

การประเมินระบบและกลไกการควบคุมยาสูบตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560: คณะกรรมการควบคุม

ผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

**Assessment of Tobacco Control System and Mechanism in Tobacco
Products Control Act B.E. 2560: The Bangkok Tobacco
Products Control Committee**

วรานิษฐ์ ลำไย¹, มาสรีน ศกุลปักษ์²,

ศรินญา เพ็งสุก³ และ พงษ์สุวรรณ ศรีสุวรรณ⁴

^{1,2}วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี จังหวัดนนทบุรี คณะพยาบาลศาสตร์ สถาบันพระบรมราชชนก

³สถาบันร่วมผลิตแพทย์ กรมการแพทย์ มหาวิทยาลัยรังสิต

⁴วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

Waranist Lamyai¹ Masarin Sukolpak²,

Sarinya Pengsuk³ and Pongsuwan Srisuwan⁴

^{1,2}Borommarajonani College of Nursing, Changwat Nonthaburi, Faculty of Nursing,
Praboromrajchanok Institute, Thailand

³Institute of Clinical Medicine, Department of Medical Services & Rangsit University

⁴College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin
Corresponding Author, E-mail: gp.capt.dr.tor@gmail.com

บทคัดย่อ

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตที่เกิดจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยการปรับแก้กฎหมายการควบคุมการบริโภคยาสูบให้มีความทันสมัย กฎหมายฉบับปัจจุบันคือพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งคือการบัญญัติให้มีคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบระดับชาติและระดับจังหวัดเป็นกลไกของระบบการขับเคลื่อนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและประเมินผลระบบและกลไกการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และการวิเคราะห์เอกสารรายงานการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563–2565 วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติบรรยายและการวิเคราะห์เนื้อหา ข้อค้นพบมีดังนี้

* วันที่รับบทความ : 19 มกราคม 2566; วันที่แก้ไขบทความ 2 มีนาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ : 7 มีนาคม 2566

Received: January 19, 2023; Revised: March 2, 2023; Accepted: March 7, 2023

ผลการวิจัย พบว่า 1) องค์ประกอบ 5 ด้านของระบบการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานครมีองค์ประกอบดังนี้ ด้านสภาพแวดล้อมประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ และกิจกรรมสนับสนุนการปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ด้านปัจจัยนำเข้าประกอบด้วย หน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ แผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และการสนับสนุนทรัพยากรสำหรับการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการ ด้านกระบวนการประกอบด้วย การบริหารการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ด้านผลผลิตประกอบด้วย ผลการประเมินความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และด้านข้อมูลป้อนกลับประกอบด้วย ข้อมูลผลการประเมินและแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 2) กลไกคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบประกอบด้วย การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และ 3) ความสำเร็จในระดับผลผลิตของการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบประสบผลอยู่ในระดับสูง โดยมีแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่สามารถใช้เป็นบทเรียนสำหรับยกระดับความสำเร็จ

คำสำคัญ : ระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ; พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ; คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

Abstracts

Thailand attaches great importance to solving the problem of quality of life arising from tobacco products consumption by revising the tobacco control laws to be up-to-date. The current law is the Tobacco Products Control Act B.E. 2560, which one of the important revision part was to mandate the establishment of National and Provincial Tobacco Products Control Committees as the mechanism for driving tobacco control. The purposes of this research were to study and evaluate the Bangkok Tobacco Products Control System and Mechanism. Data were collected by interviewing key informants of the Bangkok Tobacco Products Control Committee and its network partners, and the document analysis on the report of the implementation of the Bangkok Tobacco Product Control Action Plan 2020–2022. Data were analyzed by descriptive statistics and content analysis. The findings were as follows:

The components of the tobacco products control system and mechanism of Bangkok were as follows: 1) the environment component consisting of the National Tobacco Products Control Strategic Plan and the tobacco product activities from network partner units; 2) the input component consisting of the Tobacco Products Control Committee and Sub-committee, the Tobacco Products Control Action Plan, and the resources; 3) the process component consisting of the implementation of the Bangkok Tobacco Products Control Action Plan; 4) the output component consisting of goal achievement of the Tobacco Products Control Action Plan; 5) the feedback component consisting of the information of assessing implementation results and the solutions to problems and obstacles of the Tobacco Products Control Action Plan; 6) the mechanism component consisted of the Tobacco Products Control Committee's duties. The output success of the Tobacco Products Control Action Plan was at very high level. There were solutions to problems and obstacles that were able to used as lessons learned for improving success.

