

การประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัด
ของสหภาพรัฐสภา

Assessment of Thai Parliament Based on
Inter - Parliamentary Union - IPU Index

ถวิลวดี บุรีกุล ¹	Thawilwadee Bureekul
มานวิภา อินทรทัต ²	Manvipa Indradat
ภาคภูมิ ถกขะเมธ ³	Pharkphoom Rukhamate
ศรีสุวรรณ พยอมนงค์ ⁴	Srisuwan Payormyong
นิตยา โพธิ์นอก ⁵	Nittaya Ponok
รัชวดี แสงมเหหมัด ⁶	Ratchawadee Sangmahamad
วรัญญา วุฒิพันธุ์ ⁷	Waranya Wutthipan
สกล สิทธิกัน ⁸	Sakol Sittigan

¹ ดร. ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
² ผู้อำนวยการศูนย์ผู้นำศึกษา วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต
³ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
⁴ นักวิจัยอิสระ
⁵ นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า
⁶ นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า
⁷ นักศึกษาปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
⁸ นักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

บทคัดย่อ

การประเมินการดำเนินงานของรัฐบาลตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา เป็นการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) เพื่อประเมินรัฐสภาไทยอันนำไปสู่การยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาลไทยตามกรอบตัวชี้วัดที่เป็นสากลของสหภาพรัฐสภา ระหว่างประเทศ (Inter - Parliamentary Union : IPU) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนประชาชน การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ ความสำนึกรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ โดยการศึกษาครั้งนี้มีขอบเขต 1) ประเมินการดำเนินงานของรัฐบาลไทย ชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556) 2) เปรียบเทียบการดำเนินงานของรัฐบาลไทย ชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556) กับรัฐบาลไทย ชุดที่ 23 (ปี พ.ศ. 2554) และ 3) เปรียบเทียบการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556)

สำหรับระเบียบวิธีวิจัยเป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วน ตามกลุ่มเป้าหมาย คือ 1) การประเมินการดำเนินงานของรัฐบาลไทย 6 ด้าน ตามกรอบสหภาพรัฐสภา เป็นการศึกษาโดยใช้แบบสอบถามและการระดมความคิดเห็นแบบสภากาแฟ ในกลุ่มตัวอย่างเฉพาะ ได้แก่ สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ซึ่งผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐบาลในเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม 2) การใช้แบบสำรวจความคิดเห็นภาคประชาชนต่อความเชื่อมั่นในรัฐสภาที่มีต่อความเป็นตัวแทน สัมพันธภาพ ความพึงพอใจ และความไว้วางใจ โดยใช้ในกลุ่มตัวอย่างที่มาจากการสุ่มตัวอย่างตามความน่าจะเป็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ซึ่งข้อมูลจะถูกนำไปวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของรัฐบาลไทย ชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556) ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยผู้เข้าร่วมประเมินให้คะแนนต่อการทำหน้าที่นิติบัญญัติมากที่สุด รองลงมา คือ การทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ตามมาด้วยการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ และความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ ขณะที่ความเป็นตัวแทนประชาชน

และความสำนึกรับผิดชอบ มีคะแนนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินงานอื่นๆ ข้างต้น ส่วนผลการประเมินจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ในด้านความเป็นตัวแทนประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 69.50 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. มีตัวแทนของประชาชนที่นับถือ ศาสนาทุกศาสนาในรัฐสภา ส่วนด้านสัมพันธภาพประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 63 เห็นว่า ส.ส. และ ส.ว. มีพฤติกรรมที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างก่อนและหลังการเลือกตั้ง ด้านความพึงพอใจ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 68.10 พึงพอใจกับการทำหน้าที่ของ ส.ส. และ ส.ว. ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายต่างๆ นอกจากนี้ในด้านความไว้วางใจ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 57.80 มีความเห็นต่อประวัติการทำงานของ ส.ส. และ ส.ว. ว่าเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า จะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหน้าที่ได้เป็นอย่างดี

เมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินในปี พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2556 พบว่า ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐบาลในภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงร้อยละ 0.08 โดยในปี พ.ศ. 2554 ผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับการดำเนินงานปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.59, S.D. = 0.66) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า การทำหน้าที่นิติบัญญัติและการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร มีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.82, S.D. = 0.66 และค่าเฉลี่ย = 2.78, S.D. = 0.61 ตามลำดับ) โดยความสำนึกรับผิดชอบมีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด ขณะที่ผลการประเมิน พ.ศ. 2556 พบว่า คะแนนภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D. = 0.60) ส่วนการทำหน้าที่นิติบัญญัติและการตรวจสอบฝ่ายบริหาร มีคะแนนเฉลี่ยมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D. = 0.50 และ ค่าเฉลี่ย = 2.85, S.D. = 0.58 ตามลำดับ) ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2554 เล็กน้อย ขณะที่ความสำนึกรับผิดชอบ ยังคงเป็นด้านที่มีคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดแม้จะมีคะแนนเฉลี่ยเพิ่มขึ้นก็ตาม (ในปี พ.ศ. 2554 ค่าเฉลี่ย = 2.25, S.D. = 0.69 และในปี พ.ศ. 2556 ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D. = 0.67 ตามลำดับ) โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในภาพรวมที่รัฐบาลควรมีมาตรฐานของข้อบังคับด้านการจัดจริยธรรมหรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่ชัดเจน มีมาตรฐานที่เป็นสากล มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และบังคับใช้จริง ควรมีการพัฒนาขีดความสามารถและ

สมรรถนะของสมาชิกรัฐสภาอย่างเป็นระบบ ควรมีการสำรวจความเชื่อมั่นและการประเมิน
ประผลการดำเนินงานของรัฐสภาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องพร้อมทั้งมีการเผยแพร่สู่สาธารณะ
ส่วนภาคประชาชนก็ควรมีการเสริมสร้างให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจรัฐสภา
โดยให้ความรู้ประชาชนด้านข้อมูลข่าวสาร กฎหมาย ส่งเสริมความเป็นพลเมืองในระบอบ
ประชาธิปไตยอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

คำสำคัญ : การประเมิน รัฐสภาไทย การปฏิบัติงาน

Abstract

The project, Assessing Thai Parliament by Inter-Parliamentary Union Criteria, was evaluation research that aimed at measuring the effectiveness and efficiency of Thai parliament. The study was conducted and based on the Inter-Parliamentary Union (IPU) framework to assess the work of parliaments in six areas, namely, 1) the representativeness of parliament, 2) parliamentary oversight over the executive, 3) parliament's legislative capacity, 4) transparency and accessibility of parliament, 5) the accountability of parliament, and 6) parliament's involvement in international policy. The study covers assessing 24th Thai parliament's performance (2013), comparing performance between 23rd (2011) and 24th (2013) Thai parliament, and comparing performance between members of the house of representative and senators of Thai parliament (2013).

