



แนวทางการปรับปรุงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล
โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดย

ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2567

IMPROVING THE ANNUAL REPORT ON GOVERNMENT
PERFORMANCE BY THE SECRETARIAT OF THE CABINET

BY

THANAPOL YINGYONGYUNGYUEN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENT FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2024

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน

เรื่อง

แนวทางการปรับปรุงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล

โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2568

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาย ไชยชิต)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริ พวงศ์เจริญ)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การสร้างการรับรู้ผลการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล กรณีศึกษาการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ของรัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ชื่อผู้เขียน	ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาย ไชยชิต
ปีการศึกษา	2567

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่ดำเนินการโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งวิเคราะห์เจตนารมณ์ รูปแบบขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงการประเมินประสิทธิผลในการเป็นเครื่องมือสื่อสารของรัฐสู่สาธารณชน ตลอดจนการสำรวจระดับการรับรู้ ความเข้าใจ และการใช้ประโยชน์ของประชาชนจากรายงานดังกล่าว การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพโดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารราชการ รายงานประจำปีและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสามกลุ่ม ได้แก่ ข้าราชการผู้จัดทำรายงาน เจ้าหน้าที่ผู้ให้ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปจำแนกตามกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า รายงานมีโครงสร้างและสาระเนื้อหาที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและจัดทำตามกรอบข้อบังคับอย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตามรายงานกลับมีข้อจำกัดสำคัญด้านการเข้าถึงของประชาชนเนื่องจากใช้ภาษาทางการ มีเนื้อหายาวและซับซ้อนและขาดการออกแบบที่ตอบสนองต่อพฤติกรรมการรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนในยุคปัจจุบัน ทั้งยังเผยแพร่ผ่านช่องทางจำกัดโดยไม่มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกหรือการใช้สื่อร่วมสมัย จากการเก็บสำรวจผลการสัมภาษณ์ยังพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยรู้จักหรือเห็นรายงานนี้มาก่อน และแม้ว่าบางรายจะเคยเห็นรายงานฯ แต่กลับไม่สามารถเข้าใจเนื้อหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในแง่ของการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีรายงานยังไม่สามารถเป็นไปตามกรอบแนวคิด “ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” (Public Accountability) และ “ภาครัฐเปิด” (Open Government) ได้อย่างเต็มที่เนื่องจากรายงานฯ เป็นการสื่อสารแบบทางเดียวไม่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือสะท้อนความเห็นกลับไปสู่ผู้มีอำนาจรัฐอีกทั้งยังไม่สามารถส่งเสริม “ความเชื่อถือ

ไว้วางใจของประชาชน” (Public Trust) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในการเข้าถึง และความไม่หลากหลายของช่องทางการสื่อสาร

จากผลการศึกษาผู้วิจัยเสนอแนวทางการปรับปรุงรายงาน ได้แก่ การปรับปรุงแบบภาษาของรายงานให้เรียบง่าย กระชับ และเป็นมิตรกับประชาชนทั่วไป การจัดทำรายงานหลายรูปแบบตามกลุ่มเป้าหมาย การใช้สื่อดิจิทัลและแพลตฟอร์มออนไลน์ที่หลากหลายในการเผยแพร่ และการจัดตั้งกลไกเปิดรับความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนารายงานให้เป็น “เครื่องมือประชาธิปไตย” การจัดให้มีการเผยแพร่ผลงานรัฐบาลผ่านสื่อโซเชียลมีเดียในรูปแบบรายการโทรทัศน์ที่สามารถเชื่อมโยงภาครัฐกับประชาชน ส่งเสริมความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ, ความเชื่อถือไว้วางใจ, ภาครัฐเปิด, การรับรู้ของประชาชน

Independent Study Title	IMPROVING THE ANNUAL REPORT ON GOVERNMENT PERFORMANCE BY THE SECRETARIAT OF THE CABINET
Author	Thanapol Yingyongyungyen
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Department/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Chai Chaiyachit, Ph.D.
Academic Year	2024

ABSTRACT

This independent research aims to study the process and effectiveness of the annual Government Performance Report prepared by the Secretariat of the Cabinet. The study analyzes the policy intentions, structure, and reporting procedures, as well as evaluates the report's effectiveness as a public communication tool and the level of public awareness, comprehension, and utilization. A qualitative research methodology was employed, including documentary analysis and in-depth interviews with three key groups: government officials involved in report preparation, data-contributing agencies, and members of the public from diverse occupations.

The findings reveal that while the report is well-structured and aligned with the government's declared policies, it remains largely inaccessible and underutilized by the general public. The report's use of bureaucratic language, extensive content, and complex presentation style makes it difficult for ordinary citizens to understand. Furthermore, dissemination is limited to formal channels with minimal public engagement or promotional efforts. Most citizens surveyed

had never seen or heard of the report, and even those who had were unable to clearly interpret its content.

From a theoretical perspective, the report does not fully meet the principles of Public Accountability or Open Government, as it functions primarily as a one-way communication tool. It does not allow space for citizen participation or meaningful feedback, nor does it build sufficient Public Trust. These shortcomings highlight the need for a more citizen-centered approach to the report's design and communication.

The study recommends several key improvements: simplifying language and structure to enhance accessibility; creating multiple report formats tailored to different target groups; adopting a multichannel communication strategy that includes social media and digital platforms; and establishing mechanisms for systematic public feedback. These measures will help transform the government performance report into a democratic instrument that enhances transparency, public engagement, and trust in government.

Keywords: Government performance report, Public accountability, Public trust, Open government, Public awareness

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างยิ่งต่ออาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาย ไชยจิต อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ รวมทั้ง รองศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ประธานกรรมการสอบค้นคว้าอิสระ ที่ได้มอบคำปรึกษา ความรู้ ข้อคิดเห็นและกำลังใจอย่างต่อเนื่อง ในการจัดทำ การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จนสามารถดำเนินการไปสู่ความสำเร็จ และขอขอบคุณพี่ ๆ กองส่งเสริมและประสานงานคณะกรรมการ สำนักรักษาการคณะกรรมการ ผู้บังคับบัญชา ที่ให้การสนับสนุน ในข้อมูล เนื้อหา และกำลังใจต่อตัวข้าพเจ้า

รวมทั้งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา (นายณัฐวัฒน์ ยิ่งยงยั่งยืน) และมารดา (นางสมพร ยิ่งยงยั่งยืน) ผู้เป็นรากฐานของชีวิตและแบบอย่างของความอดทนและวิริยะอุตสาหะ ขอบพระคุณสำหรับความรัก ความเสียสละ และสนับสนุนด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ให้กับข้าพเจ้า การศึกษาในครั้งนี้คงจะสำเร็จลุล่วงไปไม่ได้หากขาดท่านทั้งสองที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจ ข้าพเจ้าเสมอมา

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ และพี่ ๆ โครงการ EPA 35 ตลอดระยะเวลา ที่ได้ศึกษาในโครงการนี้ ข้าพเจ้าได้พบเจอกับกัลยาณมิตรมากมายหลายท่านในโครงการนี้ ซึ่งทุก ๆ ท่าน ได้สร้างความทรงจำที่ดีต่อตัวผู้เขียน รวมถึงขอขอบคุณเพื่อนกลุ่ม เป็ดอ้วน ที่สร้างความกลมเกลียว และความห่วงใยให้กันตลอดมา และขอขอบคุณกำลังใจข้างกายของข้าพเจ้าที่กล่าวได้ว่าเป็นโชคชะตาที่ทำให้เราได้พบกัน งานวิจัยชิ้นนี้คงไม่สำเร็จลงได้ถ้าขาดความรักความห่วงใย และแรงสนับสนุนที่มีให้กันตลอดมา ขอขอบคุณที่คอยอยู่เคียงข้างกันเสมอ

ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามการวิจัย	5
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	5
1.4 ขอบเขตการวิจัย	5
1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	5
1.4.2 ขอบเขตด้านประชากร	6
1.4.3 ขอบเขตด้านเวลา	7
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	7
1.5.1 การค้นคว้าข้อมูลเอกสาร	7
1.5.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก	8
1.5.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	8
1.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย	9
1.7 นิยามศัพท์	9

บทที่ 2	วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
2.1	แนวคิดและทฤษฎี	11
2.1.1	แนวคิดภาครัฐเปิด (Open Government)	11
2.1.2	แนวคิดความเชื่อถือว่าไว้วางใจของสาธารณชน (Public Trust)	14
2.1.3	แนวคิดการรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)	21
2.2	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	24
2.3	กรอบแนวคิดการวิจัย	33
บทที่ 3	ภูมิหลังการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล	35
3.1	เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	35
3.2	กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	38
3.3	คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลฯ	39
3.4	กระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล	42
3.5	รูปแบบและเนื้อหาของรายงาน	46
3.5.1	รายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)	46
3.5.2	รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 1	49
บทที่ 4	ผลการวิจัย	52
4.1	กระบวนการจัดทำรายงานของรัฐบาล	52
4.1.1	การจัดทำข้อมูลและเนื้อหา	52
4.1.2	การจัดรูปแบบการนำเสนอ	56
4.1.3	การออกแบบสื่อและช่องทางเผยแพร่	56
4.2	ประสิทธิผลของการจัดทำรายงานของรัฐบาล	58
4.2.1	การแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ	58
4.2.2	การสร้างการรับรู้ของประชาชน	60
4.3	สรุปผลการวิเคราะห์	62

	(8)
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	65
5.1 สรุปผลการวิจัย	65
5.2 อภิปรายผล	66
5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล	73
5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งถัดไป	74
รายการอ้างอิง	76
ภาคผนวก	79
ประวัติผู้เขียน	85

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

4.1 ตารางสรุปผลการวิเคราะห์

64



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	33
3.1 แผนภาพการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำเดือน	41
3.2 แผนภาพการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล	45
3.3 หน้าปกรายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	48
3.5 หน้าปกรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (สมัยที่ 1)	49



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

จากสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันรัฐในปัจจุบันนั้นตามระบอบประชาธิปไตยรัฐบาลมีหน้าที่ต้องกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในรัฐ ซึ่งเมื่อได้มีการกำหนดนโยบายออกมานั้นย่อมต้องแสดงผลความเป็นไปของนโยบายว่ามีผลการดำเนินการเป็นอย่างไรกล่าวคือต้องมีการรับผิดชอบต่อประชาชนว่านโยบายที่ก่อรูปก่อสร้างขึ้นมานั้นสามารถแก้ไขปัญหาของรัฐบาลได้อย่างไรบ้าง โดยสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้รัฐในปัจจุบันรัฐยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีและสนธิสัญญาระหว่างประเทศกล่าวอีกทางหนึ่งคือรัฐจะต้องมีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างรัฐอื่น ๆ ซึ่งส่งผลให้ต่างต้องปฏิบัติตามหลักสากลตามระบอบประชาธิปไตยที่ได้ทำข้อตกลงร่วมกันไว้ ดังที่เห็นได้จากการที่องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดเกี่ยวกับความเชื่อมั่นของรัฐโดยมีการกำหนดถึงความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐ โดยเฉพาะในมิติความเชื่อตรงในภาครัฐและการต่อต้านการทุจริต เนื่องจากความไม่ไว้วางใจของประชาชนอาจเกิดจากการมีคอร์รัปชันเกิดขึ้นซึ่งนำไปสู่ความไม่พอใจ รวมถึงการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพและการขาดธรรมาภิบาล ทำให้หน่วยงานของรัฐในทุกระดับต้องจัดทำรายงานเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐจะต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกิดขึ้นเพื่อเปิดเผยผลการปฏิบัติงานให้สาธารณะชนได้รับรู้รับทราบ

ในอดีตที่ผ่านมา การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเริ่มต้นมาจากการที่รัฐบาลต้องการชี้แจงผลการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการให้ประชาชนรับทราบ เพื่อให้ประชาชนได้เห็นและรับรู้ถึงผลความก้าวหน้าและการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมของรัฐบาล โดยจะมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการจัดทำรายงาน เช่น ผลงานครบรอบ 1 ปี หรือ 2 ปี ตามความเหมาะสมในระยะแรก การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เช่น ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2532 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเสนอว่า คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่มาเป็นระยะเวลาปีเศษแล้ว แต่ปรากฏว่าผลงานในเรื่องต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไปแล้วยังไม่ทราบผลความก้าวหน้าที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด จึงเห็นควรรวบรวมผลงานและชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบผลงานของรัฐบาลที่เป็นรูปธรรมในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2533

ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้กระทรวง ทบวง และหน่วยงานต่าง ๆ รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การประชุมครั้งแรกของคณะรัฐมนตรีเป็นต้นไป และให้ศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยประสานการปฏิบัติกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลได้ถูกกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 88 บัญญัติว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ก็มีการบัญญัติเช่นเดียวกัน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับรัฐบาลที่บริหารราชการแผ่นดินครบ 1 ปี จะต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยรายงานเล่มแรกคือ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 - วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541) ซึ่งรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาได้ดำเนินการตามแนวทางนี้มาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 162 ว่าภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งแล้ว รัฐบาลต้องจัดทำคำแถลงนโยบายและเสนอต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับจากวันที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยไม่ต้องมีการขอความไว้วางใจจากรัฐสภา นอกจากนี้คำแถลงนโยบายต้องมีสาระสำคัญที่ระบุถึงนโยบายและแผนงานที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน จึงส่งผลให้เมื่อมีการจัดทำคำแถลงนโยบายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ภายหลังจากที่รัฐบาลดำเนินแนวนโยบายได้ครบเป็นเวลาหนึ่งปี รัฐบาลมีเครื่องมือหรือกลไกหนึ่งคือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะสามารถเผยแพร่ผลการดำเนินงานของรัฐบาลในรอบปีให้ประชาชนได้ทราบได้ ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งพันธกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่จะต้องมีความสอดคล้องกับคำแถลงนโยบาย แม้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุไว้ว่าจะต้องมีการจัดทำผลงานรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 แต่รัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีสามารถมีข้อสั่งการในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งในขณะของรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่ 2 ก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี เพื่อตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

กับนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งรวมไปถึงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหนึ่งในกลไกหลักในคณะกรรมการดังกล่าวในการจัดทำผลงานรัฐบาล

การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งรายงานดังกล่าวเป็นเอกสารที่รวบรวมผลงานและการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่สำคัญของรัฐบาลในช่วงรอบปี ทั้งนี้ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และส่วนราชการอื่น ๆ

รูปแบบการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจะนำนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาเป็นเค้าโครงหลักในการจัดทำรายงาน ซึ่งจะประกอบด้วยนโยบายด้านต่าง ๆ เช่น การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐและการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่สำคัญของประเทศ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลมีกระบวนการและขั้นตอนจำนวนมาก เช่น การยกร่างรายงาน การประสานงานเรื่องการจัดพิมพ์เอกสารรายงาน การแจกจ่ายเอกสารรายงานให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลนั้น ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ฝ่ายการเมืองมอบเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้กับฝ่ายข้าราชการ กล่าวคือเป็นการมอบนโยบายโดยให้ฝ่ายข้าราชการไปดำเนินการตามและหรือรวบรวมผลการดำเนินงานตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา การกำหนดเค้าโครงและโครงสร้างของการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลนั้นต้องมีความสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นสัญญาประชาคมรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลใช้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผ่านการแสดงให้เห็นถึงผลงานของรัฐบาลในรอบปีที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้วเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนรับรู้ โดยในกรณีที่จะได้ศึกษานี้จะทำการศึกษาในส่วนของการเผยแพร่ผ่านรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล

การดำเนินการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลนั้นมีส่วนประกอบด้วยหลายหน่วยงาน ที่มีการขับเคลื่อนผ่านคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานหลักที่ร่วมกันขับเคลื่อน ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 1) ติดตาม ขับเคลื่อน และเร่งรัด ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้นำนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี ไปปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายและข้อสั่งการบรรลุผลสำเร็จ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล 2) บูรณาการข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี 3) รวบรวมและจัดทำ

รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการเผยแพร่และสร้างการรับรู้แก่ประชาชน 4) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยดำเนินการตามความจำเป็น 5) ประสานความร่วมมือกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเอกสารหลักฐาน หรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ 6) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยกลไกการทำงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็น หน่วยงานกลางในการประสานและรวบรวมข้อมูลความคิดเห็น และรายงานผลความคืบหน้า ในการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีจากผู้ประสานงานของแต่ละกระทรวงข้อมูลที่รวบรวมได้นั้นจะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้า และพิจารณามาตรการเพิ่มเติมตามความจำเป็น

ในด้านของการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลนั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปีโดยมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ 1) รวบรวมวิเคราะห์ และกลั่นกรองข้อมูล 2) ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล 3) ปรับปรุงเอกสารให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา 4) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล 5) จัดทำเอกสารที่ครอบคลุมนโยบายสำคัญของรัฐบาลและความก้าวหน้าในการดำเนินงาน 6) นำเสนอปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน 7) มีอำนาจเรียกบุคคลและเอกสารหลักฐาน 8) สามารถขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการจัดทำรายงาน 9) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย 10) รับหน้าที่เพิ่มเติมจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุนการติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยกลไกการทำงานของคณะกรรมการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการประสานและรวบรวมข้อมูลจากกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ข้อมูลที่ได้รับจะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำผลงานรัฐบาลของประเทศไทยนั้น จากการค้นคว้าพบว่ายังไม่มีกรณีศึกษาทางวิชาการอย่างชัดเจน จึงเป็นที่มาของการศึกษาแนวทางการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อชี้ให้เห็นถึงที่มา กระบวนการดำเนินงาน สภาพของปัญหา สภาพของการรับรู้ต่อรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่อไป การศึกษาการสร้างการรับรู้ผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาล กรณีศึกษาการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่อไปได้ รวมทั้งจะเป็นส่วนช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนในภาพรวมได้

1.2 คำถามการวิจัย

1. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจัดทำขึ้นโดยมีแนวคิดและความมุ่งหมายอย่างไร
2. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลมีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างไร
3. การยกระดับประสิทธิภาพของการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลมีแนวทางอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด วัตถุประสงค์ และการออกแบบการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาการรับรู้และการใช้ประโยชน์จากรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล
3. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตเนื้อหาเน้นวิเคราะห์รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยศึกษาทั้งในแง่เนื้อหา รูปแบบ วิธีการนำเสนอ และช่องทางการสื่อสารของรายงาน รวมถึงการรับรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรายงานดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินว่า รายงานสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสื่อสารนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดในบริบทสังคมไทยปัจจุบัน ครอบคลุมถึงการพิจารณาโครงสร้างรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่อ้างอิงตามนโยบายหลัก 12 ด้าน และนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง ซึ่งแถลงไว้ต่อรัฐสภาในช่วงรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา และศึกษาบทบาทหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการจัดทำข้อมูล ปรับปรุงแก้ไข ติดตามผลการดำเนินงาน และเผยแพร่รายงานดังกล่าว

นอกจากนี้ยังศึกษาถึงระบบและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงาน ภายใต้กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี (กตณ.) และคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี ซึ่งเป็นคณะกรรมการหลักที่รวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานของรัฐบาลนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ เป็นรายเดือนตลอดจนนำเสนอสรุปผลการดำเนินงานในแต่ละปีจัดทำในรูปแบบสรุปเล่มรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

รวมทั้งวิเคราะห์เชิงเนื้อหา งานศึกษานี้มุ่งพิจารณาว่ารายงานมีความครบถ้วน โปร่งใส และเปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ โดยเน้นการวิเคราะห์ในประเด็นย่อย ได้แก่ ความเข้าใจในเนื้อหา ความน่าเชื่อถือของข้อมูล การใช้ภาษา ที่เข้าถึงง่าย การออกแบบรูปแบบสื่อ ช่องทางการสื่อสาร และการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยอ้างอิงเชื่อมโยงกับการใช้กรอบแนวคิดทางทฤษฎี ได้แก่ แนวคิด “ภาครัฐเปิด” (Open Government) ซึ่งเน้นความโปร่งใส ความร่วมมือ และการมีส่วนร่วม แนวคิด “ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” (Public Accountability) ซึ่งเน้นบทบาทของรายงานในการสร้างกลไกตรวจสอบโดยประชาชน และแนวคิด “คุณค่าร่วมสาธารณะ” (Public Value) ที่ชี้ให้เห็นว่าข้อมูล และการสื่อสารของภาครัฐควรสร้างประโยชน์ให้กับประชาชน รวมทั้งครอบคลุมถึงการประเมินบทบาทของรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ โดยอ้างอิงแนวคิด “ความเชื่อใจไว้วางใจของสาธารณชน” (Public Trust) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการยอมรับ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในยุคที่สังคมคาดหวังความโปร่งใส และการสื่อสารที่เข้าถึงได้จากหน่วยงานของรัฐ รวมถึงศึกษาเพื่อประเมินการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อผลการดำเนินงานของรัฐบาล

งานวิจัยนี้จึงครอบคลุมตั้งแต่ระดับโครงสร้างรายงาน ระดับเนื้อหา และระดับการปฏิบัติในการสื่อสารกับประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาให้รายงานของรัฐบาลสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสร้างความเข้าใจ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.4.2 ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษานี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์กระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลในบริบทของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูล จัดทำเนื้อหา และเผยแพร่รายงานสู่สาธารณะ โดยศึกษาบุคลากรภายในหน่วยงานดังกล่าวทั้งในระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงาน ตลอดจนข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดส่งข้อมูลรายงานต่อหน่วยงานกลาง

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็นสามกลุ่มสำคัญ ได้แก่

กลุ่มผู้จัดทำรายงาน ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับบริหารและระดับปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กองส่งเสริมและประสานงานคณะรัฐมนตรี มีบทบาทในการกำหนดโครงสร้าง แนวทาง และหลักเกณฑ์ของรายงาน รวมถึงการรวบรวมและกลั่นกรองเนื้อหา

กลุ่มหน่วยงานผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ข้าราชการระดับปฏิบัติงานในกระทรวงหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยข้อมูลเหล่านี้จะถูกส่งต่อมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำมาประกอบในรายงานภาพรวมของรัฐบาล

กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากรายงาน ได้แก่ ประชาชนทั่วไปที่มีความหลากหลายทั้งด้านอาชีพและพื้นฐานการศึกษา เช่น ข้าราชการ นักวิชาการ นักข่าว นักศึกษา ครู แพทย์ พนักงานเอกชน และนักกฎหมาย กลุ่มนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากข้อมูลที่เผยแพร่ในรายงาน และเป็นเป้าหมายหลักในการศึกษาระดับการรับรู้ ความเข้าใจ และการใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าว

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดนี้ได้รับการคัดเลือกโดยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้สะท้อนมุมมองที่หลากหลายจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงาน ตลอดจนผู้รับสารในสังคมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาสามารถสะท้อนความเป็นจริงของระบบการจัดทำรายงานในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน และเสนอแนวทางที่สามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.4.3 ขอบเขตด้านเวลา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตระยะเวลาของการศึกษาไว้เฉพาะรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในสมัยการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ช่วงปี พ.ศ. 2562-2565 ซึ่งมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประจำปีปี 1-3

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

1.5.1 การค้นคว้าข้อมูลเอกสาร

โดยรวบรวมข้อมูลและนำผลของข้อมูลมาวิเคราะห์ เพื่อเปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รายงานผลการประชุมของคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี รายงานผลการประชุมของคณะอนุกรรมการจัดทำรายงานผล

การดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี คู่มือการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล
มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ชุดคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) คำถามที่ใช้มีลักษณะแบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured) โดยใช้คำถามปลายเปิดเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ คำถามครอบคลุม 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ กระบวนการจัดทำรายงานรูปแบบและเนื้อหา รายงาน การสื่อสารและการเผยแพร่ การรับรู้ของประชาชน ตลอดจนข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรายงาน โดยออกแบบให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดทางทฤษฎีของการวิจัย

1.5.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

1) ข้าราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกองส่งเสริมและประสานงาน
คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และรวบรวมข้อมูล

2) ข้าราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในฐานะผู้นำเสนอข้อมูลและประชาชนทั่วไป
ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะคัดเลือกด้วยวิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) และแบ่งการศึกษากลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่มตามลำดับ ดังนี้

2.1) ตัวแทนบุคลากรระดับผู้บริหารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
และกองส่งเสริมและประสานงานคณะรัฐมนตรี ในฐานะผู้ร่วมกำหนดหลักเกณฑ์ เค้าโครงรายงาน
ผลการดำเนินงานของรัฐบาล จำนวน 2 คน และตัวแทนระดับปฏิบัติงาน จำนวน 1 คน

2.2) ตัวแทนบุคลากรระดับปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็น
ผู้รายงานข้อมูลผลการดำเนินงาน จำนวน 5 คน

2.3) ประชาชนทั่วไป จำนวน 10 คน จากหลากหลายสาขาอาชีพที่มีความเกี่ยวข้อง
เช่น ข้าราชการ ครู นักวิชาการ นักข่าว นักศึกษา บุคลากรทางการแพทย์ นักกฎหมาย พนักงานบริษัท

1.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จากกลุ่มข้าราชการ
ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป เพื่อให้ทราบแนวคิด
มุมมอง บทบาท จากนั้นวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมทั้งหมดด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา
(Content Analysis) และสรุปความแบบอุปนัย (Inductive Reasoning) เพื่อจัดทำข้อสรุปที่ค้นพบ

ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เก็บข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550, 2560 รายงานผลการประชุมของคณะกรรมการติดตาม
การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี รายงานผลการประชุมของคณะอนุกรรมการ

จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี คู่มือการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1. สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทำงานและแนวทางการดำเนินงาน ในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
2. สามารถจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพต่อแนวทางและกระบวนการดำเนินงานในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

1.7 นิยามศัพท์

การสร้างการรับรู้ หมายถึง กระบวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย และผลการดำเนินงานของรัฐบาลไปยังประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ความตระหนักรู้ และสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมได้