Keywords: Tobacco Control System and Mechanism; Tobacco Products Control Act; Tobacco Control Committee

บทนำ

การบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบยังเป็นปัญหาคุณภาพชีวิตที่สำคัญของประชาชนทั่วโลก มีหลักฐานยืนยันได้ว่า การบริโภคบุหรี่และผลิตภัณฑ์ยาสูบอื่นทั่วโลกมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ยิ่งกว่านั้นการสูบบุหรี่และการบริโภคยาสูบในรูปแบบอื่นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในหมู่เด็ก เยาวชน สตรีและหญิงสาววัยรุ่น และเป็นการสูบบุหรี่ของบุคคลในวัยที่ลดลงเรื่อย ๆ (WHO FCTC Preamble, 2003 ; WHO, 2015 อ้างถึงใน ฉัตรสุนน พดุมิภิญโญ, 2558 : 256) องค์การอนามัยโลกระบุว่า กลุ่มโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non Communicable Diseases: NCDs) ยังคงเป็นปัญหาสุขภาพสำคัญอันดับ 1 ของโลก ในแต่ละปีมีประชากรทั่วโลกประมาณ 3 ล้านคน เสียชีวิตจากโรคหัวใจและหลอดเลือดจากการบริโภคยาสูบ และอีก 890,000 คน เสียชีวิตเพราะสัมผัสกับควันบุหรี่มือสอง ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทยที่มีผู้เสียชีวิตจากโรคดังกล่าวถึง 314,340 ราย หรือร้อยละ 73.0 ในปี 2552 และอัตราการเสียชีวิตจากบุหรี่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี 2560 มีผู้เสียชีวิตที่มีประวัติการสูบบุหรี่เพิ่มขึ้นถึง 72,656 คน (โอภาส การย์กวินพงศ์, 2564 : 1)

ประเทศไทยมีความพยายามควบคุมการบริโภคยาสูบมาเป็นเวลายาวนานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อปัญหาและผลกระทบของการสูบบุหรี่ มีความก้าวหน้าในการกำหนดมาตรการและการดำเนินงานเป็นอย่างดี ที่ผ่านมามีการดำเนินการด้านกฎหมายและนโยบายควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศไทยหลายประการจนได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีมาตรการควบคุมการบริโภคยาสูบที่อยู่ในระดับดีมาก อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมยาสูบ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การผลิต การกระจายประกอบในยาสูบ การโฆษณา การส่งเสริมการขาย และการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ที่ให้ความสำคัญต่อประชาชนในสังคมเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับการปกป้องไม่ให้เกิดอันตรายจากการสูดดมควันบุหรี่ที่ผู้อื่นสูบในที่สาธารณะ (ฉัตรสุนน พดุมิภิญโญ, 2558 : 270) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายการควบคุมยาสูบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงได้ยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับและตราเป็นกฎหมายใหม่ขึ้นใช้แทนในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 บังคับใช้เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 โดยหนึ่งในประเด็นที่มีการปรับแก้กฎหมายยาสูบเดิมคือ กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบในระดับชาติ และระดับจังหวัด (หมวด 2 และหมวด 3) เป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบ

บุหรี และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ กำหนดแนวทางปฏิบัติติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังและป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงผลิตภัณฑ์ ยาสูบ การลดและเลิกการบริโภค และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดเกี่ยวกับการควบคุม คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ ยาสูบระดับจังหวัดแบ่งเป็นคณะกรรมการในแต่ละจังหวัด และคณะกรรมการของกรุงเทพมหานคร

การดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดจากการสูบบุหรี่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ในระดับชาติโดยกระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำแผน ยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559-2562 เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงาน รับผิดชอบ และหน่วยงานภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ (แผนยุทธศาสตร์การควบคุม ยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559-2562, 2560 : 33) ในระดับจังหวัดในส่วนของกรุงเทพมหานครโดย คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญของระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ ยาสูบของกรุงเทพมหานครซึ่งได้จัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563 – 2565 รองรับแผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559-2562 ซึ่งเป็นการปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่ 4 ประการที่พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 กำหนด ได้แก่ 1) ดำเนินการให้ มีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการ บำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ 2) ดำเนินการตามนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และ มาตรการตามที่คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติกำหนด 3) กำหนดแนวทางปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังและป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนเข้าถึง ผลิตภัณฑ์ยาสูบ การลด และเลิกการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ และการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ แล้ว รายงานผลต่อคณะกรรมการ และ 4) เสนอแนะและประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการ บำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ (พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560, 2560 : 33-34)

ระบบและกลไกการดำเนินงานควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเป็นปัจจัยความสำเร็จสำคัญของการดำเนินงาน ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เพราะระบบเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติให้เป็นเอกภาพ หรือบรรลุมิติวัตถุประสงค์ (Robbins, Bergman, Stagg, & Coulter; 2006 : 54) และกลไกเป็นสิ่งที่ทำให้ ระบบมีการขับเคลื่อนหรือดำเนินอยู่ได้โดยมีการจัดสรรทรัพยากร การจัดองค์กร หน่วยงาน หรือกลุ่มบุคคล เป็นผู้ดำเนินงาน (สำนักมาตรฐานและคุณภาพอุดมศึกษา, 2560 : 36) ระบบมีทั้งระบบปิดและระบบเปิด ระบบปิดเป็นระบบที่มีความสมบูรณ์ภายในตัวเอง ไม่พยายามผูกพันกับระบบอื่นใดและแยกตนเองออกจาก สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในสังคม เป็นระบบที่มีแนวคิดพื้นฐานจากทางด้านวิทยาศาสตร์กายภาพที่ไม่คำนึงถึง ผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะเชิงอุดมคติ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาองค์กรได้ค่อนข้าง

น้อยมาก ส่วนระบบเปิดเป็นระบบที่ต้องอาศัยการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างสมดุล เป็นระบบที่เมื่อสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงจะมีผลหรืออิทธิพลต่อการทำงานขององค์กรที่ขับเคลื่อนระบบ อันจะทำให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาและปรับปรุงวิธีการหรือระบบงานย่อยซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่รวมอยู่ในระบบเปิด (Robbins, Bergman, Stagg, & Coulter; 2006 : 53-54) ดังนั้น ระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบจึงเป็นระบบประเภทระบบเปิด ซึ่งมีองค์ประกอบของระบบเปิดเป็นไปตามโมเดลทฤษฎีระบบพื้นฐานขององค์กร ที่ประกอบด้วยสภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และข้อมูลป้อนกลับ (Lunenberg & Ornstein, 2008: 31; วิทยา เกริกศกุลวณิชย์, 2557 : 41-42)

ส่วนกลไกเป็นสิ่งที่ทำให้ระบบมีการขับเคลื่อนหรือดำเนินอยู่ได้โดยมีการจัดสรรทรัพยากร และมีการจัดองค์กร หน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งกลไกที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานครคือ คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร โดยมีองค์ประกอบของกลไกคือ หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 (พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560, 2560 : 33-34)