The process used for assessing Thai parliament was both qualitative and quantitative study which were divided into two parts according to the main target groups, encompassing the assessment of Thai parliament in terms of six areas according to the IPU pattern, and another assessment by means of

questionnaires to gauge the opinions of the public towards parliament in terms of representativeness, relations, satisfaction, and trust. Data for assessing Thai parliament in six areas according to the IPU pattern was collected by focus group. Assessors were members of parliament, senators, parliamentary officials, high ranking officials, journalists, leaders of civil society, leaders of NGOs, experts, representatives from the private sector and local administration. For the analysis of the gathered data, descriptive statistics such as percentage, mean, ratio, and standard deviation were used.

For assessing general public opinion on the work of parliament, a questionnaire was used to draw the opinion from the general public regarding their trust towards parliament in terms of representativeness, relationships, satisfaction, and trust. The target groups of people were those who are eligible to vote (at least 18 years of age) chosen by sampling method. Analysis was undertaken using descriptive statistics package and measures such as frequency and percentage.

Assessing in 2013, according to the general attitudes towards the performance of the parliament at present, participants in the focus groups assessed performance as being at medium level and they gave the highest score to legislative capacity. The section that came second is oversight over executive, transparency and accessibility. Also, the sections that were lowest were representativeness and accountability.

In term of public opinion, 69.5 per cent of respondents believed that members of the House of Representatives and senators do represent all religions. Regarding social relationship, most of the people, accounting for 63 per cent, deemed that behaviors of members of the House of Representatives

and senators before election are considerable different from behaviors after the election. Regarding public satisfaction, most of the people, accounting for 68.1 percent, were satisfied with the oversight function of members of the House of Representatives and senators. Moreover, trustworthiness, most of the people, accounting for 57.8 percent, deemed that the work experience of members of the House of Representatives and senators contributed to their good performance.

Between 2011 and 2013 assessments, there was a slight change of parliament performance as in 2011. The outcome of the assessment is at medium level (mean ratio = 2.59, S.D. = 0.66). In assessing by each element, the factors with highest average of opinions are the legislative capacity and the oversight over executive with mean ratio = 2.82, S.D. = 0.66 and mean ratio = 2.78, S.D. = 0.61, respectively. The accountability element has the lowest average (mean ratio = 2.25, S.D. = 0.69). The general average in 2013 is also at medium level (mean ratio = 2.67, S.D. = 0.60) which indicates a slight increase. In assessing by each element, factors with highest average are the legislative capacity and the oversight over executive, with a slight increase (mean ratio = 2.93, S.D. = 0.50 and mean ratio = 2.85, S.D. = 0.58, respectively). Whereas the accountability element has the lowest average as in 2011 (2013 mean ratio = 2.41, S.D. = 0.67 and 2011 mean ratio = 2.25, S.D. = 0.69) at the 0.05 level significantly.

From this study, researchers suggest that parliament should have a policy for reforming the parliamentary system so that the parliament's performance is improved serving for representativeness, oversight, legislative capacity,

transparency and accessibility, accountability, and involvement in international policy.

Keywords : Assessment, Thai parliament, performance

บทนำ

รัฐสภา ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านนิติบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยพิจารณาให้ความเห็นทั่วไป โดยต้องดำเนินการตามหน้าที่ให้สอดคล้องกับความคาดหวังของพลเมือง (responsive to citizens) บนพื้นฐานหลักการบริหารจัดการที่ดี (good governance) และหลักคุณธรรม ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของรัฐสภาไทยจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการบริหารจัดการที่ดีแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการประเมินการดำเนินงานอย่างเป็นระบบซึ่งไม่เพียงพอที่จะชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภาได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งสามารถเทียบวัดกับมาตรฐานของรัฐสภาของประเทศอื่นๆ โดยผ่านเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union: IPU) ที่ได้วางไว้ โครงการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภาจึงเกิดขึ้น เพื่อประเมินรัฐสภาไทยตามกรอบตัวชี้วัดที่เป็นสากลของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union : IPU) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนประชาชน การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ ความสำนึกรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ (Beetham, 2006; 2008) ซึ่งผลการศึกษาและประเมินดังกล่าวจะนำไปสู่การเปรียบเทียบกับมาตรฐานการดำเนินงานของรัฐสภาสากลและนำไปสู่แนวทางการพัฒนาความก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

วัตถุประสงค์

การศึกษาเรื่องการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของ สหภาพรัฐสภาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยชุดที่ 24 (พ.ศ. 2556)
2. ศึกษาเปรียบเทียบผลประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทย ชุดที่ 24 (พ.ศ. 2556) และ ชุดที่ 23 (พ.ศ. 2554)
3. เปรียบเทียบการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24 กับ สมาชิกวุฒิสภา (พ.ศ. 2556)
4. เสนอแนวทางเพื่อปรับปรุงการทำงานของรัฐสภาไทยให้สอดคล้องกับพันธกิจ ความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามหลักสากล

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายแนวคิด ทฤษฎีหนึ่งที่สามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์และความสัมพันธ์ของหน่วยต่างๆ ในทางการเมือง คือ ทฤษฎีระบบของ เดวิด อีสตัน ที่เล็งเห็นว่า การเมืองเปรียบเหมือนกับสิ่งมีชีวิตที่มีองค์ประกอบต่างๆ สัมพันธ์กัน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2544 : 192) ซึ่งอาจอธิบายขยายความได้ว่า องค์ประกอบภายในระบบการเมืองอันได้แก่ สถาบันการเมืองต่างๆ ทั้งสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ พรรคการเมือง ระบบราชการ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น สถาบันการเมืองเหล่านี้มีหน้าที่เฉพาะและจะทำหน้าที่สอดประสานความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยสถาบันการเมืองเหล่านี้จะถูกกำกับ ควบคุม และตรวจสอบโดยภาคประชาชน

