพ 3 ผลการประเมินความเหมาะสมของภารกิจที่ควรดำเนินการ



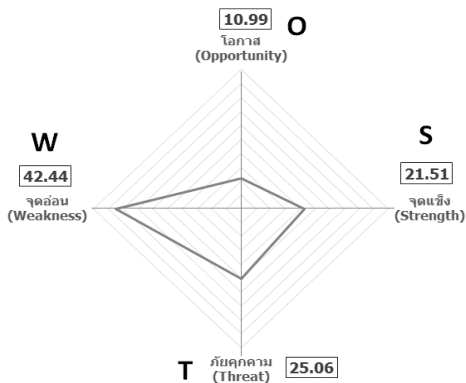
3. การจัดทำกลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม

3.1 ผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม

ผลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรม (SWOT Analysis) คณะผู้วิจัยประมวลจากผู้เข้าร่วมประชุมฯ จำนวนทั้งสิ้น 182 คน และวิเคราะห์ตำแหน่งยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรม พบว่าตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรมอยู่ที่จุดตั้งรับ ดังแสดงในภาพ 4 เนื่องจากน้ำหนักของปัจจัยสะท้อนว่า

ศูนย์ดำรงธรรมมีจุดอ่อนมากกว่าจุดแข็ง โดยมีจุดอ่อนมากถึงร้อยละ 42.44 ในขณะที่จุดแข็งมีเพียงร้อยละ 21.51 นอกจากนี้ ศูนย์ดำรงธรรมยังมีภัยคุกคามมากกว่าโอกาส โดยมีภัยคุกคามมากถึงร้อยละ 25.06 ในขณะที่โอกาสมีเพียงร้อยละ 10.99 เท่านั้น จึงต้องมีการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรับ (WT Strategy) เป็นหลัก โดยนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและภัยคุกคามมาพิจารณาร่วมกัน และมุ่งเน้นปัจจัยสำคัญที่ช่วยขจัดจุดอ่อนลงให้ได้มากที่สุด ในขณะเดียวกันหลบเลี่ยงภัยคุกคามโดยการพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส และใช้จุดแข็งช้อนโอกาส ทั้งนี้ สามารถพิจารณาจากประเด็น SWOT ที่สำคัญในส่วนต่อไป

ภาพ 4 ผลการประเมินตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของศูนย์ดำรงธรรม



3.1.1 สภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมที่สำคัญ 5 ลำดับแรก

จุดแข็ง (Strengths) ผลจากการประเมินจุดแข็งของศูนย์ดำรงธรรมพบว่า ประเด็นที่ได้คะแนนในลำดับสูงสุด คือ บทบาทของผู้บริหารระดับจังหวัดในการ

ขับเคลื่อนงานศูนย์ดำรงธรรมให้ประสบความสำเร็จ ได้คะแนนรวมมากถึง 298 คะแนน ใกล้เคียงกับประเด็นในด้านวิสัยทัศน์ในการวางบทบาทที่ชัดเจนของศูนย์ดำรงธรรมซึ่งได้คะแนนสูงในลำดับรองลงมา ได้คะแนนทั้งสิ้น 292 คะแนน ลำดับที่ 3 คือ สถานะของศูนย์ดำรงธรรมได้รับการรับรองอย่างชัดเจนตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 มีคะแนนรวมทั้งสิ้น 188 คะแนน สำหรับลำดับที่ 4 และ 5 เป็นประเด็นในด้านกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ศูนย์ดำรงธรรมมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย ได้คะแนนทั้งสิ้น 167 คะแนน และศูนย์ดำรงธรรมมีขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน ติดตาม และรายงานที่ชัดเจน มีคะแนนรวมสูงเป็นลำดับที่ 5 ได้คะแนนทั้งสิ้น 159 คะแนน จุดอ่อน (*Weaknesses*) ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนของศูนย์ดำรงธรรมมากที่สุดคือ ประเด็นในด้านกฎหมาย โดยเฉพาะประเด็นเจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย มีคะแนนรวมทั้งสิ้น 494 คะแนน รองลงมาเป็นเรื่องการขาดอำนาจสั่งการและไม่ได้รับความร่วมมือหน่วยงานอื่นที่มีส่วนได้เสียในการปฏิบัติงาน ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 343 คะแนน ลำดับที่ 3 คือ การขาดกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในการปฏิบัติงาน ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 302 คะแนน ส่วนลำดับที่ 4 และ 5 ได้แก่ ภาพลักษณ์ของศูนย์ดำรงธรรมทำให้ประชาชนคาดหวังกับการทำงานเกินขีดความสามารถ ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 255 คะแนน และการขาดแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 191 คะแนน