ผลการดำเนินนโยบาย หมายถึง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอาจวัดได้จากตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ เช่น การลดความเหลื่อมล้ำ การกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล หมายถึง เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อสรุปผลการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงเวลาที่กำหนด โดยมุ่งเน้นการรายงานความก้าวหน้าของนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา พร้อมทั้งปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หมายถึง หน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ สนับสนุนการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี รวมถึงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล และการเผยแพร่ข้อมูลนโยบายต่อสาธารณะ

การประชาสัมพันธ์ภาครัฐ หมายถึง การดำเนินงานด้านสื่อสารของภาครัฐเพื่อเผยแพร่ ข้อมูลนโยบาย แผนงาน และผลการดำเนินงานของรัฐบาลไปยังประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ สื่อสังคมออนไลน์ และสื่อมวลชน

การบริหารนโยบายสาธารณะ หมายถึง กระบวนการกำหนด ทบทวน และติดตาม การดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพและตอบสนอง ความต้องการของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการรับรู้ แสดงความคิดเห็น และเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสร้างความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย

ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของรัฐบาล หมายถึง ตัวแปรที่ใช้วัดผลลัพธ์ของนโยบายและแผนงานของรัฐบาล เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ระดับการพัฒนาสังคม และความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของรัฐ

กลไกการติดตามและประเมินผล หมายถึง กระบวนการติดตาม ตรวจสอบ และวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายรัฐบาลเพื่อประเมินความสำเร็จของแผนงาน และปรับปรุงการดำเนินนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ หมายถึง หลักการที่รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนงานของรัฐบาลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก และสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้

สื่อสารภาครัฐ หมายถึง การเผยแพร่ข้อมูลของรัฐบาลไปยังประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น แอลงการณ เว็บไซต์ หน่วยงานรัฐ และสื่อมวลชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจนโยบายและแนวทางปฏิบัติของรัฐ

การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภาถึงแนวนโยบายและแผนการดำเนินงาน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนได้รับทราบถึงทิศทางการบริหารประเทศ

การจัดทำเอกสารเชิงนโยบาย หมายถึง การจัดทำเอกสารที่เป็นหลักฐานเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐบาล โดยรวมถึงแผนปฏิบัติการ รายงานผลการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบาย

การเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐ หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลด้านนโยบายและผลการดำเนินงานของรัฐบาลแก่ประชาชน ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล เว็บไซต์ภาครัฐ และเอกสารรายงาน เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การสร้างการรับรู้ผลการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล กรณีศึกษาการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี” ได้ดำเนินการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากเอกสารวิชาการประเภทต่าง ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดภาครัฐเปิด (Open Government)¹

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Cooperation and Development; OECD) ได้ให้นิยามเกี่ยวกับแนวคิดและแนวทางนี้ไว้ว่า แนวคิดรัฐบาลเปิดเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนานวัตกรรมในภาครัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม การนำไปใช้ให้เกิดผลลัพธ์จริงยังคงเผชิญกับความท้าทายต่าง ๆ เช่น คุณภาพข้อมูล การกำกับดูแล และการขาดแคลนทรัพยากร รัฐบาลที่ต้องการใช้ Open Data ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควรเน้นไปที่ การสร้างโครงสร้างการบริหารข้อมูลที่ดี การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ และการใช้ข้อมูลเพื่อแก้ปัญหาสังคมจริง โดยมีหลักการสำคัญของข้อมูลเปิดภาครัฐดังนี้

- 1) ความโปร่งใสและการเข้าถึง (Transparency & Accessibility) รัฐบาลต้องมุ่งมั่นให้ข้อมูลเปิดเป็นหลัก โดยคำนึงถึง คุณภาพของข้อมูล เช่น ความครบถ้วน และความสามารถในการอ่านโดยเครื่อง (Machine-Readability)
- 2) มูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic & Social Value) ข้อมูลเปิดภาครัฐสามารถใช้เป็น ทรัพยากรดิจิทัล ที่ช่วยขับเคลื่อนนวัตกรรม ธุรกิจ และบริการสาธารณะ เช่น แอปพลิเคชันที่ช่วยคำนวณเส้นทางเดินทาง หรือวิเคราะห์ราคาที่อยู่อาศัย
- 3) รัฐบาลเป็นแพลตฟอร์ม (Government as a Platform) แนวทางใหม่ของรัฐบาลคือ การใช้ ข้อมูลเป็นแพลตฟอร์ม (Data as a Platform) ซึ่งหมายถึงการให้ข้อมูลที่เปิด

¹ OECD, *Open Government Data Report*, (Paris: OECD, 2018), https://www.oecd.org/en/publications/open-government-data-report_9789264305847-en.html.

และใช้งานได้จริง เพื่อให้ภาคเอกชน สื่อมวลชน นักวิจัย และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา นวัตกรรมและบริการต่าง ๆ

4) การบริหารจัดการข้อมูลภาครัฐ การกำกับดูแลข้อมูล (Data Governance) ประเทศที่มีประสิทธิภาพด้านข้อมูลเปิดมากที่สุดคือประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการข้อมูลที่ชัดเจน และมีการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ

5) นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Legal & Policy Frameworks) รัฐบาลต้องมีกฎหมายข้อมูลเปิด ที่รองรับการเผยแพร่และการใช้ข้อมูลภาครัฐ เช่น การปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล และการกำหนดมาตรฐานข้อมูล

6) การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ (Public & Private Sector Engagement) การใช้ แนวคิด Co-Creation หรือการสร้างคุณค่าร่วมกันจากข้อมูลเปิด ช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้ข้อมูลเพื่อแก้ปัญหาได้จริง เช่น การใช้ Open Data ในโครงการต่อต้านการทุจริต

7) การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน (Public Trust in Open Data) รัฐบาลต้องมีความโปร่งใสด้านการกำกับดูแลข้อมูล และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของภาครัฐ หากประชาชนรู้สึกว่าคุณภาพข้อมูลเปิดไม่น่าเชื่อถือหรือถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง อาจส่งผลให้ขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาล

แนวคิดตามคำนิยามของสำนักงาน ก.พ.ร. ข้อมูลเปิด (Open Data)² คือ ข้อมูลในรูปแบบดิจิทัลที่สามารถเปิดเผยให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี ไม่มีข้อจำกัดแพลตฟอร์ม ไม่เสียค่าใช้จ่าย และสามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องระบุแหล่งที่มาและอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ข้อมูลเปิดเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยในการวิเคราะห์ วางแผน ปรับกลยุทธ์ และพัฒนา นวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อขับเคลื่อนหน่วยงานให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและก้าวทัน การเปลี่ยนแปลง โดยข้อมูลเปิด ควรมี 10 คุณลักษณะสำคัญ ได้แก่: 1) เป็นข้อมูลที่สมบูรณ์ ข้อมูลต้องพร้อมใช้งาน และไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลที่ถูกจำกัดการเปิดเผย 2) เป็นข้อมูลปฐมภูมิ ได้มาจากแหล่งข้อมูลโดยตรง 3) เป็นข้อมูลปัจจุบัน ต้องอัปเดตและเปิดเผยให้เร็วที่สุด 4) สามารถเข้าถึงได้ง่าย ต้องมีช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก 5) อ่านได้ด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ อยู่ในรูปแบบดิจิทัล ที่สามารถประมวลผลได้ 6) ไม่เลือกปฏิบัติ ทุกคนสามารถนำไปใช้ได้โดยไม่ต้องระบุตัวตนหรือเหตุผล 7) ไม่มีข้อจำกัดสิทธิ ข้อมูลต้องอยู่ในรูปแบบมาตรฐานเปิดที่ใช้ได้หลายแพลตฟอร์ม 8) ปลอดภัย

² “รายงานการประชุมวิชาการเพื่อสร้างการเป็นรัฐบาลเปิดในประเทศไทย (Open Government in Thailand : Transforming towards Excellence),” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้น เมื่อ 10 มกราคม 2568, <https://library.parliament.go.th/th/knowledge-sharing/km-r20201204>.

ในทรัพย์สินทางปัญญา ไม่มีลิขสิทธิ์หรือข้อจำกัดทางกฎหมาย 9) มีความคงอยู่ถาวร ต้องสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา 10) ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเข้าถึง ประชาชนสามารถใช้ข้อมูลได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

รัฐบาลเปิด (Open Government) คือ รัฐบาลที่ยึดมั่นในหลักการบริหารราชการแผ่นดินด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางของประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนโดยรวม โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ 1) ความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลเชิงรุกและเชิงโต้ตอบ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ 2) ความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว 3) ความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ และสามารถตรวจสอบได้ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและออกแบบบริการสาธารณะ

การเป็นรัฐบาลเปิดอย่างสมบูรณ์ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รัฐบาลควรปรึกษารัฐสภา ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และประชาชน อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลตรงกับความต้องการของสังคม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควรส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพด้านดิจิทัล ให้ครอบคลุมบุคลากรภาครัฐทุกระดับ สร้างความเข้าใจในนโยบายรัฐบาลเปิด และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สื่อสารให้ประชาชนเข้าใจถึงประโยชน์ของข้อมูลเปิด และการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล สร้างความเชื่อมั่น โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมั่นใจว่า ข้อมูลเปิดสามารถใช้ได้โดยไม่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล ควรส่งเสริมการใช้ข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data) ในรูปแบบดิจิทัล คิดค้นนวัตกรรมและพัฒนาเครื่องมือเพื่อให้ข้อมูลเปิดสามารถ นำไปใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรกำหนด ความจำเป็นและขีดจำกัดในการใช้ทรัพยากร เพื่อให้เกิด ความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดควบคุมคุณภาพข้อมูล ป้องกันความผิดพลาดในการนำข้อมูลไปใช้ ควรปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อสนับสนุนรัฐบาลเปิดให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ลดอุปสรรคด้านกฎหมายที่ขัดขวางการเปิดเผยข้อมูล หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีมาตรการส่งเสริมความโปร่งใสในทุกกระบวนการตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงการนำไปปฏิบัติ ควรมีระบบติดตามและประเมินผล การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลข่าวสาร หมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้ถึงเรื่องราว ข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเน้นที่การสื่อความหมายให้มีความเข้าใจเป็นหลัก รูปแบบของความเป็นข้อมูลข่าวสารเป็นรูปแบบข้อความ ตัวหนังสือ สื่อภาษา อาจจะอยู่ในรูปแบบของกระดาษที่มีข้อความ แฟ้มเอกสาร และรวมทั้งความหมายที่แสดงให้เห็น เช่น แผ่นป้าย รูปภาพ ตัวเลข สัญลักษณ์ เสียง แสง ภาพ

ไมโครฟิล์ม เทปบันทึกภาพ คอมพิวเตอร์ แผ่นบันทึกข้อมูล (Diskette) คอมพิวเตอร์ รวมทั้งสิ่งที่ไม่ปรกฏเป็นข้อความ แต่สารทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจและรู้ความหมายได้³

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือ การสื่อสารจากผู้สารอันได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐไปยังผู้รับสาร คือ ประชาชนโดยข้อมูลของทางราชการหรือของเอกชนที่หน่วยงานรัฐครอบครองนั้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยราชการนั้น ๆ ต้องสามารถเปิดให้ประชาชนได้รับทราบ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง

2.1.2 แนวคิดความเชื่อถือว่าไว้วางใจของสาธารณชน (Public Trust)⁴

หากพิจารณาคำจำกัดความโดยทั่วไป “ความเชื่อถือว่าไว้วางใจ” คือการที่บุคคลหนึ่งมีความรู้สึกอีกฝ่ายจะกระทำทุกวิถีทางในการพิทักษ์ผลประโยชน์ให้เรา และไม่ทำในสิ่งที่ทำให้เราเสียผลประโยชน์ ความเชื่อถือว่าไว้วางใจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถบังคับชี้ได้อย่างแน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม และสัมพันธ์กับความคาดหวัง ทางเลือก และความไม่แน่นอน โดยความเชื่อถือว่าไว้วางใจจะเกิดขึ้นได้ทั้งสองฝ่ายจะต้องอยู่ในสถานะที่เทียบกัน เพื่อเป็นการทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอิสระและเกิดเสรีภาพในการเลือกที่จะเชื่อถือว่าไว้วางใจ ความเชื่อถือว่าไว้วางใจประกอบด้วย 7 ปัจจัย⁵ ได้แก่ ความน่าเชื่อถือ (Reliability) ความสม่ำเสมอ (Regularity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การเป็นตัวแทน (Representativeness) ความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ความยุติธรรม (Fairness) และความเมตตากรุณา (Benevolence)

ความเชื่อถือว่าไว้วางใจสะท้อนความเชื่อมั่นที่มีต่อบุคคลอื่น เกิดจากการคาดคะเนพฤติกรรมที่เกิดจากการเชื่อถือว่าไว้วางใจประสบการณ์ที่มีต่อการรับรู้ และการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน เช่น ความเชื่อถือว่าไว้วางใจขององค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ และความเชื่อถือว่าไว้วางใจจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งความเชื่อมั่นไว้วางใจนี้สามารถแบ่งออกเป็นหลายระดับ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิสัมพันธ์กัน ความเชื่อถือว่าไว้วางใจสามารถแบ่งได้เป็น 2 มิติ คือ มิติของความเชื่อถือว่าไว้วางใจจากความรู้ กับความเชื่อถือว่าไว้วางใจจากศีลธรรม (Knowledge-based and Moralistic Trust)

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป.), 2, https://hss.moph.go.th/fileupload_doc_slider/2016-12-01-628-413.pdf

⁴ OECD, *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, (Paris: OECD, 2017), https://www.oecd.org/en/publications/trust-and-public-policy_9789264268920-en.html.

⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงาน, *ความเชื่อถือว่าไว้วางใจในภาครัฐ (public trust): ทฤษฎี แนวคิด และหลักการ* (กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลิฟวิ้ง, 2550), 7-8.

และมิติของความเชื่อถือว่าไว้วางใจด้านตัวบุคคลเชื่อถือว่าไว้วางใจในระบบ (Personal and System Trust) กล่าวคือความเชื่อถือว่าไว้วางใจจากความรู้ (Knowledge-based Trust) เกิดจากความพอใจในความรู้ ประสบการณ์ที่มีและข้อมูลที่ได้รับจากผู้อื่นและระบบสร้างความไว้วางใจต่อกันในระยะยาวความเชื่อถือว่าไว้วางใจจากศีลธรรม (Moralistic Trust) เป็นการให้ความเชื่อถือว่าไว้วางใจแก่บุคคลที่เห็นว่ามีค่าน่าเชื่อถือ ความเชื่อถือว่าไว้วางใจส่วนตัว (Personal Trust) เกิดจากการปฏิสัมพันธ์กันโดยตรงและมีความต่อเนื่อง ในขณะที่ความเชื่อถือว่าไว้วางใจในระบบ (System Trust) เป็นการให้ความไว้วางใจสิ่งที่ยังอยู่บนรากฐานของระบบหรือสถาบันที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ และได้รับการยอมรับจากสังคม

การศึกษาแนวคิดความเชื่อถือว่าไว้วางใจสามารถวิเคราะห์ความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชนได้หลายแนวทาง ได้แก่ แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Approach) และแนวคิดเชิงจริยศาสตร์ (Ethical Approach) ที่มีหน่วยวิเคราะห์และสมมติฐานที่ต่างกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางสังคมของประชาชน⁶ ดังนี้

แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Approach) ที่มองว่าปัจเจกบุคคลจะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง (Utility Maximization) บุคคลและองค์กรต่าง ๆ พยายามที่จะบรรลุความพึงพอใจในระดับสูงสุดจากการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ เช่น เมื่อทรัพยากรมีจำกัด ฝ่ายบริหารจะดำเนินการตามแผนการซื้อสินค้าหรือบริการที่ให้ผลประโยชน์แนวคิดเรื่องการเพิ่มอรรถประโยชน์ให้สูงสุดได้รับการพัฒนาโดยนักปรัชญาผู้เน้นประโยชน์ เจริม เบนแธม และจอห์น สจ๊วต มิลล์ โดยข้อสันนิษฐานในเศรษฐศาสตร์คลาสสิก คือ ผลลัพธ์ที่ผู้บริโภคยินดีจ่ายคือ การประมาณค่าอรรถประโยชน์สูงสุดที่พวกเขาได้รับจากสินค้าที่ซื้อ

แนวคิดเชิงจริยศาสตร์ (Ethical Approach) มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์เกิดเป็นความเชื่อมั่นที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในหมู่คณะองค์กร ไม่ได้เกิดจากการได้รับอรรถประโยชน์ จึงจะเห็นได้ว่าความเชื่อมั่นตามแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์นั้นจะตั้งอยู่บนหลักของประโยชน์ส่วนตน ความเชื่อมั่นจึงเกิดขึ้นเมื่อประชาชนพิจารณาแล้วว่าหน่วยงานของรัฐจะรักษาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้ ในขณะที่ฟากของแนวคิดเชิงจริยศาสตร์ความเชื่อมั่นมีที่มาจากความสัมพันธ์ที่ดีงาม มิได้เกิดจากการให้ผลประโยชน์กันแต่อย่างใด

⁶ วุฒิภา วันทา, “ความเชื่อถือว่าไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอกรณีศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566), 12, https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2023/TU_2023_6503010180_19182_29052.pdf

OECD ได้ศึกษาข้อมูลแล้วพบว่า ความสำคัญของความไว้วางใจในรัฐบาล ความไว้วางใจเป็นปัจจัยพื้นฐานของนโยบายสาธารณะ เพราะมีผลต่อความร่วมมือของประชาชน และความสำเร็จของโครงการของรัฐ ปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความไว้วางใจ ได้แก่ ความสามารถของรัฐบาล (Competence) รัฐบาลต้องมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินนโยบายได้ดี ความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณให้คุ้มค่า ความสามารถในการบริหารนโยบายที่สำคัญ เช่น การศึกษาและสาธารณสุข ค่านิยมของรัฐบาล (Values) รัฐบาลต้องมีจริยธรรม โปร่งใส และเป็นธรรมการดำเนินนโยบายที่ยึดหลักความซื่อสัตย์การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในรัฐบาล การคอร์รัปชันและขาดความโปร่งใส ประชาชนจะสูญเสียความไว้วางใจเมื่อรัฐบาลไม่มีความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ คุณภาพของบริการภาครัฐ ถ้าประชาชนไม่พึงพอใจในบริการของรัฐ เช่น โรงพยาบาลหรือระบบขนส่งความไว้วางใจจะลดลง ความไม่เป็นธรรม นโยบายที่ไม่เป็นธรรม เช่น การเก็บภาษีที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มชนชั้นนำ อาจทำให้ประชาชนรู้สึกว่ารัฐบาลไม่ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แนวทางฟื้นฟูความไว้วางใจในรัฐบาล OECD ได้เสนอแนวทางไว้ เช่น การบริหารงบประมาณและการเงินของรัฐ เพิ่มความโปร่งใสในการใช้จ่ายภาครัฐ โดยเผยแพร่ข้อมูลงบประมาณให้ประชาชนตรวจสอบได้ ใช้ระบบประเมินผล เช่น Citizen's Budget ที่ให้ประชาชนสามารถเข้าใจการใช้จ่ายของรัฐบาลได้ง่ายขึ้น การเสริมสร้างความโปร่งใส รัฐบาลควรเปิดเผยข้อมูล และให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างง่ายดาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย โดยใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลและการประชุมสาธารณะ การให้บริการประชาชนที่มีคุณภาพ ปรับปรุงคุณภาพของบริการภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และการขนส่ง ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้บริการที่รวดเร็ว และสะดวกยิ่งขึ้น การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม การออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างโปร่งใส เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติส่งเสริมหลักนิติธรรม (Rule of Law) และป้องกันไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามาครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติ นอกจากนี้ความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการทำงานของระบอบประชาธิปไตยและความสามารถของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ การเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเป็นวิธีการที่สำคัญในการเสริมสร้างความไว้วางใจ

อีกทั้งจากบทความ “Trust in Government” จากองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) เน้นย้ำถึงความสำคัญของความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานของระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันหลายประเทศกำลังเผชิญกับวิกฤตความไว้วางใจ โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดปัญหาเศรษฐกิจและวิกฤตสุขภาพ ความไว้วางใจของประชาชนจึงเป็นเสาหลักของระบอบประชาธิปไตย ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน ความไว้วางใจที่ลดลงส่งผลกระทบต่อความสามัคคีในสังคมและความสามารถของรัฐบาลในการตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ

รวมไปถึงในบทความ OECD Guidelines on Measuring Trust 2017⁷ ได้กล่าวถึงการมุ่งเน้นให้มีการวัดความไว้วางใจอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐาน และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการติดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ความไว้วางใจมีความสำคัญต่อสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการวัดที่แม่นยำและสามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ โดยความสำคัญของความไว้วางใจ (Trust) ความไว้วางใจในสังคมมีบทบาทสำคัญต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและประสิทธิภาพของสถาบันต่าง ๆ ความไว้วางใจเป็นองค์ประกอบสำคัญของทุนทางสังคม (Social Capital) และส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ ควรมีการวัดผลความไว้วางใจในการจัดทำผลสำรวจ โดยมีแนวทางในการวัดความไว้วางใจ แบ่งออกเป็น ความไว้วางใจระหว่างบุคคล ความไว้วางใจในสถาบัน โดยมีรูปแบบคำถามหลัก 4 ประเภท ได้แก่ การให้คะแนนความไว้วางใจโดยตรง ความคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้อื่น เช่น “ถ้าคุณทำกระเป๋าสตางค์หาย คิดว่ามีคนเก็บคืนให้หรือไม่?” ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น “เคยถูกโกงหรือไม่” หรือเลือกใช้เกมทดลองทางเศรษฐศาสตร์ เช่น Trust Game

นอกจากนี้จากรายงาน OECD Drivers of Trust in Public Institutions (2024)⁸ พบว่า จากการสำรวจใน 30 ประเทศสมาชิก OECD เพื่อตรวจสอบปัจจัยที่มีผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชน พบว่า ระดับความไว้วางใจต่อรัฐบาลลดลง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเชื่อมั่นในรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนประชาชนที่รู้สึกว่าคุณเองมีอำนาจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมักมีความเชื่อมั่นสูงกว่ากลุ่มที่รู้สึกว่าคุณเองไม่มีอำนาจ มีเพียง 32% ของประชาชนที่เชื่อว่าความคิดเห็นของพวกเขาจะถูกนำมาพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล ความโปร่งใสและความสามารถของรัฐบาล 38% ของประชาชนเชื่อว่ารัฐบาลใช้ข้อมูลและหลักฐานที่ดีที่สุดในการกำหนดนโยบาย ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงกังวลเกี่ยวกับอิทธิพลของกลุ่มทุนที่มีต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

รายงาน OECD ได้เสนอแนวทางสำคัญที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้เพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน ได้แก่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลมากขึ้น การสร้างเวทีสนทนา การใช้กลไกประชามติ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง สื่อสารนโยบายอย่างโปร่งใสและใช้ข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้ รัฐบาลควรเปิดเผยข้อมูลทางสถิติ นโยบาย

⁷ OECD, *OECD Guidelines on Measuring Trust*, (Paris: OECD, 2017), 11-17, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-on-measuring-trust_9789264278219-en.html.

⁸ OECD, *OECD Drivers of Trust in Public Institutions*, (Paris: OECD, 2024), 11-12, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html.

และเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจ เสริมสร้างมาตรการป้องกันการทุจริตและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ ใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานเพื่อป้องกันอิทธิพลจากกลุ่มทุน พัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะ ปรับปรุงความรวดเร็วและความสะดวกในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ และตอบสนองต่อข้อร้องเรียนของประชาชน⁹

รัฐบาลทั่วโลกมีความพยายามในการเพิ่มระดับความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชน ซึ่งการได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และข้าราชการเนื่องจากประชาชนเป็นฐานของผู้รับบริการจากภาครัฐ และหน่วยงานต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากภาครัฐไม่สามารถทำให้ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจได้แล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงด้านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความเป็นระเบียบของสังคมโดย OECD ให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐมากขึ้นเนื่องจากความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และเป็นรากฐานที่สำคัญของในการพัฒนาระบบราชการให้มีจริยธรรม (Ethics) ซึ่งเป็นพื้นฐานของความเชื่อถือไว้วางใจประชาชนต่อภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตามระดับความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนก็มีความซับซ้อนที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ความแตกต่างทางด้านความเชื่อ เชื้อชาติ สังคมวัฒนธรรมความเข้าใจและการรับรู้ถึงหน้าที่ของประชาชน การมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ¹⁰

ความเชื่อและทัศนคติทางการเมือง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้แทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย การสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลนั้นจึงมีความสำคัญ เนื่องจากฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการฝ่ายประจำ นำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ และต้องทำให้บรรลุภารกิจของรัฐอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพต่อประชาชน¹¹

⁹ เรื่องเดียวกัน, 138-139.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 10-11.

¹¹ ฐิติภา วันทา, “ความเชื่อถือไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอกรณีศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี” (การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566), 14.

ความเชื่อถือว่าว่างใจมักเชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ ความเชื่อถือว่าว่างใจกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงาน การจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนจะเป็นการประเมินจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจภาพความเชื่อถือว่าว่างใจของประชาชนต่อภาครัฐเพียงช่วงสั้นสั้นซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงมิติความชอบธรรมในการบริหารของรัฐบาลมากกว่า การให้ความสำคัญกับสิทธิและความเท่าเทียมในสังคมสาธารณชนจึงเกิดความคาดหวังว่ารัฐต้องทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน แม้ภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน แต่ไม่อาจพัฒนาให้พอดีกับความคาดหวังของสาธารณชนได้ ก็อาจทำให้ประชาชนอาจเกิดความผิดหวัง และส่งผลให้ความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชนต่อภาครัฐลดน้อยลง¹²

การสื่อสารและบทบาทของสื่อมวลชนมีความสัมพันธ์กับความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชนต่อภาครัฐ กล่าวคือ สื่อมวลชนเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายที่ส่งเสริมความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐโดยสื่อมวลชนมีบทบาทในฐานะที่เป็นช่องทางการสื่อสารในการสร้างการรับรู้กับงานและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งจะต้องอย่างถูกต้องและมีบทบาทสำคัญในการกำหนดข้อมูลที่ประชาชนควรรับรู้ในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในบางกรณี สื่อมวลชนอาจสร้างการสื่อสารที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ข้าราชการและประชาชน จึงมีผลสำคัญต่อการสร้างความเชื่อถือว่าว่างใจของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ ส่งผลต่อการพัฒนาความรับผิดชอบของรัฐบาล¹³

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนมีผลโดยตรงต่อระดับความเชื่อถือว่าว่างใจ กล่าวคือ การเป็นรัฐบาลเปิด (Open Government) ที่มีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้ง่าย เป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ข้าราชการและประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการเพื่อให้

¹² Anthony H. Birch, "Overload, Ungovernability and Delegation: The Theories and the British Case," *British Journal of Political Science* 14, no. 2 (1984): 135–60.