1. การเป็นตัวแทนของประชาชน

การเป็นตัวแทนของประชาชน หมายถึง มาตรฐานการเป็นตัวแทนของรัฐสภาไทย ที่สะท้อนถึงเจตจำนงของประชาชนและความหลากหลายทางสังคม ซึ่งการเป็นตัวแทนปวง

ชนของรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยพิจารณาได้จากองค์ประกอบของรัฐสภา (composition of parliament) ซึ่งเป็นผลลัพธ์มาจากกระบวนการเลือกตั้ง (electoral process) และข้อบังคับในรัฐสภาที่เป็นธรรมและไม่แบ่งแยก (fair and inclusive parliamentary procedures) ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในงานของรัฐสภาอย่างเสมอภาค รวมทั้งได้รับการพัฒนาการเรียนรู้เพื่อการทำหน้าที่เป็นผู้แทนในรัฐสภา เมื่อองค์ประกอบของรัฐสภาเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการการเลือกตั้ง ดังนั้น กฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งจึงต้องมีความเสรี เป็นธรรม และเอื้อให้รัฐสภาประกอบด้วยผู้แทนที่หลากหลาย มีระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสม และผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเลือกคนที่จะเข้าไปเป็นผู้แทนได้อย่างแท้จริง (สถาบันพระปกเกล้า, 2555 : 2 - 17; 2 - 28)

2. การตรวจสอบฝ่ายบริหาร

Woodrow Wilson เป็นนักวิชาการที่ใช้คำว่าตรวจสอบ (oversight) เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการวิจารณ์การทำงานของฝ่ายบริหาร กล่าวว่า การทำหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหาร คือ การตรวจสอบการบริหารงานด้วยความระมัดระวังและเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัวแทนประชาชนที่จะเฝ้าดูในทุกกิจกรรมที่รัฐบาลทำและจัดให้มีการพูดคุยกัน กล่าวคือ รัฐสภาจะต้องเป็นทั้งสายตาและเสียงของประชาชนเพื่อสะท้อนเจตจำนงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Wilson quoted in Johnson & McKay, 2010 : 307) การทำหน้าที่ตรวจสอบของรัฐสภา คือ การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐ โดยตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล การตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายและควบคุมการเงิน โดยใช้ช่องทางตรวจสอบหลายทาง เช่น ผ่านคณะกรรมการการของรัฐสภา องค์การอิสระ การตั้งกระทู้ถามและอภิปราย การให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การตรวจสอบและกลั่นกรองงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น

3. การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต้องยึด “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ซึ่งหมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด ถือเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตและมีการปกครองภายใต้กฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรมของสมาชิก โดยองค์ประกอบหลักๆ ของนิติธรรม ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการวัดการทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภามุ่งเน้นประเด็นกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมายที่ตราออกมา ชัดความสามารถของรัฐสภาในการตรากฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย (สถาบันพระปกเกล้า, 2555)

4. ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้

ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยด้วยการเผยแพร่กิจการรัฐสภาต่อสาธารณะ โดยต้องคำนึงถึงความมั่นคง (Security) การเปิดเผยกิจการของรัฐสภาจะกระทำผ่านสื่อหรือการกระจายเสียง ซึ่งทำหน้าที่เปรียบเสมือน “เป็นหูเป็นตา” ให้กับประชาชนในด้านการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงรัฐสภาได้นั้น รัฐสภาสามารถเผยแพร่การดำเนินงานของรัฐสภาผ่านระบบสื่อสารเทคโนโลยีที่ทันสมัย อาทิ ระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นการติดต่อสื่อสารแบบสองทางและสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาต้องอาศัยผู้สื่อข่าว บรรณาธิการข่าว และผู้รายงานข่าว ทำหน้าที่เผยแพร่งานของรัฐสภาต่อประชาชน นอกจากนี้ รัฐสภาต้องคำนึงถึงปัจจัยที่อำนวยความสะดวกให้กับสื่อหรือนักหนังสือพิมพ์สามารถรายงานความเคลื่อนไหวกิจการของรัฐสภาให้ประชาชนทราบ (สถาบันพระปกเกล้า, 2555 และสถาบันพระปกเกล้า, 2558 ; 54 - 64; Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament, 2012)

5. ความสำนึกรับผิดชอบ

Jacques Sabourin (2002) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภา มีด้วยกันหลายด้านและเป็นความสัมพันธ์ในเชิงความรับผิดชอบ (accountability relationship)

ระหว่างสมาชิกรัฐสภา กับสังคม องค์กร และปัจเจกบุคคล ซึ่งตัวแบบความสำนึกรับผิดชอบของรัฐสภาอาจแบ่งได้เป็นความรับผิดชอบในการซักถามฝ่ายบริหาร ความรับผิดชอบในการตอบข้อซักถามของกลุ่มผลประโยชน์และสื่อ ความรับผิดชอบในการตอบข้อซักถามของประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า, 2555 ; 19 และ สถาบันพระปกเกล้า, 2558 ; 43 - 47)

6. การมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ

เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้ถาโถมเข้ามาทำให้หลายๆ ประเทศต่างถูกบังคับและสูญเสียอำนาจอ้างส่วนไปและมีอิสระลดลง เนื่องจากองค์กรระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทเหนือรัฐมากขึ้น จนหลายประเทศเกรงว่า จะเกิดความขาดดุลทางประชาธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมและไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อใดๆ และด้วยกระแสโลกาภิวัตน์อีกเช่นกันที่ทำให้ปัจจุบันนี้ ไม่อาจแยกแยะการทำงานในประเทศและต่างประเทศออกจากกันได้อย่างชัดเจน รัฐสภาจึงต้องพิจารณางานด้านต่างประเทศของรัฐบาลได้และทำการควบคุมตรวจสอบได้เช่นเดียวกันกับงานภายในประเทศ ซึ่งเรื่องที่รัฐสภาสามารถเข้าไปดำเนินการในเบื้องต้น เช่น การเข้าไปมีอิทธิพลในนโยบายต่างประเทศ ในเรื่องที่ทำกับ UN หรือเวทีเจรจาอื่นๆ ตัดสินใจในข้อตกลงเท่าที่อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ โดยดูจากเนื้อหาและสนธิสัญญาจากรัฐบาล การเข้าร่วมในกระบวนการอื่นที่ต่อเนื่องจากนั้น เป็นต้น (Beetham, 2006 and Inter - Parliamentary Union (IPU), 2005)