3.1.2 สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมที่สำคัญ 5 ลำดับแรก

โอกาส (Opportunities) ประเด็นที่มีความสำคัญสูงเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการเมือง ทั้งการที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนรวมสูงเป็นลำดับที่ 1 เท่ากับ 354 คะแนน การที่รัฐบาลมีแนวยุทธศาสตร์ระดับชาติเกี่ยวกับศูนย์ดำรงธรรมที่ชัดเจน ได้คะแนนรวมสูงเป็นลำดับที่ 2 เท่ากับ 236 คะแนน

ลำดับที่ 3 เป็นประเด็นความคุ้นเคยเชื่อมั่น และไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยด้านสังคมได้คะแนน 203 คะแนน การมีศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรีนคร (PMOC) ให้ความร่วมมือและสนับสนุนภารกิจของศูนย์ดำรงธรรม ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 4 มีคะแนนรวมทั้งสิ้น 53 คะแนน และประเด็นในด้านเทคโนโลยีที่ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม ทั้งในด้านการสื่อสารและการบริหารจัดการ เป็นปัจจัยที่มีคะแนนสูงเป็นลำดับที่ 5 ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น 46 คะแนน *ภัยคุกคาม (Threats)* ผลการประเมินภัยคุกคามของศูนย์ดำรงธรรมพบว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในอนาคต เป็นปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามสูงสุด ได้คะแนนทั้งสิ้น 511 คะแนน รองลงมาเป็นการเปลี่ยนนโยบายรัฐบาล ได้คะแนนรวมอยู่ที่ 346 คะแนน ใกล้เคียงกับประเด็นในด้านกฎหมายที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ให้ครอบคลุมภารกิจ ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 3 คะแนนอยู่ที่ 341 คะแนน สำหรับประเด็นกิจกรรมประชาสัมพันธ์ศูนย์ดำรงธรรมของรัฐบาล เป็นปัจจัยที่ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 4 ได้คะแนนทั้งสิ้น 332 คะแนน และศูนย์ดำรงธรรมถูกใช้เป็นช่องทางในการกลั่นแกล้งผู้อื่น เป็นปัจจัยที่ได้คะแนนสูงเป็นลำดับที่ 5 ได้คะแนนทั้งสิ้น 298 คะแนน

3.2 กลยุทธ์ มาตรการ และแนวทางการเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม

คณะผู้วิจัยได้นำผลการประเมินและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มมาประมวลและสังเคราะห์เป็นกลยุทธ์/แนวทางต่างๆ เพื่อพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม โดยใช้ตัวแบบการประมวล TOWS matrix ซึ่งเป็นกรอบแนวความคิดเพื่อใช้ในการสร้างกลยุทธ์ขึ้นอย่างเป็นระบบ คณะผู้วิจัยได้กำหนดกลยุทธ์จากการวิเคราะห์จับคู่

จุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรเข้ากันกับโอกาสและภัยคุกคามที่มีผลเป็นกลยุทธ์ใน 4 รูปแบบ ซึ่งประกอบไปด้วยรายละเอียดที่ศูนย์ดำรงธรรมควรพิจารณาดำเนินการต่อไป

3.2.1 กลยุทธ์ SO คือกลยุทธ์ที่ใช้จุดแข็งขององค์กรที่มีอยู่เพื่อให้สามารถฉกฉวยโอกาสที่เปิดให้