¹³ Margaret T. Gordon, "Public Trust in Government: The US Media as an Agent of Accountability?," *International Review of Administrative Sciences* 66, no. 2 (2000): 297-310.

ได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด ส่งผลให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจและเกิดความเชื่อถือไว้วางใจต่อการปฏิบัติงานของภาครัฐ เป็นความเชื่อถือไว้วางใจแบบซึ่งกันและกัน (mutual trust)¹⁴

การจะเสริมสร้างความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องเสริมสร้างความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐในระดับองค์การและระดับบุคคลการตอบสนองต่อความคาดหวังในกระบวนการกับผลิตหรือผลลัพธ์ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government) และความโปร่งใส (Transparency) กล่าวคือ ในยุคของข้อมูลข่าวสาร รัฐบาลต้องให้ความสนใจกับประเด็นการพัฒนา รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น สร้างความความโปร่งใสในการให้บริการ และการเปิดเผยข้อมูล และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังจะเห็นได้ว่า e-Government ของประเทศแคนาดา ประสบความสำเร็จเฉพาะในกลุ่มที่มีความเชื่อถือไว้วางใจรัฐบาลในรูปแบบเดิม แต่ไม่ประสบความสำเร็จในกลุ่มที่ขาดความเชื่อมั่นในภาครัฐตั้งแต่แรกเริ่ม ดังนั้น การนำ e-Government มาใช้ไม่อาจทำได้อย่างล่ำพ้าง จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่าการใช้ e-Government เป็นเพียงความก้าวหน้าในเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว ซึ่งยังไม่ใช่คำตอบของแนวทางการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจ ดังนั้น ภาครัฐควรใช้แนวทางอื่นในการเสริมสร้างและฟื้นฟูความเชื่อถือไว้วางใจ¹⁵

ความโปร่งใส (Transparency) เป็นรากฐานทางศีลธรรมที่มีความจำเป็นต่อการปกครองและได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลในหน่วยงานภาครัฐ อย่างเช่น การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ ITA ซึ่งการมีความโปร่งใสในการดำเนินงานนั้นมีผลสัมพันธ์ในทางบวก 4 มิติ ได้แก่ การลดลงของการทุจริตในระบบราชการ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคประชาสังคมและภาคประชาชน การตรากฎหมายเพื่อรับรองประชาชนในการมีสิทธิที่จะรู้ (Right to Know) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องขอและเข้าถึงข้อมูลอย่างเท่าเทียมกัน ยังสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เพื่อสร้างมาตรฐานของการรับผิดชอบให้เกิดขึ้น ซึ่งความโปร่งใสและเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชนมีความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อกันในเชิงบวก

¹⁴ Lisa Schmidhuber, Alex Ingrams, and Dennis Hilgers, “Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity,” *Public Administration Review* 81, no. 2 (2021): 91-109.

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงาน, *ความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐ (public trust): ทฤษฎี แนวคิด และหลักการ* (กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง, 2550), 21-22.

การสำรวจเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างความรับผิดชอบของรัฐบาล เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ซึ่งช่วยให้รัฐบาลสามารถรวบรวมข้อมูลและรับฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ รัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายสามารถใช้ผลการสำรวจนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจทางนโยบายที่สำคัญและค้นหาข้อจำกัดของพลเมือง และประเมินการสนับสนุนหรือผลกระทบของการริเริ่มโครงการต่าง ๆ¹⁶

การสำรวจพลเมืองในประเทศนอร์เวย์ตั้งแต่ปี 2009 หน่วยงานบริหารจัดการสาธารณะในประเทศนอร์เวย์ได้ดำเนินการสำรวจพลเมือง การสำรวจนี้เป็นฐานความรู้ที่สำคัญสำหรับการประเมินประสิทธิภาพของบริการสาธารณะในภาคส่วนต่าง ๆ และข้อมูลเชิงลึกที่สามารถช่วยพัฒนาภาครัฐในระยะยาว การสำรวจนี้เป็นอีกวิธีหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อพิจารณาผลกระทบที่ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดให้มีบริการสาธารณะในลักษณะที่เป็นมิติที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นตามความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป

การสำรวจประสบการณ์พลเมืองในออสเตรเลียตั้งแต่ปี 2019 สำนักงานภาชีรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลที่ออสเตรเลียได้ดำเนินการสำรวจประสบการณ์ของพลเมือง การสำรวจนี้จัดทำขึ้นเป็นประจำวัดความพึงพอใจของสาธารณะ ความไว้วางใจ และประสบการณ์กับบริการสาธารณะของออสเตรเลีย ซึ่งช่วยให้รัฐบาลออสเตรเลียสามารถปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง จุดมุ่งหมาย คือ การมุ่งบริการสาธารณะทั่วทั้งออสเตรเลีย ช่วยเสริมความคิดริเริ่มและการวัดผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานได้

2.1.3 แนวคิดการรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะได้ให้ความหมายไว้ว่า Public Accountability¹⁷ คือความรับผิดชอบต่อสาธารณะ หมายถึงการที่หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูล และสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนหรือองค์กรอิสระได้ โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ 1) หลักความโปร่งใส (Transparency): การเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วนและเข้าถึงได้ง่าย 2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation): การให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ 3) การตรวจสอบและประเมินผล (Monitoring & Evaluation): มีระบบติดตามและวัดผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

¹⁶ จูติภา วันทา, “ความเชื่อถือนำไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอกรณีศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566), 29.

¹⁷ ทศพร ศิริสัมพันธ์, และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการและกลไกของการตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), 105.

4) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility & Liability): หน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อภาระของงานและสามารถถูกลงโทษหากมีการกระทำผิด การจะทำให้เกิด Public Accountability นั้นรัฐต้องมีการปรับปรุงกลไกการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับดูแล ส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน และภาคประชาชนในการตรวจสอบ เพิ่มประสิทธิภาพของระบบรายงานผลและการบริหารความเสี่ยง¹⁸

Kerina Wang ได้อธิบายถึงรูปแบบต่าง ๆ ของความรับผิดชอบของรัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภทหลัก 1) ความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด ในระบบประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารและต้องตอบสนองต่อการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การป้องกันประเทศ และการปกป้องสิ่งแวดล้อม 2) ความรับผิดชอบทางราชการ (Bureaucratic Accountability): เป็นความสัมพันธ์แบบสั่งการและควบคุม ผู้จัดการในหน่วยงานสาธารณะต้องให้ความสำคัญกับลำดับชั้นขององค์กรและปฏิบัติตามกฎระเบียบและขั้นตอนมาตรฐานที่กำหนดไว้ 3) ความรับผิดชอบต่อพลเมือง (Citizen Accountability): พลเมืองสามารถถือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบผ่านกฎหมายการมีส่วนร่วมและเวทีการปรึกษาหารือ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยให้พลเมืองเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล ตรวจสอบกิจกรรม และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะได้โดยตรง 4) ความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Accountability): เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของหน่วยงานรัฐบาลกับผู้ร่างกฎหมายภายนอก ผู้ร่างกฎหมายสามารถกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายหรือข้อตกลงสัญญาอย่างเป็นทางการ ความสัมพันธ์นี้แตกต่างจากความรับผิดชอบทางราชการที่มีลำดับชั้นชัดเจน 5) ความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (Professional Accountability): เกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญในการให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน ความรับผิดชอบนี้ถูกบังคับใช้ผ่านมาตรฐานการปฏิบัติงาน จรรยาบรรณ หรือใบอนุญาตในหน่วยงานของรัฐ¹⁹

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ ได้ให้ความหมาย “ภาระรับผิดชอบทางการเมือง” (political accountability) ว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนทางการเมืองและประชาชน กล่าวคือประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะใช้อำนาจทางการเมืองของตนหรือผู้แทนราษฎรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะแต่งตั้งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลให้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ด้วยเหตุดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีการรับผิดชอบและความรับผิดชอบต่อสภา (ministerial responsibility)

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 106.

¹⁹ Kerina Wang, “How to make sense of government accountability,” World Bank Blogs, accessed Jan 10, 2025, <https://blogs.worldbank.org/en/governance/how-make-sense-government-accountability>.

เกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของแต่ละกระทรวง ภายใต้การกำกับดูแลและบังคับบัญชาของตนในขณะเดียวกันบรรดาผู้แทนทางการเมืองยังคงต้องมีการรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยตรงซึ่งหมายความว่าประชาชนจะสามารถอาศัยกระบวนการทางการเมือง เช่น การออกเสียงเลือกตั้งเป็นวิถีทางในการควบคุมการทำงานของฝ่ายการเมืองได้ในที่สุด²⁰

การรับผิดชอบทางราชการ (Bureaucratic Accountability) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนในแบบประเพณีนิยมกล่าวคือข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาเชิงนโยบายและรับผิดชอบในการนำนโยบายของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่คำนึงถึงตัวบุคคล การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ กฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนแน่นอนอันจะช่วยทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีเหตุผลและปราศจากอคติ

การรับผิดชอบทางการบริหารจัดการ (Managerial Accountability) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสูงสุดและองค์กรบริหารปกครองสูงสุดของหน่วยงาน ซึ่งอาจจะมีลักษณะรูปแบบขององค์กรหรือบุคคลคนเดียวสุดแล้วแต่กรณีโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผูกพันต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยผลงานอันเป็นไปตามกระแสแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพคุณภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

การรับผิดชอบต่อตลาด (Market Accountability) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและระบบตลาดโดยเฉพาะการลดการผูกขาดห้องพักรัฐหรือการปรับให้เข้าสู่สภาพการแข่งขันในระบบตลาดและการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นกล่าวคือ รัฐบาลจะต้องตอบคำถามว่าภารกิจงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่นั้นมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิผลหรือไม่เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนหากไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจนหรือไม่สามารถอ้างเหตุผลความจำเป็นอื่นใด เช่น ความมั่นคงของชาติ และการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ รัฐบาลควรจะต้องโอนภารกิจงานหรือแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนอันเป็นไปตามกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก²¹

²⁰ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), 105.

²¹ เรื่องเดียวกัน, 105.

หากพิจารณาในมิติความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน “การรับผิดชอบแนวดิ่ง” (Vertical Accountability) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่สถานะไม่เท่ากันอันเป็นไปตามโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างเป็นทางการระหว่างข้าราชการและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรับผิดชอบทางราชการ และการรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการรับผิดชอบต่อการเมือง รวมถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ หรือการรับผิดชอบต่อสาธารณะ

การรับผิดชอบแนวนอน (Horizontal Accountability) คือ การรับผิดชอบต่อในแนวนอนเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีสถานะเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการหรือจะมีลักษณะอย่างไม่เป็นทางการเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุล และสอดส่องดูแลควบคุมการใช้อำนาจอธิรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริตโดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ในแนวนอนอย่างเป็นทางการระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หรือการรับผิดชอบต่อทางกฎหมาย ฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระทางรัฐธรรมนูญ หรือการรับผิดชอบต่อการบริหารปกครอง และความสัมพันธ์ในแนวนอนอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนหรือการรับผิดชอบต่อระบบตลาด²²

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ งานศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลในบริบทสากล และงานศึกษาเกี่ยวกับความเชื่อถือว่าว่างใจของสาธารณชนต่อภาครัฐในประเทศไทย ดังพิจารณาได้จากวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.2.1 งานศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลในบริบทสากล

กรณีศึกษาของต่างประเทศจาก Summary of “Government Public Performance Reporting Is It Worth the Effort?”²³ รายงานผลการดำเนินงานของภาครัฐ ในสหรัฐอเมริกา เพื่อเสริมสร้าง ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อรัฐบาล ซึ่งการจัดทำรายงานจะแบ่งออกเป็น

²² ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), 109.

²³ Jeff Tryens, “Government Public Performance Reporting Is It Worth the Effort?,” *The Governance Brief* 26, (2016): 1-7.

การรายงานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบหน่วยงานรัฐ และการรายงานตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อใช้ติดตามความคืบหน้าของนโยบายรัฐ จากรายงานมีการนิย ศึกษารวมอยู่ด้วยกันหลายมลรัฐ เช่น New York City และ Oregon โดยีการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและการใช้รายงาน ได้แก่ 1) ผู้บริหารภาครัฐ ใช้เพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน แต่ไม่ได้ใช้วางแผนยุทธศาสตร์ 2) นักการเมือง สนับสนุนเมื่อเป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ แต่ความสนใจลดลงเมื่อผลลัพธ์ไม่น่าพอใจ 3) สื่อมวลชน มีบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูล แต่ระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน 4) ประชาชนทั่วไป มีความสนใจจำกัด และมักไม่ศึกษารายงานโดยตรง 5) กลุ่มผู้สนับสนุนนโยบาย ใช้ข้อมูลเพื่อผลักดันประเด็นเฉพาะ 6) ผู้นำชุมชน มักเป็นผู้ที่ใช้ข้อมูลมากที่สุด อย่างไรก็ตามจากรายงานการศึกษาพบว่า ความท้าทายของการรายงานผลภาครัฐ มีดังนี้ ขาดการสนับสนุนทางการเมืองรายงานจะหมดความสำคัญหากไม่มีผู้นำทางการเมืองให้การสนับสนุน ข้อมูลมากเกินไปตัวชี้วัดที่มากเกินไปอาจทำให้ข้อมูลไม่ชัดเจนประชาชนรับรู้ต่ำ รายงานมักไม่ได้ถูกใช้โดยประชาชนทั่วไป ปัญหาด้านความน่าเชื่อถือ ข้อมูลอาจถูกปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมือง ทั้งนี้รายงานข้างต้นได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การพัฒนารายงานผลของรัฐต้องประกอบไปด้วย ความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์ต้องสะท้อนเป้าหมายของรัฐบาล มุ่งเน้นตัวชี้วัดที่สำคัญไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลมาก แต่ควรมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน การสร้างความน่าเชื่อถือ ควรมีหน่วยงานอิสระดูแลข้อมูล การจัดทำรายงานต้องดึงดูดผู้นำภาครัฐ ต้องตอบโจทย์ความต้องการของนักการเมือง ต้องมีการออกแบบให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมาย ควรจัดทำข้อมูลให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่ม ในบางประเด็นควรมีการวิเคราะห์เชิงลึก รายงานควรมีการอธิบายแนวโน้มและทางออก การจัดทำรายงานต้องทำให้ประชาชนเข้าใจง่าย ควรมีการนำเสนอข้อมูลที่ไม่ซับซ้อน และตระหนักถึงข้อจำกัดของการวัดผล ไม่สามารถใช้ตัวเลขอธิบายทุกปัญหาสังคมได้ รวมทั้งส่งเสริมการนำไปใช้จริง ต้องมีแผนกระจายข้อมูล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยสรุปการรายงานผลการดำเนินงานของภาครัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้าง ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ แต่ต้องมีการออกแบบที่ดี เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ และได้รับการสนับสนุนจากผู้นำเพื่อให้เกิดผลกระทบที่แท้จริง

กรณีศึกษาจากรายงานของ U.S. Government Accountability Office (GAO) ในการจัดทำ Performance and Accountability Report Fiscal Year 2024²⁴ พบว่า แนวทางการวัดผล และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการประเมินผลผลิต (outputs) เช่น จำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการ จำนวนประชาชนที่เข้าร่วม หรือปริมาณงบประมาณที่เบิกจ่ายไป แต่ควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลลัพธ์ ที่แท้จริงซึ่งเกิดขึ้นกับประชาชนและสังคมในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยครอบคลุมทั้งผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิด และผลกระทบที่ไม่คาดคิด

²⁴ U.S. Government Accountability Office, *Performance and Accountability Report Fiscal Year 2024*, (Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2025).

ในการดำเนินงานภาครัฐตามแนวคิดของ GAO การประเมินผลต้องออกแบบให้ครอบคลุมหลายมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ และความยั่งยืน รวมถึงต้องใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อให้สามารถอธิบายความเปลี่ยนแปลงในระดับบุคคล ชุมชน และระบบได้อย่างรอบด้าน และมีการใช้ตัวชี้วัดแบบเชื่อมโยง ที่สามารถสะท้อนลำดับของการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยนำเข้า (inputs) กระบวนการ (activities) ผลผลิต (outputs) ไปจนถึงผลลัพธ์และผลกระทบขั้นสุดท้าย (ultimate outcomes) อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder engagement) ในทุกขั้นตอนของการประเมินและการจัดทำรายงาน โดยเน้นว่าการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการ และหน่วยงานอื่น ๆ จะช่วยให้การตีความผลการดำเนินงานมีความถูกต้องตามบริบท และสะท้อนความต้องการของสาธารณะได้อย่างแท้จริง

การสื่อสารผลการดำเนินงานให้เข้าใจง่ายและเข้าถึงได้ โดยเนื้อหาในรายงานควรใช้ภาษาที่ชัดเจน ไม่เป็นทางการมากเกินไป พร้อมทั้งมีการใช้เครื่องมือเสริม เช่น แผนภาพ แผนภูมิ ตารางสรุป และตัวอย่างกรณีเพื่ออธิบายประเด็นสำคัญให้ผู้อ่านเข้าใจในเวลาอันสั้น นอกจากนี้ยังเน้นว่ารายงานควรจัดทำในหลายรูปแบบ เช่น รายงานฉบับเต็ม รายงานฉบับย่อ และสื่อดิจิทัล เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างหลากหลาย

กรณีศึกษาการจัดทำรายงาน Singapore Public Sector Outcomes Review (SPOR) 2022²⁵ พบว่า มีโครงสร้างที่ชัดเจน ครอบคลุมทุกด้านของการพัฒนาประเทศ และสามารถเข้าถึงได้ง่าย โครงสร้างรายงานที่เป็นระบบและอ่านง่าย การแบ่งเนื้อหาออกเป็นหมวดหมู่หลัก รายงานแบ่งเป็น 4 หมวดหมู่ใหญ่ ได้แก่ 1) โอกาสสำหรับทุกคนในทุกช่วงชีวิต เน้นด้านการศึกษา ครอบครัวยุคใหม่ และการเกษียณ 2) คุณภาพชีวิตและความยั่งยืน ครอบคลุมที่อยู่อาศัย ระบบขนส่ง และสิ่งแวดล้อม 3) เศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและยืดหยุ่น มุ่งเน้นการเติบโตของเศรษฐกิจและการสนับสนุนธุรกิจ 4) บทบาทของสิงคโปร์ในเวทีโลก ความมั่นคงและการทูตระหว่างประเทศ

ลำดับข้อมูลจากภาพรวมไปสู่รายละเอียด เนื้อหาเริ่มจาก สรุปภาพรวม ของแต่ละหมวดหมู่ก่อนเข้าสู่รายละเอียดเฉพาะเรื่องมี การใช้สถิติ ตัวเลข และกรณีศึกษา เพื่อสนับสนุนข้อมูล การนำเสนอที่ชัดเจน และดึงดูดความสนใจใช้ Infographics และ Charts ทำให้ข้อมูลเข้าใจง่ายมี ภาพข้อมูล (Infographics), ตาราง และแผนภูมิ ประกอบการวิเคราะห์ เช่น แผนภูมิการเติบโตของ GDP อัตราการว่างงานหลัง COVID-19 อัตราการรับเงินช่วยเหลือสำหรับผู้มีรายได้น้อยใช้ไอคอนและสีที่แตกต่างกัน เพื่อแยกหมวดหมู่ข้อมูล มีกรณีศึกษาและตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมมีตัวอย่างของนโยบายที่สำเร็จ เช่น

²⁵ Ministry of Finance, Singapore, *Singapore Public Sector Outcomes Review 2022*, (Singapore: Ministry of Finance, 2022).

โครงการ Skills Future ที่ช่วยพัฒนาทักษะแรงงาน ความสำเร็จของธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลของ SME งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ยังมีการเชื่อมโยงไปยังแหล่งข้อมูลเพิ่มเติมมีลิงก์ไปยังแหล่งข้อมูล เช่น เว็บไซต์รัฐบาล รายงานทางเศรษฐกิจ และฐานข้อมูลสาธารณะให้ผู้อ่านเข้าถึงข้อมูลดิบเพื่อศึกษาเพิ่มเติมได้ง่ายความสมดุลระหว่างนโยบายและผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ไม่เพียงแต่กล่าวถึงนโยบายแต่แสดงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้พูดถึงแค่ “รัฐบาลทำอะไร” แต่มีผลลัพธ์ที่วัดได้ เช่น อัตราการว่างงานลดลงหลังการสนับสนุนด้านอาชีพ รายได้ประชากรกลุ่มล่างเพิ่มขึ้นจากมาตรการทางเศรษฐกิจ จำนวนโรงเรียนอนุบาลที่ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น รวมถึงทิศทางอนาคตและความยั่งยืน แสดงวิสัยทัศน์และแผนระยะยาว มีแผนยุทธศาสตร์สำหรับปีต่อ ๆ ไป เช่น เป้าหมายลดคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ภายในปี 2050 การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล

กรณีศึกษาการจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติของกระทรวงการคลังประเทศสหราชอาณาจักร ในการศึกษา Best Practice report for 2023 to 2024²⁶ ชี้ว่า การจัดทำรายงานประจำปีของหน่วยงานภาครัฐให้มีคุณภาพ น่าเชื่อถือ และสามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยเน้นหลักการ 4 ประการ ได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) การเข้าถึงง่าย (Accessibility) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) และการนำเสนอที่ชัดเจน (Clear Presentation)

ในด้านความโปร่งใส รัฐบาลอังกฤษเน้นว่ารายงานควรมีข้อมูลที่ครบถ้วนทั้งในส่วนของความสำเร็จและปัญหา โดยมีการแสดงข้อมูลย้อนหลัง (trend data) และผลกระทบเชิงนโยบาย เพื่อให้ผู้อ่านสามารถประเมินภาพรวมของการดำเนินงานได้อย่างเข้าใจบริบทอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ ภาษาที่ใช้ควรเรียบง่าย ชัดเจน และหลีกเลี่ยงศัพท์เทคนิคเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงสาระสำคัญได้โดยไม่ต้องมีพื้นฐานทางวิชาการ

ด้านช่องทางการสื่อสาร รายงานควรจัดทำในหลายรูปแบบ เช่น PDF, HTML, Infographic หรือภาพเคลื่อนไหว เพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมการรับสื่อของประชาชนในยุคดิจิทัล หน่วยงานบางแห่ง ได้ใช้วิธีจัดทำสื่อหลายรูปแบบควบคู่กัน ทั้งรายงานฉบับเต็ม ฉบับย่อ และการสื่อสารผ่านโซเชียลมีเดีย ซึ่งช่วยให้รายงานสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รายงานยังควรสะท้อนแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” โดยการอธิบายถึงผลกระทบจากการใช้งบประมาณ ความคุ้มค่า ความเสี่ยง และแนวโน้มความยั่งยืนของนโยบาย ซึ่งไม่เพียงช่วยให้ประชาชนตรวจสอบภาครัฐได้ แต่ยังสร้างความไว้วางใจต่อระบบราชการ และผู้นำทางนโยบายในระยะยาว การจัดทำรายงานที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องให้ความสำคัญทั้งด้านเนื้อหา

²⁶ Ministry of Finance, Singapore, *Singapore Public Sector Outcomes Review 2022* (Singapore: Ministry of Finance, 2022).

รูปแบบ และกระบวนการสื่อสารกับประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในแง่การเข้าถึงและการสร้างความเข้าใจต่อผู้รับสาร จึงจะสามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างดี

กรณีศึกษาของ National Audit Office ประเทศสหราชอาณาจักร ในประเด็น “Good Practice in Annual Reporting 2025”²⁷ พบว่า แนวทางที่พึงประสงค์ในการจัดทำรายงานที่มีคุณภาพ โปร่งใส และสร้างความไว้วางใจต่อสาธารณชนที่รายงานภาครัฐควรยึดถือ ได้แก่ การสนับสนุนความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Supporting Accountability), ความโปร่งใส (Transparency), ความเข้าถึงได้ (Accessibility) และความเข้าใจได้ (Understandability)

ในด้านการสนับสนุนความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รายงานควรสามารถอธิบายวิธีการที่หน่วยงานดำเนินงานตามภารกิจ และแสดงให้เห็นว่าองค์กรใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างผลลัพธ์อย่างไร รายงานที่ดีต้องไม่เพียงแต่กล่าวถึงสิ่งที่ทำไปเท่านั้น แต่ควรแสดงให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และเชื่อมโยงระหว่างแผน ยุทธศาสตร์ และการดำเนินการจริง

ด้านความโปร่งใส รายงานควรมีลักษณะเปิดเผย ตรงไปตรงมา กล่าวถึงทั้งผลสัมฤทธิ์ ความท้าทาย และปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่หลีกเลี่ยงข้อมูลที่ไม่เป็นบวก พร้อมทั้งอธิบายมาตรการแก้ไขหรือแผนปรับปรุงในอนาคต ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างระหว่างประชาชนกับภาครัฐ และสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กรของรัฐบาลในฐานะที่ต้องตอบสนองต่อภาษีของประชาชน

ความเข้าถึงได้ คือการออกแบบรายงานให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมกับผู้ใช้งานหลากหลายกลุ่ม เช่น จัดทำรายงานฉบับย่อ รายงานภาพรวม infographic หรือการใช้ภาษาที่ไม่เป็นทางการจนเกินไป รวมถึงการเผยแพร่รายงานผ่านช่องทางออนไลน์ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก โดยเฉพาะในยุคที่เทคโนโลยีสารสนเทศมีบทบาทสูง การสื่อสารของภาครัฐจึงไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงในรูปแบบเอกสารราชการเท่านั้น

ความเข้าใจได้ หมายถึงการจัดเรียงเนื้อหาอย่างมีโครงสร้าง ใช้หัวข้อย่อยที่ชัดเจน และจัดวางข้อมูลให้ผู้อ่านสามารถติดตามสาระสำคัญได้อย่างง่ายดาย โดยเฉพาะการอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างผลการดำเนินงานกับวัตถุประสงค์ทางนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเห็นคุณค่าของข้อมูลที่เผยแพร่ และสามารถวิเคราะห์หรือตั้งข้อสังเกตได้ด้วยตนเอง

²⁷ National Audit Office, Good practice in annual reporting (London: National Audit Office, 2025), <https://www.nao.org.uk/insights/good-practice-in-annual-reports/>.