วิธีการดำเนินการวิจัย

สำหรับวิธีการศึกษาเป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพตามกรอบสหภาพรัฐสภา ดังมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. การพัฒนาเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

การประเมินในส่วนนี้ใช้การประเมินเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือหลัก ควบคู่ กับประชุมกลุ่มย่อยในรูปแบบสภาคาเฟ่ (World café) โดยนำแบบประเมินตนเองของรัฐสภาไทย (A self – assessment toolkit for the Thai parliament) ที่ได้จากการนำเกณฑ์และตัวชี้วัดมาประเมินและทดสอบเรียบเรียงจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2554

มาปรับใช้โดยคณะผู้วิจัยได้พิจารณาร่วมกันในการตัดประเด็นคำถามที่ไม่เหมาะสมและจำแนกข้อเพิ่มเติมในบางข้อคำถามระหว่างการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น สำหรับการเก็บข้อมูลจัดเก็บในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม พ.ศ. 2556 จำนวน 8 ครั้ง ได้แก่ การจัดประเมินตนเองโดยสมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ลพบุรี ตรัง เชียงราย อุบลราชธานี มุกดาหาร และสุโขทัย

2. การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยวิเคราะห์สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือรัฐสภาซึ่งมีความเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก การวางแผนเก็บข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่างจึงต้องการความมั่นใจว่าผู้ตอบจะสามารถตอบคำถามในประเด็นที่กำหนดในข้อคำถามให้ได้มากที่สุด และต้องการไม่ให้เกิดความลำเอียงในการตอบคำถาม สำหรับแผนการเลือกตัวอย่างที่ใช้ในครั้งนี้ได้กำหนดเกณฑ์และกระบวนการ ดังนี้ 1) เกณฑ์โอกาสของความสามารถที่จะตอบคำถามและเกณฑ์กระจายตามภูมิภาค 2) เกณฑ์ขนาดจังหวัด โดยพิจารณาจากจำนวนผู้แทน 3) เกณฑ์สัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนในแต่ละพรรคในภาพรวม และ 4) การเลือกตัวอย่างในฐานะผู้ให้ข้อมูลที่มีความตื่นตัวทางการเมือง (Active citizens) จำแนกตามกลุ่ม ได้แก่ นักการเมืองและฝ่ายสนับสนุนนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมศาสตร์ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินผลตามเกณฑ์ของสหภาพรัฐสภา (IPU) เริ่มโดยแบ่งผู้เข้าร่วมเป็น 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มสนทนาและประเมินใน 2 ประเด็น และในแต่ละกลุ่มมีวิทยากรระดมความคิดเห็นหรือผู้เอื้อกระบวนการ (Facilitators) ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกรัฐสภาจำนวนสองคนเป็นผู้นำการสนทนาและผู้จัดบันทึกการสนทนา โดยใช้ระยะเวลาในการประชุมไม่เกิน 3 ชั่วโมง ส่วนจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมกำหนดไว้ 20 - 30 คนเมื่อแบ่งกลุ่มย่อย 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะมีผู้เข้าร่วมประชุม กลุ่มละ 7 - 10 คน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีโอกาส

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง สำหรับเวลาประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มละ 30 - 40 นาที เมื่อหมดเวลาให้ผู้เข้าร่วมประชุมเปลี่ยนกลุ่มหมุนเวียนไปจนครบ 3 กลุ่ม ระหว่างการประชุม ผู้เอื้อกระบวนการจะไม่ชี้นำความคิดเห็นไปในทางใดทางหนึ่งแต่จะทำหน้าที่เพียงนำการสนทนาและกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างทั่วถึง เมื่อผู้เข้าร่วมประชุมได้หมุนเวียนเข้าร่วมกลุ่มย่อยจนครบทั้ง 3 กลุ่มแล้วให้ผู้เข้าร่วมประชุมกลับมารวมกันอีกครั้งในห้องประชุมใหญ่ เพื่อให้ผู้เอื้อกระบวนการแต่ละกลุ่มสรุปประเด็นที่สำคัญจากการประเมินของผู้เข้าร่วมประชุมและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม หลังจากนั้นผู้เข้าร่วมประชุมส่งแบบสอบถามที่ตอบแล้วคืนให้แก่ผู้เอื้อกระบวนการ ภายหลังการเก็บข้อมูลผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาครบทั้ง 8 ครั้งแล้ว คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลทั้งจากแบบสอบถาม (ข้อมูลเชิงปริมาณ) และการบันทึกความคิดเห็นต่างๆ จากการจดบันทึกและการบันทึกเสียง (ข้อมูลเชิงคุณภาพ) มาทำการวิเคราะห์ต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล อธิบาย และแสดงผล