จากปัจจัยจุดแข็งที่สำคัญ 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับ ปัจจัยจุดอ่อนที่สำคัญ 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ออกมาเป็นกลยุทธ์/ แนวทาง ได้แก่ *แนวทางแรก การปรับโครงสร้างองค์กร* จากการที่ผู้บริหารระดับจังหวัดมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนงานศูนย์ดำรงธรรม และสถานะของศูนย์ดำรงธรรม ได้รับการรับรองอย่างชัดเจน รวมทั้งรัฐบาลให้การสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม เอื้อให้สามารถปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการ โดยมีแนวทาง ได้แก่ 1) การจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ดำรงธรรมระดับชาติ เพื่อยกระดับการดำเนินการกิจของศูนย์ดำรงธรรมให้กลายเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิด วางแผน และตัดสินใจในการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาคความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน 2) การปรับย้ายศูนย์ดำรงธรรมส่วนกลางขึ้นตรงกับปลัดกระทรวงมหาดไทย มีสถานะเทียบเท่าสำนัก และขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง 3) การปรับย้ายศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนของการสั่งการ โดยให้มีโครงสร้างภายในเหมือนกับส่วนกลาง เพื่อให้มีระบบงานที่สอดคล้องกันระหว่างศูนย์ดำรงธรรมในส่วนกลางและศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และ 4) การปรับสายบังคับบัญชาภายในกระทรวงมหาดไทยเพื่อการเชื่อมโยงการรายงานและการสั่งการระหว่างศูนย์ดำรงธรรมในแต่ละระดับ เพื่อแก้ปัญหาคการประสานความร่วมมือระหว่างกันในบางพื้นที่

แนวทางที่สอง การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลให้เป็นหนึ่งเดียว จากการที่เทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้งศูนย์ดำรงธรรมเป็นหน่วยงานที่มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย จึงเอื้อให้เกิดการพัฒนาเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของศูนย์ดำรงธรรมกับระบบติดตามประเมินผลแผนงาน

(PADME) ของกระทรวงมหาดไทย และบูรณาการข้อมูลเข้ากับศูนย์ปฏิบัติการ นายกรัฐมนตรี (PMOC) เพื่อช่วยบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่หลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีแนวทางพัฒนา ได้แก่ 1) เร่งรัดพัฒนาฐานข้อมูลการรับเรื่องร้องเรียนให้บูรณาการเชื่อมโยงกันเป็นระบบเดียวกันสำหรับศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศ 2) บูรณาการระบบติดตามประเมินผลแผนงาน (PADME) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบฐานข้อมูลศูนย์ดำรงธรรม เพื่อช่วยให้ศูนย์ดำรงธรรมมีข้อมูลต่างๆ ไปใช้เพื่อการบริหารและการตัดสินใจ 3) จัดทำบัญชีดำผู้ร้องเรียน (Black list) เป็นข้อมูลความลับเฉพาะภายในหน่วยงาน เพื่อคัดกรองผู้ร้องเรียนเบื้องต้น และ 4) พัฒนาระบบส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชนในการเฝ้าระวังและให้ข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนร้องเรียน โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นช่องทางเชื่อมโยงกับประชาชน *แนวทางที่สาม การเพิ่มสมรรถนะของระบบการติดตามงานด้วยเทคโนโลยี* จากการที่ศูนย์ดำรงธรรมมีบทบาทชัดเจนในการเป็นที่พึ่งของประชาชน ประกอบกับการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในเข้ามาลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน จึงควรมีแนวทางเพิ่มสมรรถนะของระบบปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมด้วยการสร้างระบบติดตาม (Tracking) สถานะการทำงานของศูนย์ดำรงธรรมในลักษณะเดียวกันกับระบบติดตามของไปรษณีย์ไทย โดยพัฒนาระบบให้สามารถให้ข้อมูลได้ทั้งฝ่ายของผู้ร้อง และฝ่ายของเจ้าหน้าที่ในการติดตามความคืบหน้าของงาน

3.2.2 กลยุทธ์ WO คือกลยุทธ์พัฒนาเพื่อเอาชนะอุปสรรคหรือใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เปิดให้