2.2.2 งานศึกษาเกี่ยวกับการสร้างการรับรู้และความเชื่อถือไว้วางใจของสาธารณชน ต่อภาครัฐของไทย

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง ความเชื่อถือไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอ ภูมิศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี โดยนางสาวฐิติภา วันทา²⁸ การค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ได้ศึกษาถึงระดับของความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนในพื้นที่อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งและที่ทำการปกครองอำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี ตลอดจนศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงระดับของความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนในพื้นที่อำเภอหนองโดนในแต่ละปัจจัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง และที่ทำการปกครองอำเภอหนองโดน โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาผ่านการคัดเลือกประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยการใช้คำถามแบบปลายเปิดตามกรอบ OECD Trust Framework ใน 6 มิติ และนำผลที่ได้มาสรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบตามลำดับ ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนมากกว่าที่ทำการปกครองอำเภอหนองโดนจำนวน 5 มิติ จากทั้งหมด 6 มิติ สะท้อนให้เห็นว่า ประเด็นความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่เลือกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่ทำการปกครองอำเภอทั้ง 5 มิติ ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของความเชื่อถือไว้วางใจในความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการ การแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์ เป็นธรรม และเปิดกว้าง ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง ในขณะที่อีก 1 มิติที่เหลือที่ประชาชนให้ระดับความไว้วางใจแก่ที่ทำการปกครองคือด้านความน่าเชื่อถือในความสามารถเนื่องจากมองว่านายอำเภอเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ดังนั้น จากการศึกษาในครั้งนี้จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายที่ส่งเสริมการสร้างความเชื่อถือไว้วางใจให้กับประชาชนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการปฏิบัติงาน การให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ

²⁸ ฐิติภา วันทา, “ความเชื่อถือไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอภูมิศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี” (การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566).

วิทยานิพนธ์ เรื่อง เปรียบเทียบกลยุทธ์การสื่อสารของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดย นายเชือก โชติช่วย²⁹ วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ศึกษาเชิงเปรียบเทียบเปรียบเทียบกลยุทธ์การสื่อสารของทั้ง 2 รัฐบาล โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาผ่านการวิเคราะห์เนื้อหาภายใต้กรอบแนวคิดการสื่อสารทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยและอำนาจนิยม และศึกษาผ่านตัวอย่างเทปรายการรัฐบาลยิ่งลักษณ์พบประชาชน และรายการคืนความสุขให้คนในชาติของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำทางการเมืองที่มีการเข้าสู่อำนาจแตกต่างกัน จะมีการใช้กลยุทธ์การสื่อสารที่แตกต่างกัน ทั้งการใช้คำซึ่งสะท้อนธรรมชาติของอำนาจที่ผู้นำทางการเมืองนั้นมีอยู่ สะท้อนให้เห็นว่า ผู้นำที่มีที่มาจากระบอบประชาธิปไตยจะใช้กลยุทธ์การสื่อสารที่ทำให้รู้สึกถึงความชอบธรรม ส่วนผู้นำแบบอำนาจนิยมจะใช้กลยุทธ์ข่มขู่บังคับให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ จึงอาจสรุปได้ว่าอำนาจคือเครื่องมือในการสื่อสารของผู้นำทางการเมือง

บทความ เรื่อง ระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐ (G-News) โดย พิฐวรรณ กิตติคุณ³⁰ บทความเรื่องนี้เป็นการศึกษาถึงระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐเป็นแอปพลิเคชันหนึ่งภายใต้ศูนย์กลางบริการภาครัฐ สำหรับประชาชน (GovChannel) และเป็นแอปพลิเคชันกลางที่หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้เป็นช่องทางในการแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ส่งตรงถึงประชาชนและทุกภาคส่วนทั้งข่าวสารทั่วไป ข่าวแจ้งเตือน เช่น การเตือนภัยต่าง ๆ ทั้งภัยแล้ง ภัยหนาว น้ำท่วม ฝนตก หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการรับมือกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การแจ้งเตือน การเสียภาษีการต่อทะเบียนรถยนต์ การชำระค่าสาธารณูปโภค สิทธิประโยชน์และสวัสดิการจากภาครัฐ เป็นต้น ระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐจึงเป็นช่องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญที่จะช่วยเชื่อมโยงภาครัฐกับประชาชนเข้าด้วยกันอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ จากการศึกษาพบว่า หลังจากที่ได้ดำเนินการใช้ระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐ ส่งผลให้เกิดความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานในการนำเสนอข่าวสารและเกิดการเข้าถึงข้อมูลของจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ประชาชนสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้

รายงานผลสำรวจการประเมินความรู้ เรื่อง การประเมินผลการรับรู้และเข้าใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการจัดทำโพล (Poll) ครั้งที่ 2 เรื่อง “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” โดย ส่วนประเมินผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการ

²⁹ เชือก โชติช่วย, “เปรียบเทียบกลยุทธ์การสื่อสารของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).

³⁰ พิฐวรรณ กิตติคุณ, “ระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐ (G-News)” (บทความวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), 2-3.

ประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ร่วมกับ ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล”³¹ การศึกษา และสำรวจการประเมินความรู้ของประชาชนในเรื่องนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้ และความเข้าใจ ของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี (ประชาชนที่อยู่ในกลุ่มผู้ที่มีรายได้ต่ำ) โดยการศึกษาดังกล่าวมีที่มาจากประเด็นที่ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบในหลักการแนวทางการจัดประชารัฐ สวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้กับผู้มาลงทะเบียนรายได้น้อยที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ตรงตามที่กำหนดแล้ว จำนวน 11.67 ล้านราย ซึ่งบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น การลดค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพและลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้แก่ประชาชนที่อยู่ในกลุ่มผู้ที่มีรายได้น้อย ดังนั้น กรมประชาสัมพันธ์จึงมอบหมายให้ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” ดำเนินการสำรวจการรับรู้ความ เข้าใจ ความคิดเห็น และความกังวล ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อใช้เป็น แนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงความต้องการสวัสดิการรัฐในด้านอื่น ๆ ของรัฐบาล

วารสาร เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ท่ามกลางวิกฤตการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ในจังหวัดนราธิวาส โดย วลลภ รัฐฉัตรานนท์ และ วชิรินทร์ ชาญศิลป์³² การวิจัยเรื่องนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาระดับการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง และความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนราธิวาส รวมทั้งศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ของประชาชนในจังหวัดนราธิวาส ตลอดจนศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ข่าวสารทางการเมือง กับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนราธิวาสต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ในจังหวัดนราธิวาส จำนวน 312 คน จากการวิจัยพบว่า การรับรู้ข่าวสารทางการเมืองในภาพรวมของกลุ่มเป้าหมาย อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการรับรู้จากสื่อดั้งเดิมมากที่สุด ส่วนประเด็นเรื่องความคิดเห็นของประชาชน ในจังหวัดนราธิวาสต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในภาพรวม และรายด้าน ได้แก่ ผลงานด้านความมั่นคง ผลงานความยั่งยืน และ ผลงานด้านความมั่นคงจากวิกฤต

³¹ ส่วนประเมินผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ และศูนย์สำรวจความคิดเห็น, “นิด้าโพล,” รายงานผลสำรวจการประเมินความรู้ เรื่อง การประเมินผลการรับรู้และเข้าใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการจัดทำโพล (PoI) ครั้งที่ 2 เรื่อง “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”. (2560).

³² วลลภ รัฐฉัตรานนท์ และ วชิรินทร์ ชาญศิลป์, “ประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ท่ามกลางวิกฤตการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ในจังหวัดนราธิวาส,” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา, (2567).

โรคระบาดไวรัสโคโรนา 2019 อยู่ในระดับต่ำ และการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับความเห็นต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จากการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า อายุของประชาชนมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อประสิทธิภาพการบริหารงาน ดังนั้นจึงควรเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทยผ่านองค์กรหรือสถาบันทางการเมือง สังคม และสื่อต่าง ๆ ที่หลากหลาย อีกทั้งการนำเสนอข่าวสารควรเป็นความจริงและเป็นกลางที่ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง และรัฐบาลควรตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ ที่หลากหลาย

จากการศึกษาพบว่า การรับรู้ของประชาชนต่อผลการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเชื่อมั่นและไว้วางใจต่อภาครัฐ ซึ่งการสื่อสารข้อมูลนโยบายต้องดำเนินการผ่าน ช่องทางที่เข้าถึงง่ายและตรงกับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้องและครบถ้วน ช่องทาง การสื่อสารของรัฐบาล การใช้สื่อดิจิทัลและแอปพลิเคชัน เช่น G-News เพื่อกระจายข้อมูลข่าวสารและให้บริการประชาชน กลยุทธ์การสื่อสาร ต้องเลือกใช้วิธีการสื่อสารที่เหมาะสมตามลักษณะของผู้นำและกลุ่มเป้าหมาย การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้รัฐบาลได้รับความไว้วางใจมากขึ้น การสำรวจความคิดเห็นและประเมินผล การใช้โพลและแบบสอบถามช่วยให้ภาครัฐสามารถปรับปรุงการสื่อสารและนโยบายให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ระดับการรับรู้ของประชาชน ประชาชนมีระดับการรับรู้ที่แตกต่างกันตามช่องทางการสื่อสาร เช่น สื่อดั้งเดิม (โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์) และสื่อออนไลน์งานวิจัยพบว่าประชาชนที่ได้รับข้อมูลผ่าน สื่อดิจิทัลและแอปพลิเคชันของรัฐบาล มีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายรัฐมากขึ้น

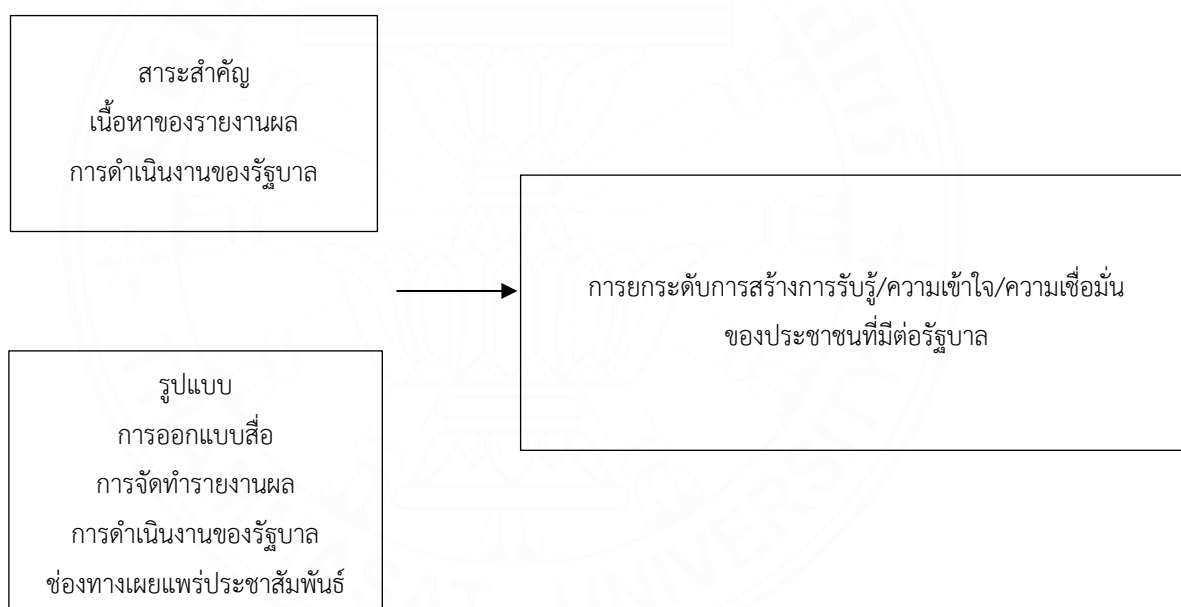
การรับรู้และความเชื่อมั่นต่อภาครัฐผลการศึกษาพบว่า ความไว้วางใจของประชาชนมีความสัมพันธ์กับระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลงานวิจัยเกี่ยวกับ การรับรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พบว่า กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับข้อมูลโดยตรงจากภาครัฐสามารถเข้าใจนโยบายได้ดีกว่าผู้ที่รับข้อมูลจากแหล่งอื่น อิทธิพลของการรับรู้ต่อความคิดเห็นของประชาชน

งานวิจัยในจังหวัดนราธิวาสระบุว่า การรับรู้ข่าวสารทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับความเห็นต่อประสิทธิภาพของรัฐบาลกลุ่มประชาชนที่มีระดับการรับรู้ข่าวสารสูงมีแนวโน้มที่จะให้ความเห็นเชิงบวกต่อผลงานของรัฐบาลมากกว่ากลุ่มที่รับรู้ข่าวสารน้อย

การปรับปรุงกลุ่ทการสื่อสารงานศึกษาพบว่า กลุ่ทการสื่อสารของรัฐบาลมีผลต่อระดับการรับรู้ของประชาชนผู้นำที่มาจากระบอบประชาธิปไตยมักใช้การสื่อสารที่สร้างความชอบธรรม ขณะที่ ผู้นำแบบอำนาจนิยมเน้นการใช้คำสั่งและข้อบังคับการสื่อสารของรัฐบาลควรมุ่งเน้น ความโปร่งใส มีหลักฐานอ้างอิง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

การวัดผลและสำรวจความคิดเห็น การใช้โพล เช่น นิต้าโพล เพื่อสำรวจระดับการรับรู้และความคิดเห็นของประชาชนเป็นแนวทางที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถปรับปรุงการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพแบบสอบถามและการวิจัยภาคสนาม ช่วยให้รัฐบาลเข้าใจว่าประชาชนต้องการข้อมูลประเภทใดและผ่านช่องทางใด

2.3 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย, ผู้วิจัย, 2568.

การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดเชิงวิเคราะห์ที่ครอบคลุม 3 มิติหลัก ได้แก่ (1) มิติด้านเนื้อหาและรูปแบบของรายงาน (2) มิติด้านกระบวนการจัดทำรายงาน และ (3) มิติด้านการรับรู้และการเข้าถึงของประชาชน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นองค์ประกอบที่สะท้อนผ่านกรอบแนวคิดในการวิจัย และมีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ระดับประสิทธิผลของรายงาน ตลอดจนเสนอแนวทางในการยกระดับกลไกการสื่อสารภาครัฐที่มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

ในมิติที่หนึ่ง คือ ด้านเนื้อหาและรูปแบบของรายงาน ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ารายงานที่จัดทำขึ้นมีความครอบคลุมเพียงพอในการนำเสนอนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะในแง่ของความชัดเจน กระชับ เข้าใจง่าย และความสามารถในการสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงของนโยบาย ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่อง Public Value และ Public Communication ว่ารายงานนั้นสามารถสื่อสารถึงประชาชนในลักษณะการส่งต่อสารที่มีคุณภาพได้หรือไม่

ในมิติที่สอง คือ กระบวนการจัดทำรายงาน วิเคราะห์องค์ประกอบของกลไกภาครัฐ โดยเฉพาะบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ตลอดจนคณะกรรมการติดตามนโยบายรัฐบาล ว่ามีระบบในการรวบรวม ประมวล และจัดทำข้อมูลอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง ภาครัฐเปิดและความรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยการรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจะต้องไม่ใช่เพียงเอกสารเชิงบริหารเท่านั้น แต่ต้องเป็นเครื่องมือที่ประชาชนสามารถใช้ตรวจสอบและตั้งคำถามกับการใช้อำนาจรัฐได้

ในมิติที่สาม คือ ด้านการรับรู้ การเข้าถึง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้วิจัยวิเคราะห์จากข้อมูลภาคสนามผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกและการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณว่าประชาชนมีการรับรู้เกี่ยวกับรายงานมากน้อยเพียงใด มีอุปสรรคด้านภาษา รูปแบบ หรือช่องทางสื่อสารใดบ้างที่ขัดขวางการเข้าถึงสาระสำคัญของรายงาน ซึ่งองค์ประกอบนี้มีความเชื่อมโยงกับแนวคิด Public Trust เพราะระดับความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของรายงานจะส่งผลต่อระดับความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การวิเคราะห์ทั้งสามมิตินี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้าใจต่อจุดแข็งและข้อจำกัดของรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลในฐานะเครื่องมือสื่อสารนโยบายสาธารณะ และผลการวิเคราะห์ในแต่ละมิติจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อยกระดับรายงานให้มีคุณลักษณะที่สนับสนุนหลักธรรมาภิบาล, การเปิดเผยข้อมูลอย่างมีคุณภาพ, และการสื่อสารอย่างมีส่วนร่วม

บทที่ 3

ภูมิหลังการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล

3.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลมีจุดเริ่มต้นมาจากการที่รัฐบาลต้องการชี้แจงผลการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการให้ประชาชนรับทราบ เพื่อให้ประชาชนได้เห็นผลความก้าวหน้าและการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมของรัฐบาล โดยมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการจัดทำรายงาน เช่น ผลงานครบรอบ 1 ปี หรือ 2 ปี ตามความเหมาะสมในระยะแรก การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เช่น ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2532 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เสนอว่า คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่มาเป็นระยะเวลาปีเศษแล้ว แต่ปรากฏว่าผลงานในเรื่องต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไปแล้วยังไม่ทราบผลความก้าวหน้าที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด จึงเห็นควรรวบรวมผลงานและชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบผลงานของรัฐบาลที่เป็นรูปธรรมในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2533 ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้กระทรวง ทบวง และหน่วยงานต่าง ๆ รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การประชุมครั้งแรกของคณะรัฐมนตรีเป็นต้นไป และให้ศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยประสานการปฏิบัติกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ต่อมาก็ได้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 88 บัญญัติว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง” ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องมีการชี้แจงและทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75 ก็มีบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ (ฉบับพุทธศักราช 2540) ได้มีการกำหนด และมีผลบังคับใช้เป็นต้นมา รัฐบาลที่บริหารราชการแผ่นดินครบหนึ่งปี จึงได้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยรายงานเล่มแรกคือ รายงานผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1 (วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540-วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541)¹ ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามแนวทางนี้อย่างต่อเนื่อง

จนกระทั่งในช่วงปี พ. ศ. 2557 เกิดการรัฐประหารส่งผลให้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลง และได้กำหนดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งโดยให้มีอำนาจในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กรธ.) โดยมีบทบาทหน้าที่ ในการกำกับตรวจสอบผลการดำเนินการของรัฐบาลในรอบหนึ่งปีที่ผ่านมา ให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา โดยมีรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายสำคัญฝ่ายสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ โดยในรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่ 1 ได้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล จำนวน 4 เล่ม รายงาน ได้แก่ 1) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2558)² 2) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559)³ 3) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 3 (12 กันยายน 2559-

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2541).

² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2558) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558).

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2559).

12 กันยายน 2560)⁴ และ 4) รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 4 (12 กันยายน 2560-12 กันยายน 2561)⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจึงสรุปได้ว่าการเกิดขึ้นของการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) เกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล 2) เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล

กรณีรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีการตั้งคณะกรรมการโดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ โดยที่ที่ผ่านมามีบางรัฐบาล นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี บางรัฐบาลนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือตามแต่ที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการผู้นำเสนอรายการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ และมีรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

กรณีนายกรัฐมนตรีได้มีกลไกขับเคลื่อนการกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลโดยในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี (ประยุทธ์ 1) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานของรัฐบาล โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรก นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้มีการจัดตั้ง"คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กรธ.) และคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล (กตณ.) (ต่อมาในสมัยการดำรงตำแหน่งครั้งที่ 2 ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเช่นเดียวกัน แต่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อ คณะกรรมการเป็นคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และชื่อสั่งการนายกรัฐมนตรี กตณ.) โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในการจัดทำ

⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 3 (12 กันยายน 2559-12 กันยายน 2560) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2559).

⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 4 (12 กันยายน 2560-12 กันยายน 2561) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2559).

รายงานผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานด้านข้อมูลกับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถรวบรวมและรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างครบถ้วน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบและจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้รัฐสภาและเผยแพร่ผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีต่อสาธารณชน รวมทั้งสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานให้ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ ในการดำเนินการที่เหมาะสมจะมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการตรวจสอบและปรับปรุงรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาถ่วงดุลและตรวจสอบ/ปรับปรุงให้มีเนื้อหาสาระ รวมถึงจัดประชุมปัญหาเฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 162 บัญญัติให้ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่แล้ว นายกรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มี การลงมติภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ นโยบายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร ราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในหมวด 6 และต้องมีรายการที่สำคัญเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของรัฐบาลในทางนิติบัญญัติ การบริหารราชการแผ่นดิน และการอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรี มุ่งจะให้มีการปฏิบัติในระยะเวลาแห่งการดำรงตำแหน่งในการแถลงนโยบายตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึง ความจำเป็นและสมควรที่จะมีการใช้จ่ายเงินและการหาแหล่งที่มาของเงินที่จะต้องใช้จ่ายด้วย ซึ่งแม้ ในรัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลแต่ด้วยที่ยังมีแนวปฏิบัติ การดำเนินงานของคณะกรรมการจึงส่งผลให้ในรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สมัยที่ 2 จึงยังคงมี แนวทางให้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่อไป

3.2 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 18/2564 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการ ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี โดยมีองค์ประกอบ เช่น รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็น ประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และโฆษก ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้แทนจากกระทรวงทุกกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ ติดตามและเร่งรัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลให้สำเร็จลุล่วง ประมวลข้อมูลและวิเคราะห์แนวทาง เพื่อให้การตัดสินใจ ของรัฐบาลมีข้อมูลรองรับที่ชัดเจน เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ในกรณีที่นโยบายหรือข้อสั่งการไม่สามารถ ดำเนินการได้ตามเป้าหมาย ประเมินผลและจัดทำรายงานสรุป เพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นรายเดือน จัดให้มีช่องทางสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูล ให้ประชาชนสามารถ

ติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาลได้ มีรูปแบบกลไกการทำงาน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการ รวบรวมข้อมูล ประสานงาน และรายงานผล มีการประชุมประจำเดือน เพื่อติดตามความคืบหน้าของนโยบายและปัญหาที่พบ ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการติดตามผล

ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าว ก็ได้มีคำสั่งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2564 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี โดยมีหน้าที่ติดตาม และสรุปผล การดำเนินงานของรัฐบาลในแต่ละปี สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายโดยเป็นกลไกสำคัญในการให้ส่วนราชการดำเนินการให้สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐบาล ปรับปรุงและพัฒนา อนุกรรมการจะช่วยใน การปรับปรุง แนวทางการปฏิบัติงาน และจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบายรัฐ

รวมทั้งได้มีคำสั่งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการ นายกรัฐมนตรี ที่ 4/2564 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านการสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมกับ ประชาชน โดยมีหน้าที่ติดตามและเร่งรัดส่วนราชการและหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายรัฐบาล และข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติในพื้นที่ และติดตามประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลและข้อสำคัญ ของนายกรัฐมนตรี ผ่านเครือข่ายภาคส่วนราชการและภาคเอกชนในพื้นที่ และสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ประสาน ความร่วมมือจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนในพื้นที่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ รายงานผลการดำเนินงานเสนอคณะกรรมการติดตาม การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรีทุกเดือน แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงาน ตามความจำเป็น ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการมอบหมาย

3.3 คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วไปข้างต้นแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดให้ รัฐบาลต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี (กตณ.) เนื่องจากรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของตนเองเพื่อความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อประชาชน

รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่จัดทำโดยคณะกรรมการ กตн. จะถูกนำเสนอผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลในแต่ละปี โดยคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี จะเป็นผู้รวบรวมผลงาน

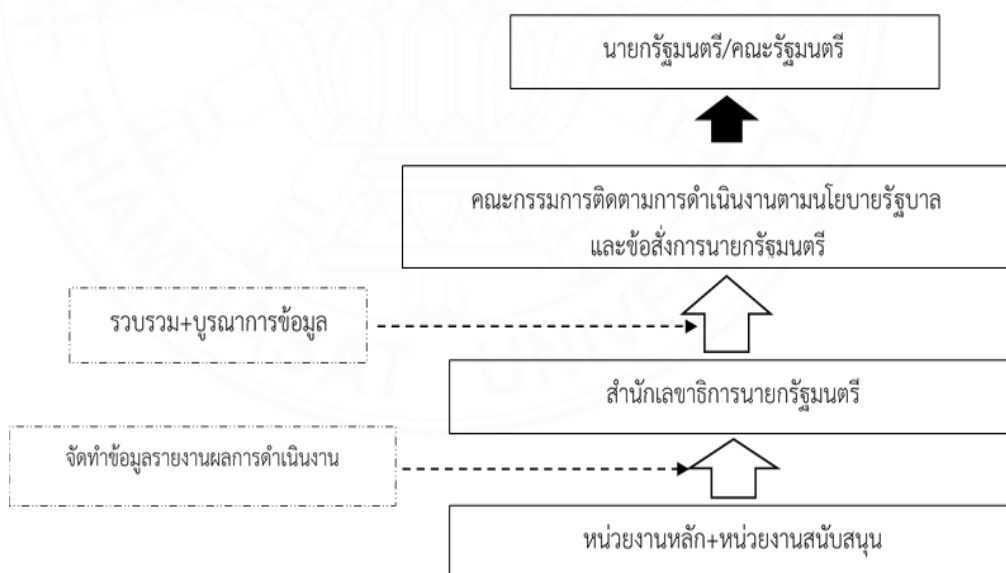
จากการดำเนินการข้างต้นของคณะกรรมการ กตн. นั้น ด้วยภารกิจและอำนาจหน้าที่ ประกอบกับโครงสร้างของกรรมการในคณะกรรมการมีหน่วยงานครบทุกกระทรวงจึงทำให้ คณะกรรมการมีการเก็บรวบรวมผลการดำเนินงานของทุกส่วนราชการโดยสามารถแบ่งเป็น