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติพรรณนา (Descriptive statistics) ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทั้งนี้ อาศัยโปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการให้ค่าคะแนนได้มีการกำหนดค่าคะแนนตามระดับความคิดเห็น ได้แก่ มากที่สุด = 5 คะแนน/ มาก = 4 คะแนน/ ปานกลาง = 3 คะแนน/ น้อย = 2 คะแนน/ น้อยที่สุด = 1 คะแนน/ ไม่มีเลย = 0 คะแนน/ ไม่ทราบ = ไม่นำมาคิดคะแนน เมื่อได้ผลคะแนนในแต่ละด้านแล้วการอธิบายค่าจะใช้เกณฑ์กำหนดระดับการดำเนินงานของรัฐสภา 5 ระดับ ได้แก่ คะแนน 0.00 - 1.00 = ระดับการดำเนินงานต่ำมาก/ คะแนน 1.01 - 2.00 = ระดับการดำเนินงานต่ำ/ คะแนน 2.01 - 3.00 = ระดับการดำเนินงานปานกลาง/ คะแนน 3.01 - 4.00 = ระดับการดำเนินงานสูง/ คะแนน 4.01 - 5.00 = ระดับการดำเนินงานสูงมาก ส่วนการแสดงผลเป็นการนำเสนอในภาพรวมผลคะแนนขององค์ประกอบหลักทั้ง 6 ด้าน ทั้งในรูปแบบแผนภูมิแบบวงกลม แผนภูมิแท่ง และตาราง รวมถึงการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานรัฐสภาในรอบประเมินปี พ.ศ. 2556 กับปี พ.ศ. 2554 และผลการดำเนินงานเปรียบเทียบระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การประมวลผลจากการประชุมกลุ่ม ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นที่หลากหลายในการประชุมกลุ่มโดยพิจารณาหาประเด็นสำคัญจากความคิดเห็นร่วมและประมวลข้อเสนอแนะต่างๆ ไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ โดยการนำเสนอผลสามารถนำเสนอทั้งในภาพรวมขององค์ประกอบหลักแต่ละด้านและในระดับองค์ประกอบย่อย

ผลการวิจัย

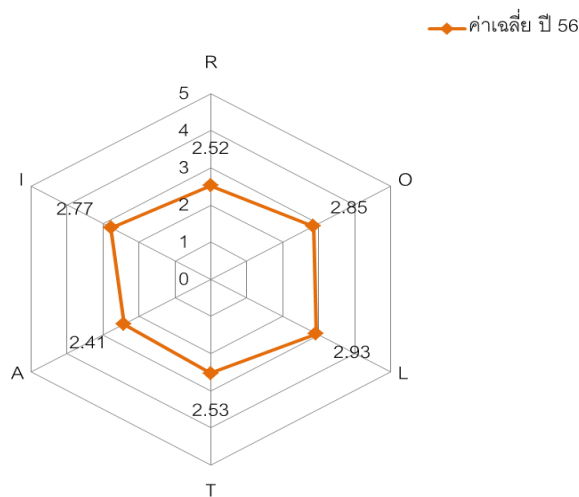
ผลการประเมินรัฐสภาไทยตามเกณฑ์และตัวชี้วัดสหภาพรัฐสภาที่นำเสนอในที่นี้ แบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556) ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยเปรียบเทียบกับชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556) และ ชุดที่ 23 (ปี พ.ศ. 2554) และผลประเมินเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556) ดังต่อไปนี้

1. ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556)

ความคิดเห็นในภาพรวมที่มีต่อการดำเนินงานของรัฐสภาในปัจจุบัน พบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงาน ในระดับ ปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D.= 0.60) โดยผู้เข้าร่วมประเมินให้คะแนนต่อการทำหน้าที่นิติบัญญัติมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D.= 0.50) รองลงมา คือ การทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร (ค่าเฉลี่ย = 2.85, S.D.= 0.58) ขณะที่ความเป็นตัวแทนประชาชน (ค่าเฉลี่ย = 2.52, S.D.= 0.58) และความสำนึก รับผิดชอบ (ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D.= 0.67) มีผลประเมินน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาคะแนนของ ความคิดเห็นเทียบกับผลประเมินในภาพรวม (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D.= 0.60) พบว่า ความคิดเห็น ต่อการทำหน้าที่นิติบัญญัติ การทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร การมีส่วนร่วมในนโยบาย ต่างประเทศ มีค่าสูงกว่าผลประเมินในภาพรวม ขณะที่ การเป็นตัวแทนประชาชน ความโปร่งใส และการเข้าถึงได้และความสำนึกรับผิดชอบ ผลประเมินน้อยกว่าระดับความคิดเห็นในภาพรวม สำหรับผลประเมินในภาพรวม สรุปได้ดังตารางและภาพต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ผลการประเมินต่อการดำเนินงานของรัฐสภาในภาพรวมปี พ.ศ. 2556

ด้านการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภา	ค่าเฉลี่ย	จำนวนผู้ตอบ	ค่าความเบี่ยงเบน (S.D.)
การเป็นตัวแทนของประชาชน (R)	2.52	203	0.58
การทำหน้าที่นิติบัญญัติ (L)	2.93	219	0.50
การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (O)	2.85	195	0.58
ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ (T)	2.53	212	0.64
ความสำนึกรับผิดชอบ (A)	2.41	209	0.67
การมีส่วนร่วมในนโยบายต่างประเทศ (I)	2.77	192	0.63
ค่าเฉลี่ยรวม	2.67	205	0.60



ภาพที่ 1 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประเมินที่มีต่อการดำเนินงานของรัฐสภา

ในส่วนต่อไป เป็นผลประเมินการดำเนินงานของรัฐบาลไทย 5 ด้าน ได้แก่ การเป็นตัวแทนของประชาชน (R) การทำหน้าที่นิติบัญญัติ (L) การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (O) ความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ (T) ความสำนึกรับผิดชอบ (A) และการมีส่วนร่วมในนโยบายต่างประเทศ (I) โดยมีสาระสำคัญต่อไปนี้

1) การดำเนินงานรัฐบาลของไทยด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินทั้งหมดมีความคิดเห็นกับการดำเนินงานด้านการเป็นตัวแทนประชาชน ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.52, S.D. = 0.58) โดยมีความคิดเห็นว่าระบบและกลไกการบริหารจัดการของรัฐบาลเพื่อสร้างความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา มีระดับสูงสุด (ค่าเฉลี่ย = 2.86, S.D. = 0.62) และยังเป็นองค์ประกอบย่อยเดียวที่มีค่าสูงกว่าคะแนนของความคิดเห็นขององค์ประกอบด้านการเป็นตัวแทนประชาชนในภาพรวม นอกจากนี้ ความหลากหลายขององค์ประกอบของการเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุด รองลงมา บทบาทของพรรคการเมืองในการสร้างความหลากหลายของสมาชิกในรัฐสภา อยู่ในลำดับท้ายสุด (ค่าเฉลี่ย = 2.28, S.D.=0.49) และ (ค่าเฉลี่ย = 2.47, S.D.=0.89) ตามลำดับ