จากปัจจัยจุดอ่อนที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณา ร่วมกับปัจจัยโอกาสที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ออกมาเป็นกลยุทธ์/แนวทาง ได้แก่ *แนวทางแรก การปรับอัตรากำลัง และคุณลักษณะของอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภาระงาน* จากการที่ภาพลักษณ์ของศูนย์ดำรงธรรมทำให้

ประชาชนคาดหวังกับการทำงานมาเกินขีดความสามารถ และรัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม จึงควรพัฒนาตามแนวทางที่สำคัญได้แก่ 1) การกำหนดเกณฑ์เพื่อจัดสรรปรับอัตราค่าจ้าง โดยพิจารณาจากความเหมาะสมระหว่างภารกิจกับอัตราค่าจ้างในเชิงพื้นที่ และ 2) การจัดสรรบุคลากรให้ครบตามอัตราและตรงกับภาระงานตามเกณฑ์ โดยเฉพาะอัตราค่าจ้างที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะด้าน รวมทั้งไม่อนุญาตให้ยืมตัวบุคลากรไปใช้ในงานส่วนอื่นด้วย *แนวทางที่สอง การพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม* จากการที่ประชาชนไว้วางใจและเชื่อมั่นในการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม แต่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมอาจขาดความรู้และขีดความสามารถในการช่วยเหลือประชาชน จึงควรพัฒนาบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมตามแนวทางดังนี้ 1) การวิเคราะห์ความจำเป็นในการฝึกอบรม (Training needs) อย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับองค์กร ระดับหน่วยงาน และระดับรายบุคคล (Individual Needs) โดยเน้นการพัฒนาจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งในการทำงาน 2) การออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับลักษณะงานแต่ละตำแหน่ง และ 3) การประเมินและติดตามผลการฝึกอบรมการประเมินและติดตามผลการฝึกอบรมที่เชื่อมโยงกับผลตอบแทนและความก้าวหน้าในงาน *แนวทางที่สาม การเร่งรัดพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและดำเนินงานเชิงบูรณาการ* จากการที่ศูนย์ดำรงธรรมไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนในการปฏิบัติงาน ในขณะที่รัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุนการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม จึงควรมีกลยุทธ์ในการเร่งรัดพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือและดำเนินงานเชิงบูรณาการตามแนวทาง ได้แก่ 1) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาชน และ 2) เร่งรัดมาตรการการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานในระดับประเทศในเรื่องของระบบการสั่งการให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน และมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจ หรือ MOU ระหว่างศูนย์ดำรงธรรมกับส่วนราชการต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันหลายหน่วยงาน

3.2.3 กลยุทธ์ ST คือกลยุทธ์ที่ใช้จุดแข็งเพื่อขจัดหรือลดผลกระทบจากอุปสรรค

จากปัจจัยจุดแข็งที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณา ร่วมกับปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามที่สำคัญ 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ ออกมาเป็นกลยุทธ์/ แนวทาง ได้แก่ การสร้างระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ให้มีประสิทธิภาพ จากจุดแข็งของศูนย์ดำรงธรรมทั้งในด้านของบทบาท สถานะ ความสามารถในการรับเรื่องร้องเรียน สามารถนำมาใช้ในการพลิกวิกฤติจากภัย คุกคามต่างๆ ให้กลายเป็นโอกาสได้ โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ 1) การพัฒนาและจัดทำ ระบบเว็บไซต์สำเร็จรูปให้กับศูนย์ดำรงธรรมทั่วประเทศ โดยใช้ Server จากส่วนกลาง เพื่อให้เกิดมาตรฐานการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน และ 2) การเผยแพร่และถอด บทเรียนจากกรณี Best Practice อย่างต่อเนื่อง เพื่อหาปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริม ประสิทธิภาพการทำงานของศูนย์ดำรงธรรม