1) การรวบรวมและจัดทำในรูปแบบของการรายงานผลการดำเนินงานในรายเดือน ตามแผนภาพข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการ กตн. จะมอบหมายให้กระทรวงในแต่ละกระทรวงนำเสนอ ผลงานหรือรายงานการดำเนินการตามข้อสั่งการตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอและมอบหมาย เมื่อมีการ รวบรวมรายงานในรายเดือนครบเรียบร้อยแล้วก็จะมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานนำเสนอ คณะรัฐมนตรีเป็นรายเดือน

2) ในทำนองเดียวกันนั้นนอกจากจะมีการรายงานผลเป็นรายเดือนแล้วก็จะมีการจัดประชุม คณะกรรมการ กตн. เป็นรายครั้งตามแต่กำหนดซึ่งจะมีการนำเสนอผลการประชุมคณะกรรมการ นำเสนอคณะรัฐมนตรี ในประเด็นของการประชุมเป็นรายครั้งนั้นจะมีข้อแตกต่างจากการจัดทำ รายงานประจำเดือน เนื่องจากในมิติของการประชุมในรายครั้งประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ ในคณะกรรมการอาจมอบหมายภารกิจพิเศษหรือแนวทางการดำเนินการหรือข้อสั่งการเพิ่มเติมตามที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมายและรวมถึงประเด็นรายละเอียดหรือประเด็นสำคัญเป็นกรณีจึงส่งผลให้ในมิติ ของการประชุมในแต่ละครั้งจะมีการมอบหมาย เพิ่มเติมในภารกิจต่าง ๆ หรือจัดให้มีข้อเสนอแนะ แนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมก็จะรวมอยู่ในการประชุมนี้

การดำเนินการรวบรวมข้อมูลแม้คณะกรรมการ กตн. จะมีฝ่ายเลขาหลักคือ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สลง.) ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการประสานรวบรวมข้อมูลกับ ส่วนราชการทุกกระทรวงโดยจะมีการมอบหมายผ่านตามระบบของหนังสือราชการหรือตามมติของ คณะกรรมการที่ทราบโดยทั่วกันและก็จะมีการสร้างกลุ่ม LINE ที่รวบรวมเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ของทุกกระทรวงเข้าด้วยกันในการประสานส่งต่อข้อมูลหรือเพิ่มประเด็นในรายละเอียดที่เป็นสำคัญ โดยจะเป็นการดำเนินการในทางคู่ขนานกัน อย่างไรก็ตามสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบทบาท เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และนำชุดข้อมูลที่ได้รายงานไว้เก็บ เป็นฐานข้อมูลในการปรับปรุงต่อไป จะเห็นได้ว่าในมิตินี้การประชุมเป็นรายครั้งหรือการรายงาน ผลเป็นรายเดือนนั้นจะมีการปรับปรุงข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้กลไกรูปแบบของคณะกรรมการ กตท. นั้นได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำผลการดำเนินงานของรัฐบาลหรือมีส่วนในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของรัฐบาล คือคณะอนุกรรมการด้านการสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมกับประชาชน ในกรณีที่ได้ศึกษาต่อไปนี้จะมุ่งเน้นไปที่คณะอนุกรรมการการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล เพราะเป็นคณะทำงานหลักในการรวบรวมข้อมูลการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล โดยมีหน่วยงาน ดำเนินงานหลักที่เกี่ยวข้องได้แก่ 1) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยจะเป็นผู้ร่วมกำหนดเค้าโครงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลตลอดจนรวบรวมข้อมูลในขั้นต้นเนื้อหา รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล 2) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานร่วมบูรณาการในการรวบรวมข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมและจัดทำบทสรุปผู้บริหาร 3) สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเป็นหน่วยร่วมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ



ภาพที่ 3.1 แผนภาพการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี, ผู้วิจัย, 2568.

3.4 กระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล

คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี จะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงาน ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สสน.) จะเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดเค้าโครงของร่างรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลก่อนนำเสนอคณะกรรมการและรายงานต่อคณะกรรมการ กตน. ซึ่งโดยเป็นการทั่วไปแล้วนั้นเค้าโครงร่างรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีความสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเช่น ในกรณี ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้มีการกำหนดเค้าโครงเรื่องในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลโดยแบ่งเป็น

นโยบายหลัก 12 ด้าน ได้แก่

นโยบายข้อ 1 การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์

นโยบายข้อ 2 การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุขของประเทศ

นโยบายข้อ 3 การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

นโยบายข้อ 4 การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก

นโยบายข้อ 5 การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย

นโยบายข้อ 6 การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

นโยบายข้อ 7 การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก

นโยบายข้อ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย

นโยบายข้อ 9 การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคมอย่างยั่งยืน

นโยบายข้อ 10 การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโต

นโยบายข้อ 11 การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ

นโยบายข้อ 12 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

และกระบวนการยุติธรรม

นโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง

1) การแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน

2) การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

3) มาตรการเศรษฐกิจเพื่อรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก

4) การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนานวัตกรรม

5) การยกระดับศักยภาพของแรงงาน

6) การวางรากฐานระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต

7) การเตรียมคนไทยสู่ศตวรรษที่ 21

- 8) การแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ
- 9) การแก้ไขปัญหายาเสพติดและสร้างความสงบสุขในพื้นที่ชายแดนภาคใต้
- 10) การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน
- 11) การจัดเตรียมมาตรการรองรับภัยแล้งและอุทกภัย
- 12) การสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชนและการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากเค้าโครงข้างต้นนั้นที่ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายจึงส่งผลให้การกำหนดเค้าโครงเรื่องของรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจึงมีโครงหลักที่สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาล โดยในขั้นต้นนั้นสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะนำเสนอเค้าโครงหลักให้คณะอนุกรรมการพิจารณาก่อนส่งมอบให้คณะกรรมการ กตน. พิจารณาต่อไป

ในประเด็นต่อมาเมื่อมีการกำหนดเค้าโครงหลักเป็นที่เรียบร้อยแล้วสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แจ้งเวียนเอกสารหนังสือให้หน่วยงานหรือส่วนราชการทุกส่วนราชการนำผลการดำเนินงานในขั้นต้นที่คิดว่าเป็นประเด็นที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้กำหนดตามเค้าโครงโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้นำเสนอเนื้อหาเอกสารรายงานอย่างไรก็ตามสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็จะเป็นหน่วยงานประสานหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลในขั้นต้น นอกจากนี้ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ก็จะเป็นผู้รวบรวมประเด็นและเป็นผู้ร่วมกำหนดสาระในประเด็นของมิติทางเศรษฐกิจให้ส่วนราชการนำเนื้อหาและรายงานผลมาประกอบเข้ากับตัวนโยบายตามที่เค้าโครงกำหนดและหรือรัฐบาลกำหนด

เมื่อมีการรวบรวมข้อมูลมาในขั้นหนึ่งแล้วสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จะเป็นผู้นำข้อมูลในขั้นต้นมาเรียบเรียงจับกลุ่มประเด็นหรือตัดทอนเนื้อหาที่ไม่เข้าตรงตามนโยบายที่รัฐบาลได้มอบหมายโดยในขั้นนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ประสานขอข้อมูลเพิ่มเติมและหรือแก้ไขรวมทั้งตรวจสอบความสอดคล้องกับความถูกต้อง เช่น ในกรณีที่เป็นเรื่องหรือโครงการในประเด็นประเด็นเดียวกันแต่มีการนำเสนอชุดข้อมูลจากส่วนราชการที่แตกต่างกันสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ประสานหรือตรวจสอบความถูกต้องว่าชุดข้อมูลชุดไหนเป็นชุดข้อมูลที่ถูกต้อง

กระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลมีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการจำนวนมากตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลรายงาน การกำหนดเค้าโครงรายงาน การยกร่างรายงานการจัดรูปแบบรายงาน การตรวจพิสูจน์อักษร จนถึงขั้นตอนการผลิตและการแจกจ่ายเอกสารรายงาน ทั้งนี้ หากแบ่งความรับผิดชอบการดำเนินการในการจัดทำเอกสารรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล จะพบว่า การดำเนินการด้านสาระัตถะทั้งหมดจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สสน.) ส่วนการดำเนินการด้านเนื้อหาของการจัดทำรายงานจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

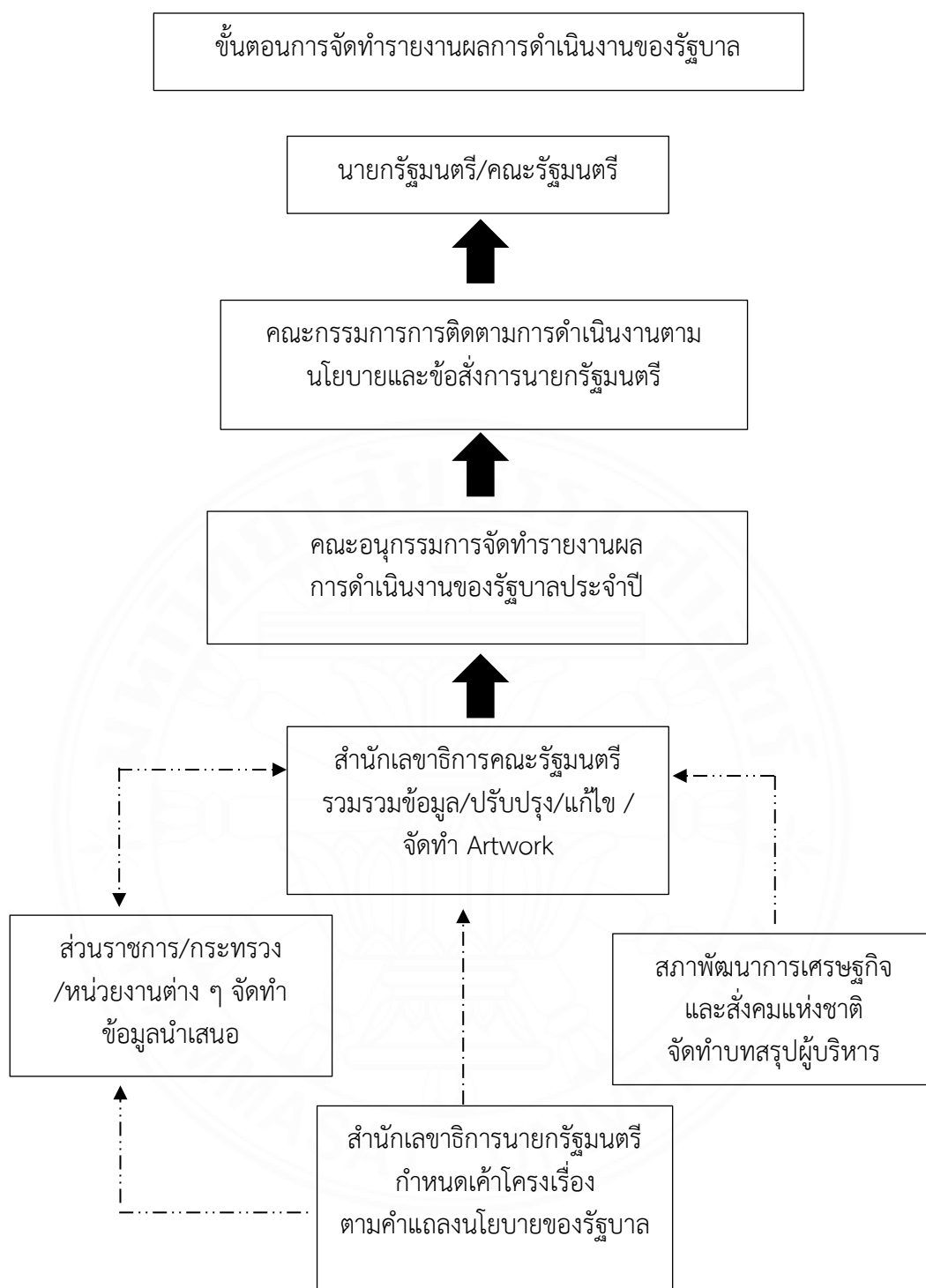
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในด้านบทสรุปผู้บริหาร โดยกระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลสามารถแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- 1) การจัดทำเนื้อหาารายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล
- 2) การปรับแก้เนื้อหาและการจัดรูปแบบ (Artwork) เอกสารรายงานผลการดำเนินงาน

ของรัฐบาล

- 3) การจัดพิมพ์และการแจกจ่ายเอกสารรายงานผลการดำเนินการของรัฐบาล

จะเห็นได้ว่าดังกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้นทั้ง 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สลง.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ต่างมีภารกิจที่สอดคล้องกัน และเมื่อดำเนินการจัดทำเรียบร้อยแล้วจะนำเสนอให้คณะกรรมการการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปีนำเสนอคณะกรรมการกต. และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นลำดับ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะมีการจัดทำเล่มรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเรียบร้อยแล้วสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยเผยแพร่ผ่านช่องทาง 1) เผยแพร่ในรูปแบบเล่มรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งเล่มรายงานดังกล่าวจะนำไปแจกจ่ายให้กับทุกส่วนราชการคณะรัฐมนตรีทุกท่าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทุกท่าน รวมไปถึงสำนักข่าวสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ มหาวิทยาลัย จำนวน 5,000 เล่ม 2) จัดให้มีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ 3) ช่องทางอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น เว็บไซต์ของรัฐบาล www.thaigov.go.th , page Facebook ไทยคู่ฟ้า และสื่อประชาสัมพันธ์ในแต่ละกระทรวง



ภาพที่ 3.2 แผนภาพการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, ผู้วิจัย, 2568.

3.5 รูปแบบและเนื้อหาของรายงาน

ในประเด็นด้านรูปแบบและเนื้อหาของรายงานนั้นจากที่ได้กล่าวข้างต้นจึงได้ขอหยิบยกกรณีตัวอย่างของรัฐบาลได้แก่รัฐบาล รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาในสมัยที่หนึ่ง เคยเห็นถึงความแตกต่างองค์ประกอบและเนื้อหาของรายงานผลการดำเนินงานว่ามีทิศทางและมีรูปแบบอย่างไร

3.5.1 รายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล ในสมัยของรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ จัดทำขึ้นภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญปี 2550 โดยความในมาตรา 75 บัญญัติให้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจง ต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำ รายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

ในการจัดทำของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ มีการกำหนดเค้าโครงแยกเป็น 2 ส่วน คือ 1) นโยบายเร่งด่วน และ 2) นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีการสรุปผลด้วยภาษาราชการกึ่งวิชาการ และอธิบายด้วยหลักเหตุผลของการดำเนินนโยบายในแต่ละด้าน ดังนี้

ผลการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วน ประกอบไปด้วย

1. สร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติและฟื้นฟูประชาธิปไตย
2. กำหนดให้การแก้ไขและป้องกันปัญหาเสียดิตเป็น “วาระแห่งชาติ”
3. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจัง
4. ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการและเร่งรัดขยายเขตพื้นที่ชลประทาน
5. เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่

จังหวัด ชายแดนภาคใต้

6. เร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์และพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

และนานาชาติ

7. แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและผู้ประกอบการเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ และราคาน้ำมันเชื้อเพลิง

8. ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุล และความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค

9. ปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคล

10. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน

11. ยกระดับราคาสินค้าเกษตรและให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุน
12. เร่งเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งในและนอกประเทศ
13. สนับสนุนการพัฒนางานศิลปหัตถกรรมและผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อการสร้างเอกลักษณ์ และการผลิตสินค้าในท้องถิ่น

14. พัฒนาระบบประกันสุขภาพ
 15. จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์แท็บเล็ตให้แก่โรงเรียน
 16. เร่งรัดและผลักดันการปฏิรูปการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
- ส่วนที่ 2 ผลการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยจะจำแนกตามมาตรา ดังนี้
- แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ
- แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
- แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม
- แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม
- แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ
- แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ
- แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีทางปัญญา และพลังงาน
- แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน



รายงานแสดงผลการดำเนินการ ของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
ปีหนึ่ง (วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕)

ภาพที่ 3.3 หน้าปกรายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2555), (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555).

ประเด็นที่รายงานผล เช่น โครงการรถยนต์คันแรก ผู้ซื้อรถใหม่ไม่เกิน 1 ล้านบาท ได้รับเงินคืนภาษี 100,000 บาท มีผู้ใช้สิทธิกว่า 1.25 ล้านราย โครงการบ้านหลังแรก สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำโดยร่วมกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีผู้เข้าร่วมมากกว่า 120,000ครัวเรือน การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ ส่งผลต่อการปรับโครงสร้างรายได้แรงงาน และเศรษฐกิจท้องถิ่น โครงการรับจำนำข้าว รัฐบาลรับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาสูงกว่าตลาด โดยชี้แจงว่าเพื่อสร้างเสถียรภาพรายได้ แม้จะมีข้อถกเถียงในภายหลัง กองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์การเมือง มีการมอบเงินช่วยเหลือแก่ครอบครัวผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ปี 2552-2553 พร้อมอ้างอิงตัวเลข และการจัดงบประมาณ การบริหารจัดการน้ำหลังปี 2554 การก่อสร้างคันกั้นน้ำ ระบบเตือนภัย และแผนป้องกันอุทกภัยร่วมระหว่าง 5 กระทรวงหลักลักษณะของรูปเล่ม จัดทำอย่างเป็นทางการ

เนื้อหาและเค้าโครงขอรายงานจะมีความโยงกับการรายงานตามบทบัญญัติตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ อย่างไรก็ตามจะมีการสอดแทรกรูปภาพกิจกรรมและการสรุปผลรายงานในรูปแบบของแผนภูมิ และมีภาพประกอบการดำเนินงานตามพื้นที่ต่าง ๆ

3.5.2 รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ปีที่ 1 (สมัยที่ 1)

เนื่องจากรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้นเป็นรัฐบาลที่จัดตั้งหลังรัฐประหารปี 2557 ในด้านเค้าโครงของเนื้อหาของรายงานฉบับนี้จึงมิได้อิงรัฐธรรมนูญ แต่ใช้ “แผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล คสช.” เป็นแกนหลัก โดยจำแนกเป็น 11 ด้านตามนโยบายที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การนำเสนอเน้นในระดับโครงสร้างของรัฐ โดยอธิบายว่าแต่ละกระทรวงได้ดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้อย่างไร



ภาพที่ 3.4 หน้าปกรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (สมัยที่ 1), สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2558), (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, 2558).

องค์ประกอบของเนื้อหาแบ่งได้ ดังนี้

นโยบายข้อ 1 การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์

นโยบายข้อ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

นโยบายข้อ 3 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึง

บริการของรัฐ

นโยบายข้อ 4 การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

นโยบายข้อ 5 การยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของ

ประชาชน

นโยบายข้อ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

นโยบายข้อ 7 การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน

นโยบายข้อ 8 การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์

เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม

นโยบายข้อ 9 การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุล

ระหว่างการอนุรักษ์ กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

นโยบายข้อ 10 การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกัน

ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

นโยบายข้อ 11 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

การดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ

การสร้างความปลอดภัยของสมานฉันท์

ประเด็นที่รายงานผล เช่น การแก้ปัญหา IUU Fishing มีการปรับกฎหมายประมง,

ออกใบอนุญาตแรงงานต่างด้าว, จัดทำระบบติดตามเรือ (VMS) การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

ร่วมกับกัมพูชา-ลาว-เมียนมา, เปิดศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) การวางยุทธศาสตร์ชาติ

20 ปี: ตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, แบ่งแผน 6 ด้าน, เตรียมร่างกฎหมายกำกับ การพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐาน: ขยายรถไฟทางคู่, ท่าเรือน้ำลึก, และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

รูปแบบของเค้าโครงเนื้อหาของรายงานจึงจะมีความแตกต่างกับรัฐบาลของ

นางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตรเนื่องจากในมติของรัฐธรรมนูญ 2550 ไม่ได้ถูกบังคับใช้แล้ว การกำหนดเค้า

โครงเรื่องของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์จันทร์ โอชา จึงมีเค้าโครงตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(คสช.) กำหนด และเป็นเรื่องที่รัฐบาลกำหนดเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของรัฐบาล

รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีลักษณะรายงานที่สะท้อนทิศทางการเมืองและวิถีคิดของแต่ละรัฐบาลอย่างชัดเจน รัฐบาลยิ่งลักษณ์ จัดทำรายงานภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ โดยมีโครงสร้างที่ชัดเจน แบ่งตามนโยบายเร่งด่วน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รายงานเน้นโครงการที่ประชาชนเข้าถึงได้โดยตรง เช่น โครงการ รถยนต์คันแรก บ้านหลังแรก รับจำนำข้าว และเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ พร้อมแสดงผลลัพธ์ในเชิงสถิติ อย่างเป็นระบบ รูปเล่มใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย มีภาพประกอบ และพยายามสื่อสารกับสาธารณะในวงกว้าง ตรงกันข้าม รายงานของรัฐบาลประยุทธ์ในปีแรก จัดทำในบริบทของการรัฐประหาร เน้นอธิบาย Roadmap 3 ระยะ และนโยบาย 11 ด้านที่รัฐบาล คสช. กำหนดขึ้น รายงานมุ่งเน้นการจัดระเบียบประเทศ วางกลไกยุทธศาสตร์ และความมั่นคง เช่น การจัดแรงงานต่างด้าว แก้ปัญหาการประมงผิดกฎหมาย และวางยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว มีลักษณะของเนื้อหาทางราชการ ใช้ภาษาทางเทคนิค และเน้น ภาพรวมเชิงระบบมากกว่าผลที่ประชาชนรู้สึกได้โดยตรง ในด้านการนำเสนอยังคงเป็นรูปแบบการ นำเสนอผ่านเล่มรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลหากดูโดยองค์ภาพรวมการจัดรูปแบบเนื้อหา โครงสร้างแล้วทั้งสองรัฐบาลยังมีความเป็นเป็นการรายงานตามรูปแบบของงานทางราชการ

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่องการสร้างการรับรู้ผลการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล กรณีศึกษาการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) ประกอบด้วย การค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยอาศัยแนวคิดภาครัฐเปิด (Open Government) แนวคิดความไว้วางใจของประชาชน (Public Trust) และแนวคิดภาระรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล ควบคู่ไปกับการสำรวจการรับรู้รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลของประชาชน สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.1 กระบวนการจัดทำรายงานของรัฐบาล

4.1.1 การจัดทำข้อมูลและเนื้อหา

รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล มีการแจกแจงข้อมูลตามนโยบายหลัก 12 ด้าน และนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง ซึ่งสอดคล้องกับโครงเนื้อหาที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาในก่อนการเข้ารับดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เนื้อหาของรายงานนั้นจะถูกรวบรวมจาก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยหน่วยงานมีการรวบรวมข้อมูลขึ้นต้น โดยให้หน่วยงานเจ้าของข้อมูลส่งรายงานผลตามนโยบายรัฐบาล เป็นประจำทุกเดือน จากนั้นนำข้อมูลดังกล่าวมารวบรวมและเรียบเรียงใหม่ และใช้การประมวลผลข้อมูล โดยนำเนื้อหาไปวิเคราะห์ให้เกิดข้อมูลผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะเน้นผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ การเปรียบเทียบข้อมูลผลการดำเนินงานกับห้วงเวลาก่อนหน้า และนำเสนอข้อมูลในรูปแบบที่กระชับ มีการแสดงผลตัวเลข แผนภูมิ หรือกราฟฟิกต่าง ๆ ขึ้นตอนการรวบรวมข้อมูล โดยเริ่มจากการยกย่องผลงานรัฐบาล โดยเริ่มรวบรวมจากผลงานเด่นของกระทรวงในแต่ละรอบเดือน รวมทั้งผลการดำเนินงานเรื่องอื่น การได้มาซึ่งข้อมูลนั้นได้มาจากการติดต่อผ่านหนังสือราชการและระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การติดต่อผ่านเครือข่ายผู้ประสานงานที่มีอยู่เดิม

สำหรับเนื้อหาในเล่มรายงานจะนำหลักฐานเชิงปริมาณเป็นหลัก เช่น จำนวนผู้รับบริการ ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ และปริมาณงบประมาณที่ใช้ ดังเห็นได้จากคำอธิบายของเจ้าหน้าที่ผู้รวบรวมข้อมูล ดังนี้

“ข้อมูลที่น่ามาบรรจจะเป็นข้อมูลเชิงพรรณนาที่แสดงถึงผลลัพธ์จากการดำเนินงาน โดยอ้างอิงข้อมูลเชิงสถิติ ตัวเลข ภาพประกอบอื่น ๆ เป็นส่วนเสริม ... เนื้อหา มีความละเอียด สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนที่มีความสนใจได้ระดับดี แต่สำหรับประชาชนโดยทั่วไปอาจจะมีความสับสนในการทำความเข้าใจข้อมูลอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามประชาชนโดยทั่วไปก็อาจจะไม่ได้มีเวลาในการอ่านรายงานฯ อยู่แล้ว อาจจะทำความเข้าใจในช่องทางการสื่อสารอื่น ... แม้ในเชิงปริมาณข้อมูลถือว่าเพียงพอสำหรับการรับรู้ของประชาชนทั่วไป แต่รายงานขาดการวิเคราะห์ แปลผลข้อมูล ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจระดับสถานการณ์/ความก้าวหน้า หรือทราบได้ว่าผลการดำเนินของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ยังต้อง ดำเนินการเพิ่มเติมเพียงใด”¹

จุดแข็งของรายงานอยู่ที่การจัดวางโครงสร้างตามยุทธศาสตร์ชาติ และการแสดงผลลัพธ์ อย่างเป็นทางการ ซึ่งทำให้เห็นเค้าโครงของเรื่องอย่างชัดเจนแต่เนื้อหาในรายละเอียดของเค้าโครง ในรายประเด็นนั้นมีจำนวนมากจึงเหมาะกับการศึกษาในด้านงานวิชาการมากกว่าการเผยแพร่ ให้ประชาชนรับรู้ และเข้าใจโดยง่าย สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่มองว่า

“รายงานช่วยให้เข้าใจภาพรวมของการดำเนินงานในระดับหนึ่ง เพราะมีการประมวลข้อมูลจากทุกด้านต่างจากสื่อต่าง ๆ ที่เน้นการนำเสนอรายประเด็น ทำให้ไม่เห็นภาพรวม แต่ไม่เหมาะกับการสื่อสารที่เน้นกลุ่มเป้าหมายประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในมิติความทั่วถึง. ทั้งนี้ข้อมูลที่อยู่ในรายงานไม่ได้ทำให้รู้สึกว่าเป็นผลการดำเนินงานที่เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาล แต่เป็นเสมือนการดำเนินงาน ตามปกติของหน่วยงานราชการมากกว่า”²

ในอีกนัยหนึ่งมองว่าตัวเนื้อหาของรายงานนั้น

“ขึ้นอยู่กับทางเลือกใช้รูปแบบและคำ เพราะการตีลงหนังสือพิมพ์ ถ้าย่อยง่าย เหมือนนักข่าวหยิบประเด็นมาเล่าให้ฟัง มันก็จะสามารถทดแทนกันได้ และคงความน่าสนใจ คนส่วนใหญ่ ไม่สนใจเพราะมันเหมือนเป็นเรื่องไกลตัว และเข้าใจยาก ดังนั้น ถ้าให้รู้สึกใกล้ตัว ทำให้เป็น everyday และย่อยง่าย ก็จะสามารถคงความสนใจ และทำให้ประชาชนเข้าใจมากขึ้น”³

¹ พนักงานของรัฐ, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว, 16 พฤษภาคม 2568.