2) การดำเนินงานรัฐบาลของไทยด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินทั้งหมดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐบาล ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.85, S.D. = 0.58) โดยมีความคิดเห็นว่าความเป็นอิสระและเอกเทศการทำงานของรัฐบาลจากฝ่ายบริหาร มีระดับสูงสุด (ค่าเฉลี่ย = 3.07, S.D. = 0.83) และเป็นค่าที่สูงกว่าคะแนนของการตรวจสอบฝ่ายบริหารในภาพรวม นอกจากนี้ องค์ประกอบย่อยด้านระบบและขั้นตอนการพิจารณาและตรวจสอบงบประมาณประจำปีได้คะแนนน้อยสุด (ค่าเฉลี่ย = 2.65, S.D. = 0.79) รองลงมา เป็นกระบวนการในการกลั่นกรองและตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และองค์กรอิสระ (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D. = 0.81)

3) การดำเนินงานของรัฐบาลด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินทั้งหมดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเป็นนิติบัญญัติ ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D. = 0.50) โดยมีความคิดเห็นว่าองค์ประกอบย่อย ด้านความสามารถของกรรมาธิการในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อยู่ในลำดับแรก (ค่าเฉลี่ย = 3.28, S.D. = 0.69) รองลงมาเป็นคุณลักษณะของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐบาล (ค่าเฉลี่ย = 3.10, S.D. = 0.62) ขณะที่องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียและกรอบระยะเวลาในการตรากฎหมาย (ค่าเฉลี่ย = 2.69, S.D. = 0.72) และอันดับสุดท้าย (ค่าเฉลี่ย = 2.52, S.D.=0.84) ตามลำดับ

4) การดำเนินงานของรัฐบาลด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงได้

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินทั้งหมดมีความคิดเห็นกับการดำเนินงานของรัฐบาลด้านความโปร่งใสและเข้าถึงได้ ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.53, S.D. = 0.64) โดยมีความคิดเห็นว่าองค์ประกอบย่อยด้านการมีเสรีภาพของสื่อในการเข้าถึงและนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลและสมาชิกรัฐบาล อยู่ในระดับสูง (ค่าเฉลี่ย = 3.17 S.D. = 0.96) รองลงมา คือ การเปิดเผยข้อมูลผลการประชุมของรัฐบาล และคณะกรรมการต่อสู้และสาธารณะ (ค่าเฉลี่ย = 3.15 S.D. = 0.96) และรูปแบบวิธีการและภาษาที่ใช้เผยแพร่ข้อมูลของรัฐบาลและกรรมาธิการ (ค่าเฉลี่ย = 2.70 S.D. = 0.72) ตามลำดับ องค์ประกอบย่อยในลำดับสุดท้าย คือ โอกาสในการมีส่วนร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็นในการพัฒนาและแก้ไขกฎหมาย (ค่าเฉลี่ย = 1.91 S.D. = 0.83)

5) การดำเนินงานของรัฐบาลด้านสำนักวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินทั้งหมดมีความคิดเห็นกับความสำเร็จของรัฐบาล ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D. = 0.67) โดยมีความเห็นว่า การพัฒนาการเรียนรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถของสมาชิกรัฐบาล มีระดับสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.68, S.D. = 0.93) และยังเป็นองค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนสูงกว่าคะแนนความคิดเห็นด้านความสำนึกวิจัยในภาพรวม ตามมาด้วยองค์ประกอบด้านการ

สร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐสภา (ค่าเฉลี่ย = 2.45, S.D. = 0.75) นอกจากนี้ องค์ประกอบด้านความสำนึกความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาต่อประชาชนทั่วประเทศอยู่ในระดับรองลงมา รัฐสภา (ค่าเฉลี่ย = 2.31, S.D. = 0.92) ตามมาด้วย องค์ประกอบย่อยด้านระบบการรายงาน ตรวจสอบและลงโทษสมาชิกรัฐสภา กรณีมีพฤติกรรม ผิดจริยธรรมหรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน อยู่ในลำดับต่ำที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.16, S.D. = 0.81) ตามลำดับ

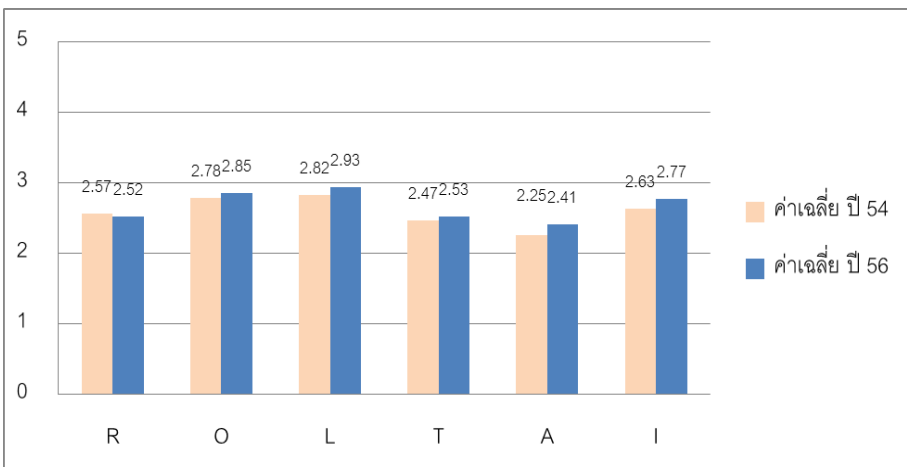
6) การดำเนินงานของรัฐสภาด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินทั้งหมดมีความคิดเห็นกับการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศของรัฐสภา ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.77, S.D. = 0.63) โดยมีความคิดเห็นว่าการได้มาซึ่งข้อมูลและการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศระดับทวิภาคีและพหุภาคีมีระดับสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D. = 0.72) และยังเป็นองค์ประกอบย่อยที่มีคะแนนสูงกว่าคะแนนความคิดเห็นด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศในภาพรวม ตามมาด้วยองค์ประกอบด้านการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐสภาไทยกับรัฐสภานานาชาติ (ค่าเฉลี่ย = 2.91, S.D. = 0.82) นอกจากนี้ องค์ประกอบด้านบทบาทของรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศและต่างประเทศอยู่ในระดับต่ำที่สุด ตามมาด้วยองค์ประกอบด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านนโยบายระหว่างประเทศอยู่ในลำดับท้ายที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.62, S.D. = 0.79) และ (ค่าเฉลี่ย = 2.48, S.D. = 0.82) ตามลำดับ

2. ผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยเปรียบเทียบกับชุดที่ 24 (ปี พ.ศ. 2556) และ ชุดที่ 23 (ปี พ.ศ. 2554)

การศึกษาเปรียบเทียบนี้ไม่ได้มีเป้าหมายเปรียบเทียบรัฐสภาชุดที่ 24 และชุดที่ 23 โดยตรงแต่เป็นการศึกษาให้เห็นในเชิงอนุกรมเวลา (Time series) และมีข้อมูลการประเมินเพียง 2 ครั้ง (ประเมินในปี พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2554) จึงทำให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงในช่วงสั้นที่โดยจะพรรณนาให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเฉพาะผลการประเมินเท่านั้น

สำหรับผลการศึกษาการดำเนินงานของรัฐสภาในภาพรวม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2554 ผลการประเมินในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย = 2.59, S.D.= 0.66) เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า การทำหน้าที่นิติบัญญัติและการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร มีผลประเมินมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.82, S.D.= 0.66 และ ค่าเฉลี่ย = 2.78, S.D.= 0.61 ตามลำดับ) ขณะที่ ความสำนึกรับผิดชอบมีผลประเมินน้อยที่สุด (ค่าเฉลี่ย = 2.25, S.D.= 0.69) เมื่อเปรียบเทียบคะแนนในภาพรวม พ.ศ. 2556 พบว่า คะแนนภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน (ค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D.= 0.60) จากตัวเลขแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ส่วนการทำหน้าที่นิติบัญญัติ และการตรวจสอบฝ่ายบริหาร มีผลประเมินของความคิดเห็นมากที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2556 มีคะแนนที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย (ค่าเฉลี่ย = 2.93, S.D.= 0.50 และค่าเฉลี่ย = 2.85, S.D.= 0.58 ตามลำดับ) ขณะที่ความสำนึกรับผิดชอบก็มีคะแนนน้อยที่สุดเช่นเดียวกันกับผลการประเมินในปี พ.ศ. 2554 โดยมีคะแนนเพิ่มขึ้น (ในปี พ.ศ. 2556 ค่าเฉลี่ย = 2.41, S.D.= 0.67 และ ในปี พ.ศ. 2554 ค่าเฉลี่ย = 2.25, S.D.= 0.69 ตามลำดับ) สรุปดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2 ผลการประเมินการดำเนินงานในภาพรวม ของรัฐสภา ชุด 24 และชุดที่ 23

จากภาพผลการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาชุดที่ 24 และชุดที่ 23 ซึ่งแสดงคะแนนในรายด้าน พบว่า ด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ ด้านความสำนึกรับผิดชอบ และด้านการมีส่วนร่วม ในนโยบายระหว่างประเทศ มีคะแนนที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ขณะที่ด้านการเป็นตัวแทนประชาชน มีคะแนนของความคิดเห็นลดลง ส่วนด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ มีคะแนนเท่ากันกับ ปี พ.ศ. 2554

3. ผลประเมินเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ชุดที่ 24 (ปี 2556) จำแนกผลการศึกษาทั้ง 6 ด้าน ได้ดังนี้

3.1 ด้านการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินมีความคิดเห็นในเรื่องสัดส่วนผู้แทนจากภูมิภาคระหว่างสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นตัวแทนของภูมิภาค มากกว่า (ค่าเฉลี่ย = 3.12, S.D. = 0.98) เมื่อเทียบกับของสมาชิกวุฒิสภา (ค่าเฉลี่ย = 2.72, S.D. = 0.98) ขณะที่ความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประเมินที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสมาชิก และประเด็นการได้รับการปกป้องในการแสดงความคิดเห็นโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการได้รับการปกป้องในการแสดงความคิดเห็นโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารมากกว่า (ค่าเฉลี่ยของสมาชิกวุฒิสภา = 2.88, S.D.= 0.92 และค่าเฉลี่ยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร = 2.60, S.D.= 1.10) สำหรับสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภามีค่าเฉลี่ย = 3.40, S.D.= 0.93 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีค่าเฉลี่ย = 3.19, S.D. = 1.10 นอกจากนี้เมื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ประเมินในเรื่องความโปร่งใสในกระบวนการสรรหา/เลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้ง และสมาชิกวุฒิสภาสรรหา พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่า กระบวนการในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีความโปร่งใสมากที่สุด รองลงมาเป็นกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และเห็นด้วย

กับกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาน้อยที่สุด (ค่าเฉลี่ยของ ส.ส. = 2.42, S.D.= 1.13 ค่าเฉลี่ยของ ส.ว. เลือกตั้ง = 2.61, S.D.= 1.03 และค่าเฉลี่ยของ ส.ว. สรรหา = 2.38, S.D.= 1.07 ตามลำดับ)

3.2 ด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินมีความคิดเห็นในเรื่องการให้เกียรติและปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับบุคลากรและผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาชี้แจงในคณะกรรมการ และการเข้าไปโน้มน้าวและตรวจสอบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่า การให้เกียรติและปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับบุคลากรและผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาชี้แจงของสมาชิกวุฒิสภามีมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ค่าเฉลี่ย = 3.04, S.D. = 0.87 และค่าเฉลี่ย = 2.83, S.D. = 0.89 ตามลำดับ) และการเข้าไปโน้มน้าวและตรวจสอบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าสมาชิกวุฒิสภา (ค่าเฉลี่ย = 2.86, S.D. = 0.97 และค่าเฉลี่ย = 2.67, S.D. = 0.89 ตามลำดับ)