3.2.4 กลยุทธ์ WT คือกลยุทธ์ที่ใช้หาทางเสริมจุดอ่อนและเอาชนะอุปสรรคที่มี

จากปัจจัยที่เป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุด 5 ลำดับแรก เมื่อนำมาพิจารณา ร่วมกับปัจจัยที่เป็นภัยคุกคามที่สำคัญ 5 ลำดับแรก คณะผู้วิจัยได้ประมวลและสังเคราะห์ ออกมาเป็น กลยุทธ์/ แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ จำเป็นต่อการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเป็นการพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส ควรมี การยกย่องพระราชบัญญัติศูนย์ดำรงธรรม เพื่อให้เกิดการปรับอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง หน่วยงาน และอัตรากำลัง ให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมในปัจจุบัน และได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมาย แนวทางที่สอง การกำหนดขอบเขตภารกิจให้ สอดคล้องกับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมและบริบทของพื้นที่ โดยทบทวนถึง ขอบเขตภารกิจใหม่ให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการดำเนินงานจริงแต่ละพื้นที่

เพื่อพลิกวิกฤติในเรื่องบุคลากรของศูนย์ดำรงธรรม ทั้งด้านภาระหน้าที่และขีดความสามารถ โดยมีแนวทางได้แก่ 1) การพิจารณาปรับลดการให้บริการเบ็ดเสร็จและดำเนินภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อให้ดำเนินงานหลักได้อย่างเต็มที่ และ 2) การพิจารณาภารกิจให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนพื้นที่เป็นหลัก *แนวทางที่สาม การพัฒนาระบบและแนวทางปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน* ในด้านของระบบงาน จากจุดอ่อนและภัยคุกคามที่สำคัญของศูนย์ดำรงธรรม ควรมีการพัฒนาระบบงานในเรื่องระบบและแนวทางปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ได้แก่ 1) จัดทำระเบียบการยุติเรื่องร้องทุกข์/ร้องเรียนให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยกำหนดกรอบการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของศูนย์ดำรงธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ในทุกระดับให้ทันสมัยและทันเหตุการณ์ 2) กำหนดคำนิยามและเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียนอย่างชัดเจน รวมทั้งยกฐานะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์เป็นพระราชบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาอย่างชัดเจน 3) จัดทำข้อปฏิบัติในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนอย่างเป็นขั้นตอน ทั้งของเจ้าหน้าที่และผู้ร้องเรียน โดยกำหนดให้ผู้ร้องเรียนต้องยื่นหลักฐานเพื่อแสดงตนทุกครั้ง นอกจากนี้ควรกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ร้องเรียนที่แจ้งเรื่องราวที่เป็นเท็จด้วย *แนวทางที่สี่ การกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) ที่ชัดเจน* เพื่อเป็นการส่งเสริมในด้านขวัญและกำลังใจซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในการดำเนินงาน ประกอบกับสถานะที่ไม่มีกรอบรับตามกฎหมายของศูนย์ดำรงธรรม จึงควรมีแนวทางในด้านสายอาชีพ ได้แก่ 1) การบรรจุลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ ควรพิจารณาผู้สมัครที่มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับศูนย์ดำรงธรรมเป็นกรณีพิเศษ และ 2) ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์เป็นผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรม โดยควรใช้ข้อกำหนดให้บุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมต้องผ่านหลักสูตรอบรมสำหรับพัฒนาศักยภาพผู้บริหารในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงาน แทนการกำหนด