² พนักงานของรัฐ, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว, 16 พฤษภาคม 2568.

³ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน,

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 11 พฤษภาคม 2568.

ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าตัววัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานรัฐบาลนั้น จะต้องมีการกำหนดชัดเจนว่ากลุ่มเป้าหมายของการผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ทำไปเพื่อกลุ่มเป้าหมายใด โดยจากการสำรวจข้อมูลพบว่า การกำหนดกลุ่มเป้าหมายการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานรัฐบาลนั้น เป็นการกำหนดในภาพรวมและภาพกว้าง จึงส่งผลให้การจะทำรายงานผลการดำเนินงานรัฐบาลที่ไม่ได้นำภาคส่วนต่าง ๆ หรือภาคส่วนประชาสังคมเข้ามาร่วมดำเนินการจัดทำรูปแบบการจัดทำรายงาน จึงออกไปในลักษณะของการปฏิบัติงานในรูปแบบงานราชการ รวมทั้งการจัดทำรายงานนี้เป็นการสื่อสารทางเดียวเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนรับรู้ผลงานของรัฐบาล ซึ่งในมิติของเนื้อหาสาระในตัวรายงานนั้น ส่วนมากจะหยิบยกประเด็นที่เป็นประเด็นสำคัญที่ประชาชนให้ความสนใจมาใส่ไว้ ผสมผสานกับผลงานสำคัญที่รัฐบาลได้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามด้วยองค์คณะของ กตน. เป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้เนื้อหาติดรูปแบบของการรายงานทางราชการสอดคล้องกับความเห็นของประชาชนที่มองว่ารายงาน “ดูโฆษณาและทางการเกินไป ทำให้สุดท้ายเหมือนเป็นเป็นการนำเสนอให้ดูเฉย ๆ แต่ไม่ได้มีการยึดโยงกับประชาชน”⁴

ซึ่งในมิติของส่วนราชการก็มีมุมมองเช่นเดียวกันว่า เนื้อหาที่เก็บรวบรวมมานั้น มีข้อจำกัดเพราะโดยปกติวิสัยของส่วนราชการมักจะนำผลการดำเนินงานตามภารกิจปกติของส่วนราชการตนเองมาใส่ไว้ในรายงานส่งผลให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้กลั่นกรองเนื้อหา ต้องทำการชี้แจงและหารือกับส่วนราชการในการเลือกประเด็นและหยิบประเด็นสำคัญตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ไม่ใช่ นำประเด็นที่เป็นภารกิจงานปกติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานประสานกลาง ก็จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่สื่อสารประเด็นสำคัญไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ ว่าความต้องการของคณะรัฐมนตรีมีความประสงค์ในการจะหยิบประเด็นใดที่ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ให้ส่วนราชการต้องนำประเด็นนั้นๆ มารายงานจึงส่งผลให้เกิดเป็นข้อจำกัดประกอบกับระยะเวลาในการรวบรวมผลการจัดทำเล่มรายงานถูกกำหนดขึ้นในระยะเวลาที่กระชั้นชิด แม้ว่ารูปแบบของคณะกรรมการ กตน. จะมีการรายงานอยู่เป็นประจำประจำเดือนนั้นแตเมื่อนำมารวมเป็นรูปเล่มรายงานเนื้อหาในส่วนที่รายงานบางส่วนถูกตัดทอนออกและไม่ได้ถูกนำมาบรรจุไว้ในเล่มรายงาน หรืออีกนัยยะหนึ่งข้อมูลอาจจะมีการไม่บูรณาการร่วมกัน การได้มาซึ่งข้อมูลจึงต้องมีการกลั่นกรองและทำความเข้าใจในประเด็นนั้น ๆ สอดคล้องกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานที่เห็นว่า

“เนื่องจากหน่วยงานไม่ได้เป็นส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ทำให้ไม่สามารถทราบรายละเอียดเชิงลึกของข้อมูลทั้งหมดได้ จึงเป็นความท้าทาย

⁴ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 8 พฤษภาคม 2568.

ที่ผู้จัดทำต้องศึกษาข้อมูลในเบื้องต้น ให้สามารถสื่อสารเกี่ยวกับลักษณะข้อมูลที่ต้องการกับหน่วยงานเจ้าของข้อมูลได้ถูกต้อง”⁵

แต่กระนั้น ประชาชนบางส่วนมองว่า “เนื้อหาไม่ค่อยน่าเชื่อถือเนื่องจากสัดส่วนของการให้ข้อมูล ที่เน้นไปในทางบวกมากเกินไปเหมือนไม่ค่อยมีข้อกังวลใดใด ” และ “รัฐบาลนำเสนอผลงานตัวเองเกินจริงหรือไม่ และนำเสนอครบทุกด้าน ยังต้องพิจารณา”⁶

อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งประชาชนมองว่า เนื้อหารายงานนั้น “หากตั้งใจอ่านก็จะเข้าใจได้มากขึ้นว่ารัฐบาลทำอะไรบ้าง พอสมควร”⁷ รวมทั้งมองว่าหากต้องการข้อมูลในรายประเด็นก็สามารถนำข้อมูลไปศึกษาต่อได้ รายงานจึงตอบสนองและสามารถนำไปใช้ข้อมูลได้ในกรณีที่ เป็นสื่อโทรทัศน์ นักข่าว นักวิชาการ หรือนักศึกษา สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ต่อได้ เพราะมองว่า “มีความดึงดูด หากมีการจัดทำที่สร้างสรรค์ เป็นระเบียบ จำแนกหมวดหมู่หัวข้อชัดเจน”⁸ และ “ดึงดูด จากอ่านง่าย กระชับและเข้าใจได้” รวมถึง “หากใช้เพื่อเป็นการอ้างอิงในเชิงวิชาการ หรือการนำเสนออย่างเป็นทางการ ก็เป็นแหล่งข้อมูลที่ น่าเชื่อถือ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการทำงานได้เป็นอย่างดี”⁴⁴

นอกจากนี้จุดอ่อนที่สะท้อนจากความคิดเห็นของประชาชนคือ ขาดมุมมองเชิงวิพากษ์และวิเคราะห์ผลกระทบที่ประชาชนได้รับอย่างเป็นรูปธรรม โดยประชาชนมองว่า “เนื้อหา และการเรียบเรียงส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ประชาชนประสบในชีวิตประจำวัน จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจผลงานของรัฐบาล” และมีความกังวลถึงความถูกต้องของชุดข้อมูล และมองว่า “รัฐบาลเลือกที่จะนำเสนอเฉพาะเนื้อหาหรือข้อมูลที่ย่อมส่งผลดีต่อรัฐบาลเท่านั้น”⁹ ประกอบกับรายงานยังไม่สอดคล้องกับแนวคิด Open Government และ Public Accountability อย่างเต็มที่ เพราะไม่มีพื้นที่สำหรับข้อเสนอแนะหรือการประเมินจากภาคประชาชน อีกทั้งยังไม่มี การเปรียบเทียบผลลัพธ์กับเป้าหมายหรือบริบทที่เกี่ยวข้อง

⁵ เจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, ทำเนียบรัฐบาล, 5 พฤษภาคม 2568.

⁶ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 11 พฤษภาคม 2568.

⁷ นักข่าวสื่อสารมวลชน, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, ทำเนียบรัฐบาล, 9 พฤษภาคม 2568.

⁸ นักศึกษาคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 7 พฤษภาคม 2568.

⁹ พนักงานออฟฟิศ, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว, 9 พฤษภาคม 2568.

4.1.2 การจัดรูปแบบการนำเสนอ

รายงานจัดทำในรูปแบบเอกสาร PDF มีการแบ่งบทชัดเจน ใช้ภาษาราชการ และอธิบายเป็นลักษณะลำดับเหตุการณ์และรายการ แต่ยังคงการนำเสนอในลักษณะที่เข้าใจง่าย ต่อกลุ่มประชาชนทั่วไป เช่น infographic หรือ executive summary ที่เน้นการสื่อสารแบบย่อ และเข้าใจง่ายในแง่ของแนวคิดภาครัฐเปิด รายงานยังไม่ตอบโจทย์เรื่อง Data Democratization ซึ่งควรเอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลแบบเท่าเทียม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง หรือผู้ที่ไม่มี ความเชี่ยวชาญ ด้านราชการและนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่มองว่า

“การนำเสนอเนื้อหาของรายงานมีความดึงดูดน้อย เนื่องจาก รูปแบบสาร ไม่เหมาะกับการสื่อสาร/กระตุ้นให้เกิดความสนใจหรืออยากรับรู้ สำหรับ กลุ่มเป้าหมายทั่วไปที่ไม่ได้มีความต้องการหรือความจำเป็นต้องรับรู้ข้อมูลนี้ ขาดคัดเลือก/ออกแบบวิธีนำเสนอ”¹⁰

ซึ่งเนื้อหาในรายงานนั้นมีข้อมูลหลายด้านอยู่เป็นจำนวนมากจึงส่งผลให้ ไม่เหมาะสมต่อการเสกสือของประชาชนนอกจากรูปแบบการค้นหาข้อมูลที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการรับรู้ แล้วนั้นปริมาณของเนื้อหาที่มีเป็นจำนวนมากจึงส่งผลต่อความสนใจของประชาชนน้อยลงสอดคล้อง กับความคิดเห็นของประชาชนที่มองว่า

“รูปแบบการนำเสนอมีผลต่อความสนใจ อยากให้คำนึงถึงรูปแบบที่อ่านง่าย ย่ออย่างง่าย เพื่อเข้าถึงกลุ่มคนทุกรูปแบบ ถ้าเนื้อหายาก หรือซับซ้อน คนจะเลิก สนใจทันที” และ “รูปแบบมีความดึงดูดน้อย เนื่องจาก รูปแบบสารไม่เหมาะกับการ สื่อสาร/กระตุ้นให้เกิดความสนใจหรืออยากรับรู้ สำหรับกลุ่มเป้าหมายทั่วไป ที่ไม่ได้มีความต้องการหรือความจำเป็นต้องรับรู้ข้อมูลนี้ ขาดคัดเลือก/ออกแบบ วิธีนำเสนอ” “ความน่าสนใจน้อยมาก เนื่องจากเป็นการนำเสนอที่มีรูปแบบ และภาษาในการสื่อสารเป็นไปในเชิงวิชาการ และภาษาราชการ จึงทำให้ ไม่น่าสนใจและไม่ดึงดูด” รวมถึง “สื่อเผยแพร่ดูราชการเกินไป ดูทหารเกินไป คิดว่าการที่จะสื่อสารกับประชาชนทั่วไปควรปรับรูปแบบให้ทันสมัยมากขึ้น”¹¹

4.1.3 การออกแบบสื่อและช่องทางเผยแพร่

จากการวิเคราะห์ พบว่ารายงานเป็นการเผยแพร่ผ่านสื่อของรัฐบาล เช่น จัดทำ เป็นรูปเล่ม เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการ อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ประชาชน

¹⁰ นักข่าวสื่อสารมวลชน, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, ทำเนียบรัฐบาล, 9 พฤษภาคม 2568.

¹¹ แพทย์โรงพยาบาลอุดรธานี, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว,

9 พฤษภาคม 2568.

ส่วนใหญ่ไม่เคยพบเห็นหรือรู้จักรายงานนี้มาก่อน ส่งผลให้รายงานไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสร้างการรับรู้ของสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพประเด็นนี้สะท้อนว่า รัฐบาลยังไม่สามารถใช้ช่องทางที่หลากหลายเพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ตามแนวทางของการสื่อสารหลากหลายช่องทางที่สำคัญต่อความไว้วางใจของประชาชน

อย่างไรก็ตามประชาชนบางส่วนมองว่า รูปแบบการเผยแพร่ในปัจจุบันนั้น

“สามารถเข้าถึงได้มากพอสมควรเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีอุปกรณ์และการเข้าถึงออนไลน์ แต่ในส่วนของกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ ก็ยังคงสามารถเข้าถึงหนังสือพิมพ์ได้ เนื่องจาก ช่องทางนี้เป็นอีกช่องทางที่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนอีกได้มากขึ้น และเป็นช่องทางที่มีทั้งการเสียเงินซื้อและได้มาแบบฟรี” และ “เข้าถึงได้ค่อนข้างครอบคลุม หากมีการประชาสัมพันธ์ มีช่องทางในการเข้าถึงที่ง่าย และชัดเจน”¹²

แสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายที่ตอบสนองต่อการเผยแพร่ในปัจจุบันนั้นกล่าวคือ มีกลุ่มเป้าหมายของนักศึกษาและนักข่าวที่สามารถนำเนื้อหาในรายงานไปประยุกต์ใช้ต่อยอดได้ ซึ่งเนื้อหาที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์อยู่ในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้ ในอีกด้านหนึ่งประชาชนบางส่วนมีมุมมองที่แตกต่างไปที่เห็นว่า

“สามารถเข้าถึงได้น้อย เนื่องจากข้อจำกัดการนำเสนอในรูปแบบรายงานมีความยาวไม่ดึงดูดความสนใจ นอกจากนี้วิธีการประกาศผลหรือเผยแพร่รายงานอาจยังอยู่ในวงจำกัดเพียงเจ้าหน้าที่งานรัฐ หรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐ”¹³

“ไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกกลุ่ม เนื่องจากการประชาสัมพันธ์รวมทั้งเนื้อหาที่มีการนำเสนอไม่ดึงดูดให้ประชาชนอยากจะอ่านหรือเข้าถึงสื่อต่าง ๆ อีกทั้งการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางออนไลน์จึงมีเฉพาะกลุ่มเท่านั้น”¹⁴

¹² อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 11 พฤษภาคม 2568.

¹³ พนักงานของรัฐ, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว, 16 พฤษภาคม 2568.

¹⁴ พนักงานออฟฟิศ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้จัดการ, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว, 9 พฤษภาคม 2568.

“ในรูปแบบตีพิมพ์เข้าถึงได้น้อย เนื่องจากมีจำนวนจำกัดและไม่เหมาะกับบางกลุ่มเช่น ผู้ที่ไม่สามารถอ่านได้ ในส่วนของรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์นั้นมีข้อจำกัดสำหรับคนบางกลุ่มที่ต้องเข้าถึงอินเทอร์เน็ต”¹⁵

“การตีพิมพ์เป็นเอกสารไม่ตอบโจทย์ในยุคปัจจุบัน แต่หากเป็นเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ก็ไม่ได้ช่วยให้คนเข้าถึง ต้องมีรูปแบบการนำเสนออื่นด้วย”¹⁶

จากความคิดเห็นข้างต้นบ่งชี้ได้ว่ารูปแบบการเผยแพร่ในปัจจุบันนั้นการจัดทำรายงานที่เผยแพร่ในรูปแบบรูปเล่มและสื่อประชาสัมพันธ์ออนไลน์หรือ e-book นั้นยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือตอบสนองต่อการรับรู้ของประชาชนได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้ รายงานยังขาดการออกแบบสื่อในลักษณะที่สื่อสารกับกลุ่มประชาชนทั่วไปอย่างตรงไปตรงมา เช่น การผลิตวิดีโอคลิปสั้น การใช้โซเชียลมีเดียแบบมีส่วนร่วม (interactive post) หรือการสร้างรูปแบบรายงานเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย เช่น วัยรุ่น ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การไม่มีการใช้เทคนิคการออกแบบสื่อที่สอดคล้องกับพฤติกรรมการรับสื่อยุคใหม่ ทำให้โอกาสในการสร้างความรู้ความเข้าใจ และความร่วมมือจากประชาชนลดลงอย่างมาก

4.2 ประสิทธิภาพของการจัดทำรายงานของรัฐบาล

4.2.1 การแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะชน

การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปีเป็นกลไกหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะชน (Public Accountability) ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และตามหลักแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รายงานมีจุดประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประชาชนได้รับทราบ ถือเป็นการแสดงถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อ และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ในเชิงระบบ

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่าในระดับของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารมีความเข้าใจตรงกันว่า รายงานนี้เป็น “เครื่องมือสื่อสารภาครัฐ” ที่สะท้อนความคืบหน้าของนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำรายงานมีความพยายามในการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต้นทางอย่างครบถ้วน และจัดทำตามโครงสร้างที่เป็นทางการเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์และน่าเชื่อถือของเนื้อหา

¹⁵ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 8 พฤษภาคม 2568.

¹⁶ นักข่าวสื่อสารมวลชน, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, ทำเนียบรัฐบาล, 9 พฤษภาคม 2568.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในมิติของการสื่อสารเพื่อสาธารณะ พบว่ารูปแบบของรายงานยังคงอยู่ในลักษณะ “รายงานราชการ” ที่มุ่งสื่อสารในระดับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีความรู้เฉพาะด้านมากกว่าจะเป็นเครื่องมือที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึง เข้าใจ และมีปฏิสัมพันธ์ด้วยได้อย่างแท้จริง ช่องทางเผยแพร่ที่จำกัดอยู่ในเว็บไซต์หน่วยงาน และการขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า “ไม่เคยเห็นหรือรู้จักรายงานนี้มาก่อน” ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณชนโดยรวม

นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีกลไกในการเปิดรับข้อเสนอแนะหรือคำวิจารณ์จากประชาชนต่อเนื้อหาของรายงาน ส่งผลให้การแสดงความรับผิดชอบยังคงเป็น “การสื่อสารทางเดียว” ที่ขาดการรับฟังและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แม้เจตนารมณ์ของรายงานจะมุ่งเปิดเผยข้อมูลและสร้างความโปร่งใส แต่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนในการเป็นเครื่องมือที่สร้าง “พื้นที่ตรวจสอบของสาธารณะ” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากข้อค้นพบดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำรายงานของรัฐบาลประจำปี ยังไม่สามารถแสดงบทบาทของการเป็นเครื่องมือ Public Accountability ได้อย่างเต็มศักยภาพ ความท้าทายสำคัญจึงอยู่ที่การปรับรูปแบบรายงานให้เหมาะสมกับประชาชนมากขึ้น การกระจายช่องทางการเผยแพร่ให้ทั่วถึง และการออกแบบกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำและติดตามรายงานอย่างเป็นระบบ

สอดคล้องกับความเห็นของประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังให้รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นเครื่องมือที่สร้างความเข้าใจง่าย เข้าถึงได้สะดวก และสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจหรือการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้จริง หลายคนให้ความเห็นว่ารัฐบาลควรจัดทำรายงานให้สั้น กระชับ ใช้ภาษาที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ และนำเสนอในช่องทางที่ประชาชนคุ้นเคย เช่น โซเชียลมีเดีย และมีการจัดทำสื่อในรูปแบบอื่น ๆ โดยเห็นว่า รายงานควรมีการสื่อสารที่กระชับเข้าใจง่าย และเห็นว่ารายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลยังคงมีความจำเป็นอยู่ แต่

“ควรประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นนอกจากแบบรูปเล่ม อาทิ Infographic” และ “อยากให้นำเสนอในรูปแบบที่เข้าถึงประชาชนมากกว่านี้ เพราะประชาชนไม่ใช่ข้าราชการ การให้อ่านเป็นเล่มๆ แม้จะในเน็ตก็ยังไม่อ่าน และภาษาที่ใช้ก็ราชการมาก ๆ แม้จะมาอยู่ในplatform โซเชียลมีเดียแล้วก็ตาม”¹⁷

นอกจากนี้ยังเห็นว่า “การมีอัปเดตความคืบหน้าเป็นสิ่งที่ควรมี เพราะส่วนใหญ่ประชาชนจะรู้แค่ การโฆษณา ว่าพรรคไหน มีนโยบายอะไร แต่ส่วนใหญ่เมื่อรับเลือกแล้ว

¹⁷ แพทย์โรงพยาบาลอุดรธานี, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว, 9 พฤษภาคม 2568.

หลายโครงการหลายนโยบาย หายไป ไม่ว่าจะซ้ำหรือสับสน ไม่มีใครรู้ ไม่มีที่ให้อัพเดท ดังนั้น การรายงานผลการดำเนินงาน เป็นสิ่งที่ควรมี และควรออกทุกไตรมาส หรือ 2 ครั้งต่อปี เพื่อให้ประชาชนอัพเดท และเป็นการสร้างความโปร่งใสในการทำงานจริง ๆ” และ “คาดหวังการรายงานผลที่ตรงกับความเป็นจริง และเข้าใจง่าย”¹⁸

ในแง่แนวคิด ทักษะของประชาชนสะท้อนหลัก คุณค่าร่วมสาธารณะ และความรับผิดชอบสาธารณะ ซึ่งประชาชนไม่เพียงแต่ต้องการข้อมูล หากแต่ต้องการข้อมูลที่สามารถสร้างประโยชน์และสะท้อนความจริงของภาครัฐ ความคาดหวังเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนต้องการมี “บทบาท” ในฐานะผู้รับรู้และตรวจสอบ มากกว่าจะเป็นเพียงผู้รับข้อมูลฝ่ายเดียว จึงกล่าวได้ว่าประชาชนมีความสนใจและมีความต้องการที่จะรับรู้รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล แต่ตัวรายงานนั้นควรมีการใส่ข้อมูลในเชิงวิพากษ์เชิงวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือควรมีเหตุสนับสนุนว่าผลการดำเนินนโยบายที่ยังไม่สามารถไปถึงเป้าหมายตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ตามกรอบเวลา มีข้อจำกัดจากเหตุปัจจัยใดบ้าง

4.2.2 การสร้างการรับรู้ของประชาชน

โดยจากผลการสำรวจพบว่า แม้รายงานของรัฐบาลจะถูกจัดทำในรูปแบบเป็นทางการ และเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์หรือเอกสารสิ่งพิมพ์ แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยัง “ไม่รู้จัก” รายงานนี้มาก่อน หรือเคยเห็นแต่ไม่ได้อ่าน เนื่องจากรู้สึกว่ายาก เข้าถึงยาก ไม่รู้ว่าจะหาข้อมูลจากที่ใด หรือคิดว่าเนื้อหาซับซ้อนเกินไป การรับรู้ที่ต่ำนี้สะท้อนว่า รายงานยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสื่อสารนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพในสายตาประชาชนทั่วไป

โดยประชาชนบางส่วนเห็นว่า “รายงานสามารถสร้างความรับรู้ได้มากขึ้นแน่นอน แต่ความเชื่อมั่นนั้น อย่างที่กล่าวไปข้างต้นว่า อคติ การเลือกรับข้อมูลของประชาชน ความเป็นจริงที่ประชาชนนั้น ๆ ได้เห็น (จากสภาพแวดล้อม สังคม หน้าที่การงาน สถานะ) นั้นมีผลมากไปกว่าเพียงแค่การอ่านรายงานอย่างแน่นอน”¹⁹

¹⁸ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 11 พฤษภาคม 2568.

¹⁹ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 11 พฤษภาคม 2568.

“การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ เพราะประชาชนรับรู้ผลงานของรัฐบาลผ่านการสนับสนุนช่วยเหลือที่เป็นผลงานรูปธรรมได้ดีกว่าผ่านตัวอักษรหรือการเขียนรายงาน”²⁰

“เนื่องด้วยคนส่วนหนึ่งหรือส่วนมากรู้สึกว่าการดำเนินงานของส่วนนี้ เป็นเรื่องที่สร้างขึ้นมาก หรือมีความจริงน้อย เลยส่งผลให้ความน่าเชื่อถือลดน้อยลง”²¹

จากความคิดเห็นของประชาชนข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาพลักษณ์หรือสถานะความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลส่งผลต่อรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเพราะหากรัฐบาลมีการเปิดเผยผลข้อมูลการดำเนินงานอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลก็จะมีสูงขึ้นเนื่องจากประชาชนมองว่าข้อมูลที่นำเสนอออกมานั้นสามารถตรวจสอบได้และเป็นข้อมูลถามข้อเท็จจริง ซึ่งจะแตกต่างกับหากรัฐบาลมีการเปิดเผยผลการดำเนินงานหรือข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลแต่เป็นการ นำเสนอชุดข้อมูลที่ประชาชนมองว่ามีความแตกต่างจากสภาพความเป็นจริงก็จะทำให้ตัวเนือรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลมีความน่าเชื่อถือลดน้อยลง

อย่างไรก็ตามประชาชนบางส่วนนั้นไม่รับรู้การมีอยู่ของรายงานผลการดำเนินงานรัฐบาล จึงส่งผลให้รายงานไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือความน่าเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐบาลจึงมีความเห็นว่า

“รายงานมีบทบาทในการสร้างการรับรู้ค่อนข้างน้อย จึงไม่มีผลต่อการสร้างความเชื่อมั่นต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งมิติเพิ่มขึ้นและลดลง” และ “แม้จะมีผลรายงานแต่ในหนังสือหรือการตอบคำถามของรัฐบาลก็มีผลที่ทำให้ผลงานต่าง ๆ และรัฐบาลดูน่าเชื่อถือน้อยลง” รวมทั้ง “ยังไม่สามารถสร้างการรับรู้ได้ และความเชื่อมั่นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้สะท้อนผ่านความสมบูรณ์ของตัวรายงาน”

การรับรู้ที่น้อยสัมพันธ์กับแนวคิด Open Government ที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกและความโปร่งใสในการบริหาร หากข้อมูลเปิดอยู่จริงแต่ประชาชน “ไม่รับรู้” หรือ “ไม่เข้าใจ” เท่ากับว่ายังไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ของความโปร่งใสในเชิงสังคมได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ระดับการรับรู้จึงไม่ใช่เพียงผลลัพธ์ของการเผยแพร่เท่านั้น แต่ยังเป็นตัวชี้วัดถึงประสิทธิภาพการสื่อสารภาครัฐในมิติเชิงกลยุทธ์ด้วย

²⁰ พนักงานออฟฟิศ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้จัดการ, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, การสื่อสารส่วนตัว, 9 พฤษภาคม 2568.

²¹ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์โดย ธนพล ยิ่งยงยั่งยืน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์, 11 พฤษภาคม 2568.

รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจึงไม่สามารถสร้างการรับรู้ในวงกว้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานประกอบกับความคิดเห็นของประชาชนที่กล่าวไปข้างต้นยืนยันว่า รายงานไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดความสนใจหรือความเข้าใจได้เท่าที่ควรการจัดทำรายงานควรไม่ใช่เพียงเครื่องมือรายงานผล แต่ต้องเป็นกลไกที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตรวจสอบ และสะท้อนความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยรูปแบบการสื่อสารที่มากกว่าเอกสาร เช่น การจัดเวทีรับฟัง การทำรายงานฉบับย่อ หรือการใช้สื่อใหม่ที่สามารถสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพกับประชาชนทั่วไป

4.3 สรุปผลการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในเชิงเอกสารและข้อมูลภาคสนามพบว่า รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังมีข้อจำกัดหลายประการในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเครื่องมือสื่อสารสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการส่งเสริมธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประการแรก รายงานดังกล่าวแม้มีรูปแบบการจัดทำที่เป็นระบบและอ้างอิงตามกลไกของรัฐ แต่ยังคงจำกัดอยู่ในแนวคิดแบบการบริหารจากบนลงล่าง ซึ่งเน้นการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่มีการวิเคราะห์หรือเปิดพื้นที่ให้เกิดการสะท้อนความคิดเห็นจากภาคประชาชน กระบวนการจัดทำยังมิได้มีเป้าหมายด้านการสื่อสารที่ชัดเจน หากแต่เป็นภารกิจเชิงเอกสารภายในเพื่อการรายงานผลมากกว่าการสร้าง ความเข้าใจหรือความเชื่อมโยงกับประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประการที่สอง รายงานมีลักษณะเป็นเอกสารทางราชการที่มีความยาว ซับซ้อน ใช้ภาษาทางการ และมีการจัดวางเนื้อหาแบบรวมศูนย์ โดยขาดการออกแบบที่ตอบสนองต่อพฤติกรรมผู้รับสารในยุคปัจจุบันที่ต้องการเนื้อหาที่กระชับ ชัดเจน และสามารถเข้าถึงได้ผ่านสื่อร่วมสมัย ทั้งนี้ยังไม่มี การแบ่งกลุ่มเป้าหมายหรือผลิตรายงานในรูปแบบย่อย เช่น รายงานฉบับย่อ (summary report) หรือสื่อภาพเชิงข้อมูล (infographic) ซึ่งเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในภาครัฐของประเทศที่มีพัฒนาการด้าน Open Government ขั้นสูง

ประการที่สาม จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำรายงาน พบว่าการดำเนินงานยังเน้นการตอบสนองต่อกรอบเวลาและข้อกำหนดภายในระบบราชการ โดยมิได้มีการประเมินหรือออกแบบกระบวนการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ อีกทั้งยังขาดระบบติดตามผลด้านการรับรู้ของประชาชน ทำให้รายงานไม่สามารถสะท้อนประสิทธิผลของการสื่อสารภาครัฐในมิติของ Public Trust ได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนยังตอกย้ำข้อจำกัดด้านการเข้าถึง และการรับรู้ โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้จักรู้หรือไม่เคยพบเห็นรายงานดังกล่าว ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นถึง ภาวะข้อมูลที่ไม่ถูกใช้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิด ภาครัฐเปิด จาข้อวิเคราะห์จะเห็นได้ว่ามีความไม่สมดุล ระหว่างวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะในมิติของการสื่อสารกับประชาชน ข้อมูลและรูปแบบของรายงานไม่สามารถถ่ายทอดสาระสำคัญให้ประชาชนเข้าใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ หรือแสดงความเห็นต่อผลการดำเนินงานของรัฐบาล ส่งผลให้รายงานยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลไกเสริมสร้างความไว้วางใจเชิงสาธารณะ (Public Trust) ได้อย่างเต็มที่

สังเคราะห์โดยรวมแล้ว ผลการวิเคราะห์ในบทนี้ชี้ว่ารายงานผลการดำเนินงาน ของรัฐบาลควรได้รับการปรับปรุงทั้งในด้านเนื้อหา รูปแบบการสื่อสาร กลไกการเผยแพร่ และการวัดผลสัมฤทธิ์ โดยควรออกแบบให้เป็นเครื่องมือการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ยึดหลักกรอบแนวคิด คุณค่าร่วมสาธารณะ, การสื่อสารสาธารณะ เพื่อให้รายงานกลายเป็นสื่อกลาง ที่มีพลังในการเชื่อมโยงรัฐกับประชาชน และเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ตารางที่ 4.1 ตารางสรุปผลการวิเคราะห์

ประเด็นวิเคราะห์	ผลการศึกษาจากข้อมูล	ผลการสัมภาษณ์
1. บริบทของการจัดทำ รายงานของรัฐบาล	รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลจัดทำขึ้นตามนโยบาย ของฝ่ายการเมืองและไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดสั่งให้ต้องมีการ รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล	ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในหน้าที่ตามข้อกำหนด แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ารัฐบาลมีรายงานลักษณะนี้
2. วัตถุประสงค์ของรายงาน	เพื่อสื่อสารผลงานของรัฐบาล เสริมสร้างความรับผิดชอบ โปร่งใส และการตรวจสอบ	เจ้าหน้าที่มองว่าเป็นการรายงานต่อรัฐสภามากกว่าประชาชน ไม่ได้มุ่งสร้างการรับรู้กับสาธารณะโดยตรง
3. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	มีการนำกรอบแนวคิด Public Accountability, Open Government มาประยุกต์ใช้ในการจัดทำรายงานฯ	แนวทางการเผยแพร่ยังไม่สะท้อนหลัก Open Government ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงรายงานได้จริง
4. กลไกการจัดทำรายงาน	ดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการติดตามฯ (กตณ.) โดยสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รวบรวมและปรับปรุงในขั้นสุดท้าย	ระบบเป็นไปตามแบบแผนทางราชการ มีขั้นตอนชัดเจน แต่ไม่เน้นกลไกมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน
5. รูปแบบและช่องทาง เผยแพร่	รูปแบบเป็นทางการ ภาษาเชิงราชการ เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์	ประชาชนระบุว่าไม่เคยพบรายงาน หรือพบแต่ไม่เข้าใจเนื้อหา เนื่องจากใช้ภาษายากและไม่มีสื่อร่วมสมัย
6. ความคาดหวัง ของประชาชน	เป็นการสื่อสารภาครัฐรูปแบบทางตรงหรือสื่อสารทางเดียว	ประชาชนเห็นว่าควรมีรูปแบบรายงานที่เข้าใจง่าย สื่อผ่านสื่อสมัยใหม่ และเปิดเวทีให้สอบถามหรือแสดงความเห็น
7. การใช้ประโยชน์ ของรายงาน	ใช้ในระดับนโยบายและสำหรับรัฐสภา	ประชาชนทั่วไปไม่เคยนำไปใช้ ข้าราชการบางกลุ่มใช้ในงานราชการ แต่ไม่ใช่เครื่องมือสื่อสารในวงกว้าง

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล การใช้ประโยชน์ของรายงานโดยประชาชน และแนวทางการพัฒนาให้การจัดทำรายงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมุ่งวิเคราะห์รายงานที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีผ่านกรณีศึกษาจากรายงานประจำปี และข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ผู้บริหาร และกลุ่มตัวอย่างประชาชนจากหลากหลายสาขาอาชีพ

ในประเด็นแรกผู้วิจัยต้องการศึกษาว่า รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ กลไก และขั้นตอนการจัดทำอย่างไรจากการวิเคราะห์เอกสารภายในและบทสัมภาษณ์พบว่า รายงานถูกจัดทำขึ้นตามความต้องการของรัฐบาลเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของรัฐบาลโดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานประสานหลักร่วมกับหน่วยประสานรองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการประสานข้อมูล จัดทำเล่มรายงาน และเผยแพร่รายงานดังกล่าว กระบวนการจัดทำประกอบด้วยหลายขั้นตอน ตั้งแต่การจัดเก็บข้อมูลจากหน่วยงานต้นทาง การกลั่นกรองและจัดรูปแบบโดยเจ้าหน้าที่ประสานกลาง ไปจนถึงการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ ซึ่งจะนำเสนอผ่านคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี จากนั้นส่งต่อไปยังนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งก่อนเผยแพร่ต่อสาธารณะ ผลการศึกษาสะท้อนว่าแม้โครงสร้างและระบบงานภายในมีความเป็นระบบ แต่รายงานยังคงยึดติดกับภาษาทางการและรูปแบบที่ไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของประชาชนทั่วไป จึงยังไม่สามารถสื่อสารสาระของนโยบายให้เข้าใจง่ายหรือเข้าถึงได้ในวงกว้าง

ในวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ซึ่งมุ่งศึกษาว่า ประชาชนรับรู้ เข้าถึง และใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าวได้อย่างไร ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากประชาชนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น ข้าราชการ นักวิชาการ นักเรียน นักศึกษา และพนักงานเอกชน โดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เคยเห็นหรือไม่รู้จักรายงานดังกล่าวเลย แม้จะมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของรัฐบาลก็ตาม สะท้อนถึงข้อจำกัดของการเผยแพร่ข้อมูลในรูปแบบทางการที่ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมความรู้ข่าวสารของประชาชนยุคใหม่

สำหรับกลุ่มประชาชนที่เคยเห็นหรือได้อ่านรายงาน ยังพบว่าไม่สามารถเข้าใจเนื้อหาได้ทั้งหมด เนื่องจากรายงานมีความยาวมาก ใช้ศัพท์เทคนิค และขาดการแยกประเด็นให้ชัดเจน ผู้วิจัยจึงสรุปว่าการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ และการใช้ประโยชน์จากรายงานจึงจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีหน้าที่ติดตามนโยบายเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องกับหลักการ Open Government และ Public Communication ที่เน้นการสื่อสารเพื่อสาธารณชนโดยตรง

แนวทางการปรับปรุงการจัดทำรายงานให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น ซึ่งได้ข้อเสนอจากทั้งผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ควรมีการจัดทำรายงานหลายรูปแบบ เช่น ฉบับสรุป (Executive Summary), ฉบับประชาชน (Citizen Report), และการจัดทำ Infographic หรือคลิปวิดีโอ เพื่อสื่อสารสาระสำคัญในรูปแบบที่เข้าใจง่าย นอกจากนี้ ยังเสนอให้ใช้ช่องทางหลากหลายในการเผยแพร่ข้อมูล เช่น สื่อโซเชียลมีเดีย หรือความร่วมมือกับสื่อมวลชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามควรมีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลรายงาน และการเสนอข้อคิดเห็นกลับสู่ผู้จัดทำ ซึ่งจะเป็นการขยับบทบาทของรายงานจากการเป็น “เครื่องมือทางการบริหาร” สู่การเป็น “เวทีของภาคประชาชน” ที่ทุกฝ่ายสามารถตรวจสอบ วิเคราะห์ และเสนอแนะร่วมกัน

โดยสรุป ผลการวิจัยในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลแม้จะมีรูปแบบการจัดทำที่ชัดเจนตามหลักทางราชการ แต่ยังคงขาดการออกแบบให้เหมาะสมกับประชาชนในฐานะผู้รับข้อมูลที่แท้จริง รายงานยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “เครื่องมือทางประชาธิปไตย” ได้อย่างเต็มรูปแบบ ผู้วิจัยจึงเสนอว่า แนวทางการปรับปรุงในอนาคตควรมุ่งไปสู่การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการสื่อสาร ใช้เทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ และเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้รายงานนี้สามารถสร้างความเข้าใจ ความไว้วางใจ และความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนได้

5.2 อภิปรายผล

ผลการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของรัฐในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน กับการรับรู้ การเข้าถึง และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อรายงานดังกล่าว แม้ว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีการดำเนินการจัดทำรายงานอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่จากการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและข้อมูลภาคสนามพบว่า รายงานยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้านความเข้าใจ การใช้ประโยชน์ และความรู้สึกเป็นเจ้าของข้อมูลภาครัฐ

ในด้านการสื่อสารและการนำเสนอ รูปแบบของรายงานที่ยังยึดกับโครงสร้างและภาษาราชการ มีเนื้อหายาวและซับซ้อน ส่งผลให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีข้อจำกัดด้านเวลาและความรู้เฉพาะทาง ไม่สามารถเข้าถึงสาระสำคัญของรายงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สถานการณ์นี้ขัดกับหลักการของภาครัฐเปิด ที่เน้นความโปร่งใส เข้าถึงง่าย และมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วน ในมุมมองของประชาชน รายงานยังถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการสื่อสารด้านเดียว มากกว่าการสร้างพื้นที่ให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็น หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลงานภาครัฐ รวมทั้งยังถูกมองว่าเป็นเอกสารทางราชการที่ห่างไกลจากชีวิตประจำวัน เนื้อหายังยึดติดกับภาษาทางการ มีความยาวและซับซ้อน ไม่สามารถสื่อสารสาระสำคัญให้เข้าใจง่ายในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งขัดแย้งกับพฤติกรรมของประชาชนยุคใหม่ที่ต้องการข้อมูลที่ “รวดเร็ว เข้าใจง่าย และเข้าถึงได้ทันที” สถานการณ์นี้สะท้อนว่ารายงานยังไม่สามารถตอบโจทย์ การสื่อสารสาธารณะที่เน้นการออกแบบ การสื่อสารภาครัฐให้เข้าถึงผู้รับสารอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิด ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ จะเห็นว่ารายงานที่ไม่สามารถสะท้อนมุมมองของผู้รับบริการ หรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “กลไกตรวจสอบแนวราบ” หรือ horizontal accountability ได้อย่างแท้จริง รายงานควรเป็นกลไกที่เปิดให้เกิดการตรวจสอบเชิงนโยบายจากประชาชนได้โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณและผลกระทบเชิงพื้นที่หรือเชิงกลุ่มเป้าหมายแต่ในทางปฏิบัติรายงานของรัฐบาลมุ่งเน้นการนำเสนอ “ความสำเร็จเชิงนโยบาย” มากกว่าการสะท้อนปัญหาหรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้ภาพของนโยบายขาดความสมบูรณ์และไม่สามารถแสดงถึงความซับซ้อนของบริบททางสังคมที่แท้จริงได้ และการรายงานยังเป็นลักษณะ top-down ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของรัฐมากกว่าการอธิบายบริบท ความท้าทาย หรือข้อวิจารณ์จากภาคประชาชน ซึ่งขัดกับหลัก คุณค่าสาธารณะ ที่เน้นการสร้างคุณค่าร่วมผ่านกระบวนการสื่อสารสองทาง

ในขณะเดียวกัน ทฤษฎีด้านภาครัฐเปิดยังเน้นบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้อำนวยความสะดวก ในการเข้าถึงข้อมูลไม่ใช่เพียงผู้เผยแพร่ข้อมูลเชิงปริมาณเท่านั้นแต่ต้องสามารถแปลงข้อมูลให้กลายเป็นความรู้ที่เข้าใจได้ง่ายสื่อสารได้ในช่องทางที่ประชาชนใช้งานจริง และเปิดให้เกิดการตีความ และตรวจสอบร่วมกันจากภาคประชาชน ซึ่งรายงานในปัจจุบันยังขาดคุณลักษณะเหล่านี้อย่างชัดเจน

รายงานที่มีลักษณะเป็นทางการ ใช้ถ้อยคำเชิงราชการที่เข้าใจยาก และเน้นนำเสนอผลสำเร็จของรัฐบาลตามกรอบนโยบายที่กำหนดไว้ โดยละเอียดที่จะสะท้อนประเด็นที่มีความท้าทาย ข้อจำกัดของการดำเนินงาน หรือเสียงสะท้อนจากประชาชน ซึ่งเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการสร้างภาพลักษณ์ของรัฐที่โปร่งใสและซื่อสัตย์ จากมุมมองของประชาชน รายงานที่มีลักษณะเลือกเล่าเฉพาะสิ่งที่รัฐต้องการให้ปรากฏ ย่อมก่อให้เกิดความระแวงหรือความรู้สึกไม่ไว้วางใจ ว่ารัฐกำลังควบคุมสารแทนที่จะเปิดเผยความจริง

ในมิติของการสื่อสาร รายงานยังไม่มีการออกแบบให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้รับสาร ในยุคใหม่ ไม่มีการแบ่งกลุ่มเป้าหมาย ไม่มีฉบับสรุป ไม่มีการใช้สื่อร่วมสมัยอย่าง infographic หรือสื่อสังคมออนไลน์ และยังคงเผยแพร่ผ่านช่องทางจำกัด เช่น เว็บไซต์ของราชการที่ประชาชนทั่วไปไม่ค่อยเคย ขาดการฟังเสียงจากประชาชน ยิ่งตอกย้ำภาพของการสื่อสารแบบทางเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิด ความเชื่อถือความไว้วางใจของประชาชน ที่ยึดความสัมพันธ์เชิงสองทางระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นแกนกลางยิ่งไปกว่านั้น จากการสัมภาษณ์พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแม้จะมีความตั้งใจ ในการจัดทำรายงานตามระเบียบข้อบังคับ แต่ก็ยอมรับว่าการจัดทำรายงานในปัจจุบันยังคงเน้น ส่งข้อมูลตามรอบรายงานมากกว่าการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ รายงานถูกมองเป็นเครื่องมือเชิงบริหารภายใน มากกว่าจะเป็นกลไกเสริมสร้างความไว้วางใจต่อสาธารณชน ซึ่งแนวคิด ความเชื่อถือความไว้วางใจของประชาชน เน้นว่าความไว้วางใจของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อรัฐสามารถแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความสม่ำเสมอของนโยบาย ทั้งยังต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น และร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความไว้วางใจไม่ใช่สิ่งที่รัฐจะเรียกร้องจากประชาชนได้โดยตรง หากแต่เป็นสิ่งที่ต้องแลกมาจากการกระทำที่พิสูจน์ได้ในเชิงรูปธรรม การสร้าง ความเชื่อถือความไว้วางใจของประชาชน ผ่านรายงานของรัฐ จึงไม่ใช่เพียงการเปิดเผยข้อมูลแต่คือการสื่อสารอย่างมีความหมายที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือการวางรากฐานของสังคมประชาธิปไตยที่โปร่งใส มีส่วนร่วม และตรวจสอบได้

ซึ่งหากมองจากการสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาลของ OECD ที่พบว่า ความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ เพราะความร่วมมือจากประชาชนคือเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและเกิดผลในระดับสังคม โดยความไว้วางใจนี้มีรากฐานมาจากสองประการหลัก ได้แก่ ความสามารถของรัฐบาล และค่านิยมของรัฐบาล

ในด้านความสามารถ รัฐบาลจำเป็นต้องแสดงศักยภาพในการบริหารจัดการนโยบายที่มีประสิทธิภาพ สามารถใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า และส่งมอบบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงพอใจ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข หรือการขนส่งสาธารณะ หากประชาชนเห็นว่ารัฐสามารถจัดการกับปัญหา และส่งมอบบริการได้อย่างดี ย่อมเกิดความเชื่อมั่นในผู้นำและนโยบายของรัฐ

ส่วนในด้านค่านิยม ความไว้วางใจจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ และความเปิดกว้างในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการนโยบาย ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล หากรัฐขาดค่านิยมเหล่านี้ หรือแสดงพฤติกรรมที่ตรงกันข้าม เช่น การคอร์รัปชัน ขาดความโปร่งใส หรือการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ความไว้วางใจของประชาชนก็จะสั่นคลอน

นอกจากนี้ได้มีการกล่าวถึงแนวทางสำคัญในการฟื้นฟูความไว้วางใจต่อรัฐบาล ได้แก่ การเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง โดยเปิดเผยข้อมูลงบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐ ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย เช่น ผ่าน “Citizen’s Budget” การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลและเวทีสาธารณะ การยกระดับคุณภาพบริการภาครัฐในมิติต่าง ๆ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรมตามหลักนิติธรรม เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติและการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์

รวมทั้งการมุ่งเน้นให้มีการวัดความไว้วางใจอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐาน และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการติดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ความไว้วางใจมีความสำคัญต่อสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการวัดที่แม่นยำและสามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ โดยความสำคัญของความไว้วางใจ (Trust) ความไว้วางใจในสังคมมีบทบาทสำคัญต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและประสิทธิภาพของสถาบันต่าง ๆ ความไว้วางใจเป็นองค์ประกอบสำคัญของทุนทางสังคม และระดับความไว้วางใจต่อรัฐบาลที่ลดลงมีอิทธิพลต่อความเชื่อมั่นในรัฐบาล การที่ภาครัฐจะฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชน สามารถดำเนินการได้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลมากขึ้น การสร้างเวทีสนทนา การใช้กลไกประชาคมติ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง สื่อสารนโยบายอย่างโปร่งใส และใช้ข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้ รัฐบาลควรเปิดเผยข้อมูลทางสถิติ นโยบาย และเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจ เสริมสร้างมาตรการป้องกันการทุจริตและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ ใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานเพื่อป้องกันอิทธิพลจากกลุ่มทุน พัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะ ปรับปรุงความเร็วและความสะดวกในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ และตอบสนองต่อข้อร้องเรียนของประชาชน

อีกทั้ง หากพิจารณาแนวคิดการสื่อสารหลากหลายช่องทางที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ จะพบว่ารัฐบาลของประเทศเหล่านั้นมีการสื่อสารรายงานผ่านช่องทางหลากหลาย ทั้งออนไลน์ ออฟไลน์ สื่อใหม่ สื่อชุมชน และจัดกิจกรรมเชิงสาธารณะเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ตามบริบทของตน ในขณะที่รายงานของไทยยังมีลักษณะรอให้ประชาชนเข้ามาค้นหามากกว่าการออกไปหาประชาชน

กรณีเปรียบเทียบกับงานวิจัยของ พิฐวรรณ กิตติคุณ เกี่ยวกับระบบ G-News¹ ที่แสดงให้เห็นว่า การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสามารถเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีการออกแบบให้ตอบสนองกับพฤติกรรมผู้ใช้ในยุคดิจิทัล จะเห็นว่าผลวิจัยของผู้วิจัยในครั้งนี้

¹ พิฐวรรณ กิตติคุณ, “ระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐ (G-News)” (บทความวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), 2-3.

“สอดคล้อง” กับข้อเสนอในงานของพิรุวรรณ กิตติคุณ โดยระบุว่า รายงานควรเปลี่ยนจากการจัดทำเป็นเอกสารราชการแบบพิมพ์เล่ม มาเป็นการสื่อสารผ่านสื่อใหม่ที่ประชาชนใช้จริงในชีวิตประจำวัน เช่น โซเชียลมีเดีย หรือคลิปวิดีโอสรุปผลการดำเนินโครงการ

ในงานวิจัยของ จูดีภา วันทา² ที่ศึกษาความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชนในองค์กรภาครัฐ ซึ่งพบว่า ความไว้วางใจของประชาชน (Public Trust) จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนรู้สึกว่ารัฐให้ข้อมูลที่เปิดเผย เข้าถึงง่าย และสะท้อนประสบการณ์จริงของผู้ใช้บริการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยในครั้งนี้ ที่ชี้ว่า ความไม่สามารถเข้าถึงหรือเข้าใจรายงาน ส่งผลโดยตรงต่อระดับความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล

เมื่อเทียบกับกรณีของสหรัฐอเมริกาในบทความของ Jeff Tryens หัวข้อ Government Public Performance Reporting Is It Worth the Effort?³ ที่ค้นพบว่า การเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้นั้น ต้องคำนึงถึงการประเมินผลผลิตทางนโยบาย เช่น จำนวนกิจกรรมที่ดำเนินการ จำนวนประชาชนที่เข้าร่วม หรือปริมาณงบประมาณที่เบิกจ่ายไป ซึ่งรวมถึงการการประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนและสังคมในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยครอบคลุมทั้งผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิด และผลกระทบที่ไม่คาดคิด รวมทั้งการประเมินผล ต้องออกแบบให้ครอบคลุมหลายมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ และความยั่งยืน รวมถึงต้องใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อให้สามารถอธิบายความเปลี่ยนแปลงในระดับบุคคล ชุมชน และระบบได้อย่างรอบด้าน และมีการใช้ตัวชี้วัดแบบเชื่อมโยง และควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของการประเมินและการจัดทำรายงาน และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการ และหน่วยงานอื่น ๆ จะช่วยให้การตีความผลการดำเนินงานมีความถูกต้องตามบริบท และสะท้อนความต้องการของสาธารณะได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามการสื่อสารผลการดำเนินงานให้เข้าใจง่ายและเข้าถึงได้ โดยเนื้อหาในรายงาน ควรใช้ภาษาที่ชัดเจน ไม่เป็นทางการมากเกินไป พร้อมทั้งมีการใช้เครื่องมือเสริม เช่น แผนภาพ แผนภูมิ ตารางสรุป และตัวอย่างกรณีเพื่ออธิบายประเด็นสำคัญให้ผู้อ่านเข้าใจในเวลาอันสั้น นอกจากนี้ยังเห็นว่ารายงานควรจัดทำในหลายรูปแบบ เช่น รายงานฉบับเต็ม รายงานฉบับย่อ และสื่อดิจิทัล เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างหลากหลาย

² จูดีภา วันทา, “ความเชื่อถือว่าไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอกรณีศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566).