3.3 ด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินมีความคิดเห็นของผู้เข้าร่วม ที่มีต่อความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการของวุฒิสภาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่า กรรมการของวุฒิสภา มีความรู้ความสามารถมากกว่ากรรมการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ค่าเฉลี่ยของ ส.ส. = 3.19, S.D.= 1.02 และค่าเฉลี่ย ของ ส.ว. = 3.38, S.D.= 0.75)

3.4 ด้านความโปร่งใสและเข้าถึงได้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินมีความคิดเห็นในเรื่องความโปร่งใสและเข้าถึงได้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่าระดับความโปร่งใส ปลอดภัยจากอิทธิพลของนักธุรกิจ และ

ผลประโยชน์ทางธุรกิจของสมาชิกวุฒิสภามีมากกว่า (ค่าเฉลี่ย ของ ส.ส. = 1.77 , S.D. = 1.11 และค่าเฉลี่ย ส.ว. = 2.24, S.D. = 1.05)

3.5 ด้านความสำนึกรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษา พบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินมีความเห็นเรื่องความสำนึกความรับผิดชอบต่อประชาชนทั่วประเทศมีใช้เฉพาะเขตเลือกตั้งของตนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญสำหรับทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยผู้เข้าร่วมเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาความเห็นเรื่องความสำนึกความรับผิดชอบต่อประชาชนทั่วประเทศมีใช้เฉพาะเขตเลือกตั้งของตน มากกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ค่าเฉลี่ย ของ ส.ส. = 2.22, S.D. = 1.04 และค่าเฉลี่ย ส.ว. = 2.41, S.D. = 0.99)

3.6 ด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายระหว่างประเทศของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผลการศึกษาพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินมีความเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในเรื่องพิจารณาและมีส่วนสนับสนุนนโยบายต่างประเทศ การได้รับและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการเจรจาระหว่างประเทศ การมีส่วนร่วมในการสร้างพันธะทางกฎหมายระหว่างประเทศ การทำหน้าที่เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การสนับสนุนการจัดทำรายงานระหว่างประเทศ การติดตามและตรวจสอบนโยบายด้านการพัฒนา การตรวจสอบการส่งกองกำลังทหาร การส่งเสริมการเจรจาเพื่อระงับความขัดแย้ง ความสามารถถ่วงดุลนโยบาย และความสามารถเสนอหรือริเริ่มนโยบายต่างประเทศ ไม่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

1. สำหรับข้อเสนอแนะจากการศึกษารั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในภาพรวมดังนี้

1.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรจัดทำกรอบ กระบวนการ กลไก และวิธีปฏิบัติในการป้องกัน สอบสวน ลงโทษสมาชิกรัฐสภาเมื่อมีการกระทำผิดหรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนตามมาตรฐานสากล รวมทั้งการ

เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมรับรู้และมีส่วนร่วมในการติดตาม เฝ้าดูและลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่มีพฤติกรรมผิดจริยธรรมหรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน ผ่านกลไกการเลือกตั้งและตรวจสอบอื่นๆ

1.2 ควรมีการเสริมสร้างและสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการ ถ่วงดุลอำนาจของสมาชิกรัฐสภาโดยผ่านกลไกต่างๆ เริ่มตั้งแต่การให้ความรู้ความเข้าใจของ ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา การให้ข้อมูลข่าวสารที่เรียบง่าย การจัดเวทีหรือพื้นที่เพื่อให้ประชาชนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

1.3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรพัฒนา ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงระบบการรับ - ส่งข้อมูลข่าวสารการปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกรัฐสภาแพร่กระจายไปสู่ประชาชนให้ทั่วถึง แพร่หลาย และอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

1.4 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมถึงสถาบันพระปกเกล้า ควรวางยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถและสมรรถนะของ สมาชิกรัฐสภาอย่างเป็นระบบ บนพื้นฐานความโปร่งใสและการเข้าถึงได้ของข้อมูลของประชาชน

1.5 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ควรจัดทำการสำรวจความเชื่อมั่นอย่างเป็นระบบแล้วประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สู่สาธารณะ และนำความเห็นของประชาชนไปใช้ในการปรับปรุงการทำงานของสมาชิกรัฐสภา

1.6 กกต. ควรทบทวนและปรับปรุงระบบการตรวจสอบการให้เงินอุดหนุนแก่ พรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและบังคับใช้อย่างเสมอภาค รวมทั้งกำหนดมาตรการ และวิธีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและภาคสังคมมีส่วนร่วมด้วยรวมทั้งผลักดัน ให้พรรคการเมืองมีบทบาทในการส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกของสมาชิกรัฐสภาให้มีความสำนึก รับผิดชอบต่อประชาชนทั้งประเทศและประชาชนในเขตเลือกตั้ง

1.7 ควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของสื่อและสื่อระดับท้องถิ่น หรือ ชุมชน ในกรณีอยู่ต่างจังหวัดหรือที่ห่างไกล ใช้วิทยุรัฐสภา สื่อออนไลน์ จัดเวที เพื่อให้สมาชิก รัฐสภาและ/หรือผู้ช่วยประจำตัวสมาชิกรัฐสภา เข้าถึงประชาชนให้ใกล้ชิดและทั่วถึง

2. ข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคต ควรให้มีการศึกษาในระยะยาวเปรียบเทียบทุกปี และมีการศึกษาในแต่ละด้านให้ชัดเจนในเชิงลึก เช่น เรื่องนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- สถาบันพระปกเกล้า. (2555). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย : การดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (IPU). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2558). (ร่าง) รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: การประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2544). การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- Beetham, David . (2006). **Parliament and Democracy in the Twenty - First Century : A guide to good practice**. Geneva : SRO - Kunding.
- Beetham, David . (2008). **Evaluating Parliament : A self-assessment toolkit for parliaments**. Geneva : SRO - Kunding.
- Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament. (2012). **World e – Parliament Report 2012**. (n.p.): United Nations.
- Inter-Parliamentary Union (IPU). (2005). **Parliamentary Involvement in International Affairs**. A report by the Inter-Parliamentary Union (IPU) to the Second World Conference of Speakers of Parliaments New York, 7 - 9 September, 2005.
- Johnson, Charles & McKay, William. (2010). **Parliament & Congress**. Great Britain : Oxford University Press.