ในเรื่องของสายงาน *แนวทางที่ห้า การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน* จากจุดอ่อนและภัยคุกคามที่สำคัญ โดยเฉพาะประเด็นผู้ปฏิบัติงาน ควรมีพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาสด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ 1) กำหนดมาตรฐานกรอบการเบิกจ่ายในกระบวนการการทำงานให้ชัดเจน 2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อให้รางวัลที่ชัดเจนและเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งการให้เงินตอบแทนพิเศษ และการพิจารณาเพิ่มขึ้นเงินเดือน 3) จัดสวัสดิการสำหรับลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ดำรงธรรม ทั้งการเบิกจ่ายเงินได้ตามการปฏิบัติงานจริง รวมไปถึงการให้สวัสดิการพื้นฐานตามหลักการประกันสังคม 4) พิจารณาการบรรจุหรือโอนย้ายบุคลากรตามวุฒิอำนาจหรือความจำเป็นส่วนตัวของบุคลากร จะเป็นประโยชน์ในด้านความคุ้นเคยและความเข้าใจลักษณะของพื้นที่ปฏิบัติงาน *แนวทางที่หก การประชาสัมพันธ์ศูนย์ดำรงธรรมเชิงกลยุทธ์* จากจุดอ่อนและภัยคุกคามในเรื่องภาพลักษณ์ของศูนย์ดำรงธรรม ที่อาจทำให้เกิดข้อขัดขัดในการปฏิบัติงาน ศูนย์ดำรงธรรมควรมีกิจกรรมด้านการประชาสัมพันธ์ โดยมีแนวทางหลัก ได้แก่ 1) ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ศูนย์ดำรงธรรมตามอำนาจการปฏิบัติงานจริง เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้ประชาชนรับรู้ และ 2) จัดระบบและกลไกการประชาสัมพันธ์ข่าวสารอย่างสร้างสรรค์ด้วยการใช้กลไกการเป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (Watch dog) รวมทั้งให้ความรู้และพัฒนาประชาชนให้ตระหนักและมีความเป็นพลเมืองผ่านอาสาสมัครในพื้นที่ *แนวทางที่เจ็ด การวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาศูนย์ดำรงธรรมและยกระดับศูนย์ดำรงธรรมสู่วาระเชิงยุทธศาสตร์* ควรมีการปรับวิธีการบริหารงานด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาศูนย์ดำรงธรรม โดยมีแนวทางหลักในการดำเนินการ ได้แก่ 1) เร่งรัดจัดทำยุทธศาสตร์ศูนย์ดำรงธรรมระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อให้การดำเนินงานมีทิศทางชัดเจนและเป็นกรอบเกณฑ์สำคัญในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินการ 2) ส่งเสริมบทบาทศูนย์ดำรงธรรมเข้าสู่วาระแห่งชาติ โดยให้ภารกิจหลักของศูนย์ดำรงธรรมบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อให้ทุกภาค

ส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงบทบาทการบูรณาการร่วมกัน 3) ผลักดันงานศูนย์ดำรงธรรมสู่แผนพัฒนาจังหวัด โดยผนวกยุทธศาสตร์ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์จังหวัด โดยเฉพาะในมิติการพัฒนาจังหวัด 4) เชื่อมโยงผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมเข้ากับผลการดำเนินงานของจังหวัด โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของจังหวัดด้วย และ 4) ยกระดับศูนย์ดำรงธรรมเป็นหน่วยตรวจสอบติดตาม (Monitoring) การทำงานของหน่วยราชการ เพราะเป็นหน่วยงานด้านหน้าที่รวบรวมปัญหาและข้อบกพร่องในการจัดหรือส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ ทั่วประเทศ สะท้อนผ่านปริมาณข้อร้องเรียนจากประชาชน ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานให้กับหน่วยราชการในการนำไปปรับปรุงและพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การอภิปรายผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทยทั่วประเทศพบว่ามีความสามารถในการปฏิบัติงาน แต่เกิดข้อจำกัดเนื่องจากปัญหาที่สำคัญ เช่น การขาดกฎหมายรองรับการดำเนินงาน การขาดขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาในการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ และปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานและวิธีการปฏิบัติงาน จึงทำให้ขีดความสามารถในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมทำได้ไม่เต็มศักยภาพ ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ (2558) โดยหลักการที่ควรปรับปรุงประการหนึ่งเพื่อแก้ไขจุดอ่อนในการดำเนินงาน คือ การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเข้ามาปรับใช้ในการดำเนินงาน โดยเป็นการทำงานในลักษณะร่วมมือกัน และแบ่งกันทำงานตามความถนัดโดยใช้ทักษะและทรัพยากรที่ตนมีอยู่เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วย (พัชรี สีโรรส, 2557) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ยังไม่สามารถปรับแก้กฎหมายได้ ควรบูรณาการการใช้