³ Jeff Tryens, “Government Public Performance Reporting Is It Worth the Effort?,” *The Governance Brief* 26, (2016): 1-7.

เมื่อพิจารณาจากผลการวิจัยในภาพรวม ทั้งจากการวิเคราะห์เนื้อหา ทฤษฎี และข้อมูลภาคสนามที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ปฏิบัติงานและประชาชนกลุ่มเป้าหมาย จะเห็นได้ว่า รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “เครื่องมือด้านการสื่อสารภาครัฐ” ได้อย่างสมบูรณ์ แม้จะมีการจัดทำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ แต่เนื้อหากลับยังคงดำเนินไปในรูปแบบที่ยึดติดกับงานราชการ ใช้ภาษาราชการ เน้นการสื่อสารผลสัมฤทธิ์ของรัฐ มากกว่าการอธิบายบริบท ปัญหา หรือข้อเสนอแนะจากประชาชน จึงทำให้รายงานถูกมองว่าเป็น “เครื่องมือของรัฐ” มากกว่าจะเป็น “เวทีสื่อสารสาธารณะ” ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างเจตนารมณ์ของรัฐกับการรับรู้ การเข้าถึง และการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงปรากฏอย่างชัดเจน รายงานที่ควรทำหน้าที่สื่อสารผลลัพธ์ของนโยบายกลับไม่สามารถสร้างความรู้สึกร่วมหรือความรู้สึกเป็นเจ้าของข้อมูลในหมู่ประชาชนได้จริง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่ไม่มีเวลาหรือมีข้อจำกัดด้านเวลา ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากไม่เคยทราบว่ายานงานนี้มีอยู่ หรือแม้รู้จกก็ไม่สามารถเข้าใจและนำไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งสวนทางกับหลักการของ ภาครัฐเปิด ที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้าถึง เข้าใจ และใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาผ่านกรอบแนวคิด ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ จะพบว่ารายงานที่ไม่ได้สะท้อนความคิดเห็นหรือประสบการณ์ของผู้รับบริการย่อมไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบแนวราบได้อย่างแท้จริง รายงานที่นำเสนอแต่ผลสำเร็จ ไม่กล่าวถึงข้อจำกัดหรือเสียงวิจารณ์ ล้วนลดทอนความน่าเชื่อถือและทำให้ภาพรวมของนโยบายขาดความสมบูรณ์ในสายตาของประชาชน ซึ่งขัดกับแนวคิด Public Value ที่เน้นการสร้างคุณค่าร่วมผ่านการสื่อสารแบบสองทาง การรับฟัง และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตีความนโยบายอย่างแท้จริง

จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานยังพบว่า แม้เจ้าหน้าที่จะเข้าใจในหน้าที่การจัดทำรายงาน และตระหนักถึงความสำคัญของความถูกต้องในเชิงข้อมูล แต่ก็ยอมรับว่ารายงานส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามรอบเวลาและรูปแบบราชการ มากกว่าการออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้รับสารในยุคดิจิทัล เช่น การแบ่งกลุ่มเป้าหมาย การใช้ภาษากลาง การจัดทำรายงานฉบับย่อ หรือการเผยแพร่ผ่านโซเชียลมีเดีย ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปใช้งานจริงในชีวิตประจำวัน การไม่มีช่องทางให้ประชาชนโต้ตอบ แสดงความเห็น หรือประเมินคุณภาพของรายงาน ยิ่งสะท้อนว่าการสื่อสารยังคงเป็นทางเดียว ซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานของ Public Trust ที่ยึดโยงกับความสัมพันธ์เชิงสองทางระหว่างรัฐกับประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของ OECD ซึ่งเสนอว่า ความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้จากสององค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) ความสามารถของรัฐในการส่งมอบบริการที่มีคุณภาพ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และ (2) ค่านิยมของรัฐในการแสดงออกถึงความซื่อสัตย์ โปร่งใส ยุติธรรม และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย จะเห็นได้ว่ารายงานในปัจจุบันยังขาดคุณลักษณะหลายประการที่จะก่อให้เกิด

Public Trust อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในเรื่องของการให้ข้อมูลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสื่อสารในรูปแบบที่ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงจริง

ทั้งนี้ จากกรณีศึกษานานาชาติ เช่น Singapore Public Sector Outcomes Review (SPOR)⁴ หรือรายงานของ U.S. GAO ในเรื่อง Performance and Accountability Report Fiscal Year 2024⁵ ก็ยืนยันว่า การสื่อสารรายงานภาครัฐต้องมุ่งสู่การเปลี่ยนข้อมูลเป็นความรู้สาธารณะผ่านเครื่องมือที่เข้าใจง่าย มีภาพสรุป มี infographics และมีช่องทางสื่อสารหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์ โซเชียลมีเดีย หรือเวทีสาธารณะ ตลอดจนมีการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในเชิงพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมาย

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ พิชุวรรณ กิตติคุณ⁶ ที่เสนอว่า การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ระบบ G-News สามารถเพิ่มการเข้าถึงและความเข้าใจของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีการออกแบบให้ตอบสนองต่อพฤติกรรมผู้ใช้ ซึ่งสะท้อนตรงกับผลวิจัยนี้ที่เสนอว่าการจัดทำรายงานควรเปลี่ยนจากรูปแบบเอกสารทางการ มาเป็นการสื่อสารแบบ “ทันสมัย เข้าถึงได้ และเปิดโอกาสให้มีปฏิสัมพันธ์” และสอดคล้องกับข้อค้นพบจาก ฐิติภา วันทา⁷ ที่เน้นว่า ความไว้วางใจจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนรู้สึกว่ารรัฐให้ข้อมูลที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา และสะท้อนประสบการณ์ที่พวกเขามีต่อรัฐจริง ๆ ดังนั้น หากรัฐยังคงมอรายงานเป็นเพียงเครื่องมือสรุปผลหรือเอกสารราชการเพื่อตอบสนองต่อข้อกำหนดทางกฎหมาย ก็ย่อมไม่สามารถทำให้รายงานกลายเป็นเครื่องมือประชาธิปไตยที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนได้อย่างแท้จริง สิ่งจำเป็นในระยะยาวคือการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดทำรายงานให้เป็นเวทีสื่อสารเชิงสร้างสรรค์ ที่ประชาชนสามารถ เข้าใจได้ เข้าถึงได้ มีส่วนร่วมได้ และเชื่อถือได้ อันจะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจที่ยั่งยืน และเป็นรากฐานที่มั่นคงของการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ขับเคลื่อนด้วยประชาชนอย่างแท้จริง

⁴ Ministry of Finance, Singapore, *Singapore Public Sector Outcomes Review 2022*, (Singapore: Ministry of Finance, 2022).

⁵ U.S. Government Accountability Office, *Performance and Accountability Report Fiscal Year 2024* (Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2025).

⁶ พิชุวรรณ กิตติคุณ, “ระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐ (G-News)” (บทความวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560).

⁷ ฐิติภา วันทา, “ความเชื่อถือไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอกรณีศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี” (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566).

5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล

จากผลการวิจัยที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลในปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นว่า การปรับปรุงรูปแบบและกลไกของรายงานควรยึดหลักการของการสื่อสารภาครัฐเชิงรุกโดยต้องสามารถทำหน้าที่เป็นสื่อสาธารณะ ที่สร้างความรู้ ความเข้าใจ และความไว้วางใจระหว่างรัฐบาลกับประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการปรับปรุงรายงานใน 3 มิติหลัก ได้แก่ ด้านเนื้อหา ด้านรูปแบบ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในด้านเนื้อหา รายงานควรพัฒนาให้มีความสมดุลระหว่างการนำเสนอผลสำเร็จของนโยบายกับการสะท้อนปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือให้กับข้อมูลภาครัฐมากยิ่งขึ้น โดยเนื้อหาควรมีความเชื่อมโยงกับแผนงาน นโยบาย และตัวชี้วัดที่สามารถประเมินผลได้ชัดเจน พร้อมทั้งมีการแจกแจงผลกระทบในระดับกลุ่มเป้าหมายหรือระดับพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับชีวิตของตนเองและชุมชนได้โดยตรง

ในด้านรูปแบบการนำเสนอ ควรเปลี่ยนแนวทางจากรายงานราชการที่มีเนื้อหาหนัก และใช้ภาษาทางการ ไปสู่รายงานที่ยืดแนวคิด “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” (citizen-centered communication) โดยจัดทำรายงานในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เช่น รายงานฉบับย่อ infographic วิดีโอสรุป หรือภาพเคลื่อนไหวที่เน้นภาพรวมและสาระสำคัญ นอกจากนี้ อาจมีการจัดทำรายงานเฉพาะกลุ่ม เช่น ฉบับสำหรับเยาวชน ผู้สูงอายุ หรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเฉพาะทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านช่องทางการเผยแพร่ รัฐบาลควรใช้การเผยแพร่ข้อมูลผ่านช่องทางที่หลากหลาย และสอดคล้องกับพฤติกรรมของประชาชนยุคใหม่ เช่น การใช้โซเชียลมีเดีย เว็บไซต์ของรัฐ แพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์ แอปพลิเคชันที่เชื่อมโยงกับบริการภาครัฐ หรือประชาสัมพันธ์ผ่านระบบแจ้งเตือนข่าวสารและเครือข่ายสื่อมวลชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการเข้าถึงข้อมูลอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมในทุกภูมิภาค หรืออาจจัดให้มี รายงานเฉพาะกิจโดยนำเสนอเป็นรายการสั้น ๆ 10-15 นาที โดยเป็นการจัดให้มีคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมาพบปะประชาชน ซึ่งอาจทำบนแพลตฟอร์มออนไลน์หรือบนโซเชียลมีเดีย ซึ่งจะสามารถสร้างการสื่อสารแบบสองทางและการสื่อสารแนวระนาบได้ เพราะประชาชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้โดยตรงหรือตามกลไกที่มีอยู่ของภาครัฐ และสามารถเผยแพร่งานสำคัญของรัฐบาลหรือในแต่ละกระทรวงได้ ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ควรมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและประเมินผลรายงาน โดยอาจอยู่ในรูปแบบของการเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านเวทีสาธารณะ การสำรวจออนไลน์ การให้ประชาชนประเมินรายงานหลังการเผยแพร่ หรือให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำรายงานในปีถัดไป กระบวนการเหล่านี้ จะช่วยให้รายงานไม่เป็นเพียงเอกสารฝ่ายเดียวของรัฐ แต่เป็นเครื่องมือของภาคประชาชนในการตรวจสอบ ติความ และมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตามแนวคิดของ “Public Accountability” และ “Public Value”

5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งถัดไป

การศึกษาครั้งถัดไปควรให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบรูปแบบการสื่อสารรายงาน ของรัฐบาลระหว่างประเทศ เพื่อถอดบทเรียนที่เหมาะสมกับบริบทของไทย โดยเฉพาะในประเทศที่มีความใกล้เคียงด้านโครงสร้างการบริหารหรือวัฒนธรรมทางการเมือง นอกจากนี้ ควรมีการศึกษา ในระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด หรือเขตเมือง-ชนบท เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบการรับรู้และอุปสรรค การเข้าถึงรายงานของประชาชนแต่ละกลุ่ม อย่างไรก็ตามการศึกษาในครั้งนี้ยังมีข้อจำกัดที่ควรพิจารณา ความถูกต้อง ครบถ้วน และความเป็นไปได้ของข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งถัดไป

ข้อจำกัดสำคัญประการแรกคือ ขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์รายงานของรัฐบาล ในช่วงเวลาหนึ่งและของรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง ซึ่งอาจสะท้อนเฉพาะบริบทการจัดทำรายงานในช่วงรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เท่านั้น ยังมิได้ครอบคลุมถึงรูปแบบหรือกลไกการจัดทำรายงานในรัฐบาล ชุดก่อนหน้าหรือแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว การเปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาหรือระหว่าง รัฐบาลแบบละเอียดจึงยังไม่ชัดเจนมากนัก

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งอยู่ที่ลักษณะของข้อมูลภาคสนามที่เก็บจากกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นประชาชนในกลุ่มอาชีพหลากหลาย แต่จำนวนตัวอย่างยังจำกัด และมีลักษณะของการใช้ วิธีการเลือกกลุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling) จึงไม่สามารถสรุปผลทั่วไปในเชิงปริมาณ ต่อประชาชนทั้งประเทศได้ ทั้งยังมิได้มีการเก็บข้อมูลในเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ เช่น ความแตกต่าง ของการรับรู้ระหว่างประชาชนในเขตเมืองกับชนบท ซึ่งอาจส่งผลต่อพฤติกรรมในการเข้าถึงข้อมูลราชการ อย่างมีนัยสำคัญ

ในส่วน of ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำรายงาน แม้ว่าจะได้ข้อมูลเชิงลึกจากการ สัมภาษณ์ข้าราชการผู้มีบทบาทโดยตรง แต่การเก็บข้อมูลยังอยู่ในวงจำกัดเฉพาะระดับกลางถึงระดับต้น ของการจัดทำรายงาน และยังมิได้ครอบคลุมกลุ่มผู้กำหนดนโยบายระดับสูง เช่น คณะกรรมการกำกับ หรือผู้บริหารระดับนโยบายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจมีมุมมองในเชิงกลยุทธ์ หรือนโยบายที่แตกต่างกัน การขาดเสียงของผู้บริหารระดับบนอาจเป็นข้อจำกัดในการวิเคราะห์ มิติของเจตนารมณ์เชิงนโยบายได้อย่างรอบด้าน

อีกประการหนึ่งคือ การศึกษาครั้งนี้เน้นการวิเคราะห์ภายในประเทศโดยใช้กรณีศึกษาของไทยเป็นหลัก ยังไม่มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบในเชิงเทียบเคียงกับต่างประเทศในเชิงลึก แม้จะมีการอ้างอิงแนวคิดจากประเทศที่มีระบบ ภาครัฐเปิดเข้มแข็ง เช่น สิงคโปร์ หรืออังกฤษ สหรัฐอเมริกา แต่ยังไม่มีการศึกษาเปรียบเทียบเชิงประจักษ์ว่าประเทศเหล่านั้นใช้กลไกใดบ้างในการสื่อสารรายงานกับประชาชน จึงเป็นข้อจำกัดที่ควรพิจารณาในการออกแบบการวิจัยต่อไป

นอกจากนี้ยังควรกล่าวถึงข้อจำกัดเชิงแนวคิด คือ แม้การศึกษาได้นำกรอบ Public Trust, Public Accountability, Open Government มาใช้วิเคราะห์ แต่ยังมีได้มีการออกแบบตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ที่สามารถวัดผลได้อย่างเป็นระบบโดยเฉพาะในด้านผลกระทบของรายงานต่อการสร้างความเชื่อมั่นหรือพฤติกรรมของประชาชน ข้อค้นพบจึงยังอยู่ในระดับคุณภาพเชิงอธิบาย ไม่อาจสรุปเป็นรูปธรรมเพื่อกำหนดนโยบายได้อย่างแม่นยำ

จากข้อจำกัดเหล่านี้ ในงานวิจัยครั้งถัดไปควรมีการขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมทั้งมิติทางพื้นที่ กลุ่มตัวอย่าง และกรอบเวลา รวมถึงควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศหรือระหว่างรัฐบาลต่างชุดกัน เพื่อให้สามารถถอดบทเรียนและเห็นแนวโน้มของการพัฒนารายงานในระดับเชิงระบบ อีกทั้งควรออกแบบเครื่องมือหรือดัชนีที่สามารถวัดผลของรายงานในมิติการรับรู้ การมีส่วนร่วม และความไว้วางใจของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสนับสนุนการใช้รายงานเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐ

รายการอ้างอิง

หนังสือ

ทศพร ศิริสัมพันธ์, ปณรต มาลากุล ณ อยุธยา, สุพจน์ ทรายแก้ว, ยุภาพร รอมไธสง, จงกล สายทองคำ, นงสมร ถนัดช่าง, และ จันทรจิรา ทับฤทธิ์. รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการและกลไกของการตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงาน. *ความเชื่อถือความไว้วางใจในภาครัฐ (public trust): ทฤษฎี แนวคิด และหลักการ*. กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิง, 2550.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557-12 กันยายน 2558). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2555). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ฐิติภา วันทา. “ความเชื่อถือไว้วางใจ (Trust) ของประชาชนในพื้นที่อำเภอที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ทำการปกครองอำเภอกรณีศึกษา อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี.” การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566. https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2023/TU_2023_6503010180_19182_29052.pdf.

เชือก โชติช่วย. “เปรียบเทียบกลยุทธ์การสื่อสารของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา”. การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559. <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/51906/>.

พิรุวรรณ กิตติคุณ. ระบบแจ้งข้อมูลข่าวสารและบริการภาครัฐ (G-News), บทความวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560. <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/previewer.php>.

- วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ และ วชิรินทร์ ชาญศิลป์. *ประสิทธิผลการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ท่ามกลางวิกฤตการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ในจังหวัดนราธิวาส*. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา, 2566.
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RJPJ/article/download/261603/177586/1010798>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548. https://hss.moph.go.th/fileupload_doc_slider/2016-12-01-628-413.pdf.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “รายงานการประชุมวิชาการเพื่อสร้างการเป็นรัฐบาลเปิดในประเทศไทย (Open Government in Thailand : Transforming towards Excellence).” สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2568.
<https://library.parliament.go.th/th/knowledge-sharing/km-r20201204>.
- ส่วนประเมินผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ และศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล”. รายงานผลสำรวจการประเมินความรับรู้ เรื่อง การประเมินผลการรับรู้และเข้าใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการจัดทำโพล (Poll) ครั้งที่ 2 เรื่อง “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ”, กรุงเทพฯ: กรมประชาสัมพันธ์, 2560.
<https://plan.prd.go.th/th/content/category/detail/id/1276/cid/1495/iid/59487>.

Books

- HM Treasury. *Best Practice report for 2023 to 2024*. London: GOV.UK, 2025.
- Ministry of Finance. *Singapore. Singapore Public Sector Outcomes Review 2022*. Singapore: Ministry of Finance, 2022.
- National Audit Office. *Good practice in annual reporting*. London: National Audit Office, 2025.
- OECD. *OECD Drivers of Trust in Public Institutions*. Paris: OECD, 2024. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html.
- OECD. *OECD Guidelines on Measuring Trust*. Paris: OECD, 2017. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-on-measuring-trust_9789264278219-en.html.

OECD. *Open Government Data Report*. Paris: OECD, 2018. https://www.oecd.org/en/publications/open-government-data-report_9789264305847-en.html.

OECD. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD, 2017. https://www.oecd.org/en/publications/trust-and-public-policy_9789264268920-en.html.

U.S. Government Accountability Office, Performance and Accountability Report Fiscal Year 2024. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2025.

Articles

Birch, Anthony H. "Overload, Ungovernability and Delegation: The Theories and the British Case." *British Journal of Political Science* 14, no. 2 (1984): 135–60.

Margaret T. Gordon, "Public Trust in Government: The US Media as an Agent of Accountability?". *International Review of Administrative Sciences* 66, no. 2 (2000): 297-310.

Schmidhuber Lisa, Ingrams, Alex and Hilgers, Dennis. "Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity." *Public Administration Review* 81, no. 2 (2021): 91-109.

Tryens, Jeff. "Government Public Performance Reporting Is It Worth the Effort?". *The Governance Brief* 26, (2016): 1-7.

Electronic Media

Wang, Kerina. "How to make sense of government accountability" World Bank Blogs, accessed Jan 10, 2025, <https://blogs.worldbank.org/en/governance/how-make-sense-government-accountability>.



ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์

(ผู้บริหารของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

เรื่อง แนวทางการปรับปรุงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี

โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ข้อมูลพื้นฐาน (ข้อมูลส่วนนี้ไม่นำไปเปิดเผย)

1. ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้สัมภาษณ์ :
2. เพศ :
3. อายุ (ปี) :
4. ตำแหน่ง :
5. ตำแหน่งทางบริหาร :
6. สังกัด :
7. ระดับการศึกษา :

แบบสัมภาษณ์

1. แนวคิดและวัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงาน
.....
2. รูปแบบ และกระบวนการออกแบบรายงานเป็นอย่างไร
.....
3. การกำหนดเนื้อหาและสาระสำคัญของรายงานเป็นอย่างไร
.....
4. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีการประเมินคุณภาพของรายงานในปัจจุบันอย่างไร
.....
5. เหตุผลสำคัญที่ต้องมีรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลคืออะไร
.....
6. ในการกำหนดเค้าโครงรายงาน มีแนวทางหรือเกณฑ์อะไรที่ใช้เป็นหลัก
.....
7. รูปแบบหรือโครงสร้างของรายงานมีการเปลี่ยนแปลงตามรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร
.....
8. ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะ “หน่วยประสานกลาง”
.....
9. คิดว่ารูปแบบปัจจุบันตอบสนองความเข้าใจของประชาชนได้มากน้อยแค่ไหน?
.....

แบบสัมภาษณ์

(เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน)

เรื่อง แนวทางการปรับปรุงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลประจำปี

โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ข้อมูลพื้นฐาน (ข้อมูลส่วนนี้ไม่ได้นำไปเปิดเผย)

1. ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้สัมภาษณ์ :
2. เพศ :
3. อายุ (ปี) :
4. ตำแหน่ง :
5. สังกัด :
6. ระดับการศึกษา :

แบบสัมภาษณ์

1. ขั้นตอนการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลเป็นอย่างไร
.....
2. การติดต่อและการประสานข้อมูลกับหน่วยงานต้นทางดำเนินการอย่างไร
.....
3. ความถูกต้อง ครบถ้วนของข้อมูลที่ส่ง
.....
4. ความท้าทายในการจัดเตรียมข้อมูลรายงาน
.....
5. ท่านมีบทบาทอย่างไรในการจัดเตรียมข้อมูลรายงาน
.....
6. ข้อมูลที่ต้องส่งมอบมีลักษณะอย่างไร เป็นรายงานเชิงสถิติ บรรยาย หรือเอกสารประกอบอื่น
.....
7. การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลมีวิธีการอย่างไร
.....
8. การส่งข้อมูลมีการใช้ระบบกลางหรือเป็นรายหน่วยงาน?
.....
9. เคยประสบปัญหาอะไรบ้างในการจัดส่งข้อมูล? และมีการแก้ไขอย่างไร?
.....

แบบสัมภาษณ์

(ประชาชนตามกลุ่มสาขาอาชีพ)

ข้อมูลพื้นฐาน (ข้อมูลส่วนนี้ไม่ได้นำไปเปิดเผย)

1. ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้สัมภาษณ์ :
2. เพศ :
3. อายุ (ปี) :
4. ตำแหน่ง :
5. อาชีพ :
6. บริษัท/สังกัด :
7. ระดับการศึกษา :

แบบสัมภาษณ์

1. เคยเห็นหรือเคยทราบเกี่ยวกับ “รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล” หรือไม่
.....
.....
.....
2. ท่านได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของรัฐบาลผ่านช่องทางใด (เว็บไซต์, โซเชียลมีเดีย, โทรทัศน์ ฯลฯ)
.....
.....
.....
3. ในฐานะประชาชนพลเมือง ท่านมีความต้องการหรือความคาดหวังต่อการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร
.....
.....
.....
4. ท่านคิดว่า การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลในรูปแบบหนังสือตีพิมพ์และรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ สามารถเข้าถึงประชาชนทั่วถึงทุกกลุ่มได้มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด
.....
.....
.....

5. ท่านคิดว่า การจัดรูปแบบการนำเสนอเนื้อหาของรายงาน สามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด

6. ท่านคิดว่า การแสดงข้อมูลและการเรียบเรียงเนื้อหาในรายงาน ช่วยให้ประชาชนเข้าใจผลการดำเนินงานของรัฐบาลได้มากขึ้นกว่าการรับรู้ข่าวสารผ่านสื่อช่องทางอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร

7. ท่านสามารถนำข้อมูลจากรายงานไปใช้ประโยชน์ในชีวิตจริงหรือในงานได้อย่างไร

8. เมื่อพิจารณาจากรายงานที่ผ่านมา ท่านคิดว่า เนื้อหาของรายงานมีการนำเสนอข้อมูลที่ประชาชนควรรับรู้จากรัฐบาลได้อย่างละเอียดครบถ้วนมากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด

9. ท่านมองว่าข้อมูลในรายงานมีความน่าเชื่อถือเพียงใด เพราะเหตุใด?

10. ท่านคิดว่า การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลตลอดช่วงที่ผ่านมา สามารถสร้างการรับรู้ผลการบริหารราชการแผ่นดิน และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อคณะรัฐมนตรีได้มากน้อยเพียงใด?

11. ท่านมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างไร?



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

นายธนพล ยิ่งยงยั่งยืน

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2563: รัฐศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2567: รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

(บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