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่ร่วมกันตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น และอาจแก้ไขข้อติดขัดต่าง ๆ ที่ศูนย์ ดำรงธรรมเผชิญอยู่ได้ ทั้งนี้ผลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกได้นำมาเป็นฐานในพัฒนาเป็นกลยุทธ์/แนวทางในการพัฒนา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ทั้ง เทคนิควิธีเชิงวิชาการและศิลปะของผู้กำหนดยุทธศาสตร์ สอดคล้องกับแนวทางที่ ดำรงค์ วัฒนา (2560) ได้อธิบายไว้

สำหรับข้อเสนอแนะที่สำคัญจากการถอดบทเรียนเพื่อปรับขอบเขตอำนาจตาม ภารกิจ ให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรม ควรมีการปรับลดขอบเขต การให้บริการตามภารกิจบริการแบบเบ็ดเสร็จลงเนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในแง่ของทรัพยากรบุคคล สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ ควรหันไปเพิ่มจุดเน้นในด้านภารกิจด้านการรับเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ให้สัมฤทธิ์ผลตามความคาดหวังของประชาชนมากขึ้น เนื่องจากเป็นภารกิจที่ บุคลากรของศูนย์ดำรงธรรมมีค่านิยมร่วมที่แข็งแกร่งและทัศนคติที่ดีในการให้บริการ น่าจะช่วยพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพในการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมให้ดียิ่งขึ้น ต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยขึ้นไป

1. ควรศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เพื่อเป็นกรอบ แนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสำหรับหน่วยงานภาครัฐต่อไป
2. ควรนำวิธีวิเคราะห์ทางสถิติในระดับสูงมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้เกิดมุมมองใหม่ และต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการ

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย . (2560). *สรุปผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม (18 กรกฎาคม 2557 - 25 พฤษภาคม 2560)*. เอกสารอัดสำเนา. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). *โครงการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของจังหวัด ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ 2559*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- ดำรงค์ วัฒนา (2560). *คู่มือการฝึกอบรม หลักสูตร “การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ” รุ่นที่ 1/2560 การบริหารยุทธศาสตร์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิรุวรรณ กิตติคุณ. (2559). *มิติใหม่ของศูนย์ดำรงธรรมภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พัชรี สีโรตส. (2557). *การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ. วารสารการเมืองการปกครอง. 4(2). 1-12.*
- ศูนย์ดำรงธรรม. (2560). *คู่มือบริการศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย*. สืบค้นจาก <http://www.damrongdharma.moi.go.th/PDF/guide.pdf>
- วันชัย มีชาติ. (2559). *การบริหารองค์การ* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2558). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมมิติใหม่ตามทัศนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และประชาชนผู้รับบริการ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). *เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2558*. กรุงเทพมหานคร: วิชั่น ฟรินท์ แอนด์มีเดีย.
- Booth, W., Ebrahim, R., and Morin, R. (2001). *Participatory Monitoring, Evaluation and Reporting: An Organisational Development Perspective for South African NGOs*. South Africa: PACT.
- Catholic Relief Services. (2011). *Institutional Strengthening: Building Strong Management Processes*. Baltimore: CRS.
- Emerson, K. Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). *An Integrative Framework for Collaborative Governance in Journal of Public Administration Research and Theory*. Retrieved from <https://academic.oup.com/jpart/article/22/1/1/944908/An-Integrative-Framework-for-Collaborative>
- IPS Learning. (2013). *The Strategic Execution Framework: A Proven Approach to Realizing Your Business Goals*. Retrieved from http://docs.media.bitpipe.com/io_10x/io_102267/item_465972/WP-SEF_Part1_2013.pdf
- Kaplan, R. & Norton, P. (2008). *The Execution Premium: Linking Strategy to Operations for Competitive Advantage*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- McKinsy and Company. (2013). *The Organizational Capacity Assessment Tool (OCAT): 2.0*. Retrieved from <https://www.issuelab.org/resources/27379/27379.pdf>

Universal Teacher. (2017). *Factors Affecting Organization Design*. Retrieved from <http://universalteacher.com/1/factors-affecting-organizational-design/>.

USAID. (2016). *Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organization*. Boston: John Snow, Inc.