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 พบว่า ยังมีงานวิจัยสนับสนุนการดำเนินงานรองรับแผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติในภาพรวมจำนวนน้อย และเป็นงานวิจัยที่สะท้อนถึงผลการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ยังประสบผลสำเร็จไม่มาก ได้แก่ จรุงรักษ์ ยี่งู และคณะ (2561 : 131-146) ได้พัฒนารูปแบบกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อลดละเลิกพฤติกรรมกาสูบบุหรี่สำหรับผู้ป่วยยาเสพติดเด็กและวัยรุ่นซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มีความจำเป็นในการพัฒนารูปแบบกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อลดละเลิกพฤติกรรมกาสูบบุหรี่ให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย งานวิจัยของสิริกร นามลาบุตร และวราณิษฐ์ ลำไย (2561 : 148-149) ได้เสนอแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพของมาตรการระดับประเทศด้านสิ่งแวดล้อมให้ปลอดควันบุหรี่ เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายปลอดบุหรี่ยังไม่เข้มข้น และความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และงานวิจัยของสุวัทร นักรู้กำพลพัฒน์ และคณะ (2561 : 116) พบว่า การประชาสัมพันธ์โครงการ 3 ล้าน 3 ปีเลิกบุหรี่ทั่วไทยเทิดไท้องค์ราชัน ยังขาดความต่อเนื่องและไม่ทั่วถึงเจ้าหน้าที่บางส่วนขาดความรู้และทักษะในการให้คำแนะนำเพื่อเลิกบริโภคยาสูบ งานวิจัยทั้งสองเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ สำหรับการดำเนินงานควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานครยังไม่พบว่ามีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินการดำเนินงาน งานวิจัยนี้จึงประสงค์ที่จะศึกษาและประเมินระบบและกลไกการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร ซึ่งข้อค้นพบที่ได้จะเป็นประโยชน์สำหรับการถอด

บทเรียนเพื่อการพัฒนาาระบบและกลไกการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อประเมินผลการขับเคลื่อนระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงประเมิน (Evaluation Research Methodology) โดยศึกษาจากประชากรที่เป็นเอกสารรายงานการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563–2565 และประชากรที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วยคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ กรุงเทพมหานคร และผู้แทนหน่วยงานภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งใช้การเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก (purposeful sampling)

เกณฑ์การคัดเลือกอาสาสมัครกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเข้าร่วมโครงการ ประกอบด้วย 1) เป็นคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครตามหมวด 2 ในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 และ 2) ยินยอมให้ข้อมูลและเข้าร่วมโครงการ ไม่มีเกณฑ์การคัดเลือกอาสาสมัครวิจัยออกจากโครงการ ใช้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 14 คน ส่วนเกณฑ์การคัดเลือกอาสาสมัครกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้แทนหน่วยงานภาคีเครือข่ายเข้าร่วมโครงการประกอบด้วย 1) เป็นผู้แทนหน่วยงานนอกสังกัดของกรุงเทพมหานครที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนการปฏิบัติงานควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร โดยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2563-2565 ไปสู่การปฏิบัติ และ 2) ยินยอมให้ข้อมูลและเข้าร่วมโครงการ เกณฑ์การคัดเลือกอาสาสมัครวิจัยออกจากโครงการประกอบด้วย 1) เป็นผู้แทนหน่วยงานที่เป็นคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร และ 2) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจยาสูบ ใช้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 4 คน

เครื่องมือวิจัยประกอบด้วยแนวทางการสัมภาษณ์สำหรับสัมภาษณ์คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร และแนวทางการสัมภาษณ์สำหรับสัมภาษณ์ผู้แทนหน่วยงานภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร โดยประเด็นสำคัญของการสัมภาษณ์คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครประกอบด้วย 1) ส่วนประกอบของระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร (สภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และข้อมูลป้อนกลับ) 2) ส่วนประกอบของกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร (หน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

กรุงเทพมหานคร) 3) การประเมินระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร (การประเมินความสำเร็จของการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร และการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษจากการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร) ส่วนประเด็นสำคัญของการสัมภาษณ์ผู้แทนหน่วยงานภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 1) การดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร และ 2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและการประสานงานของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

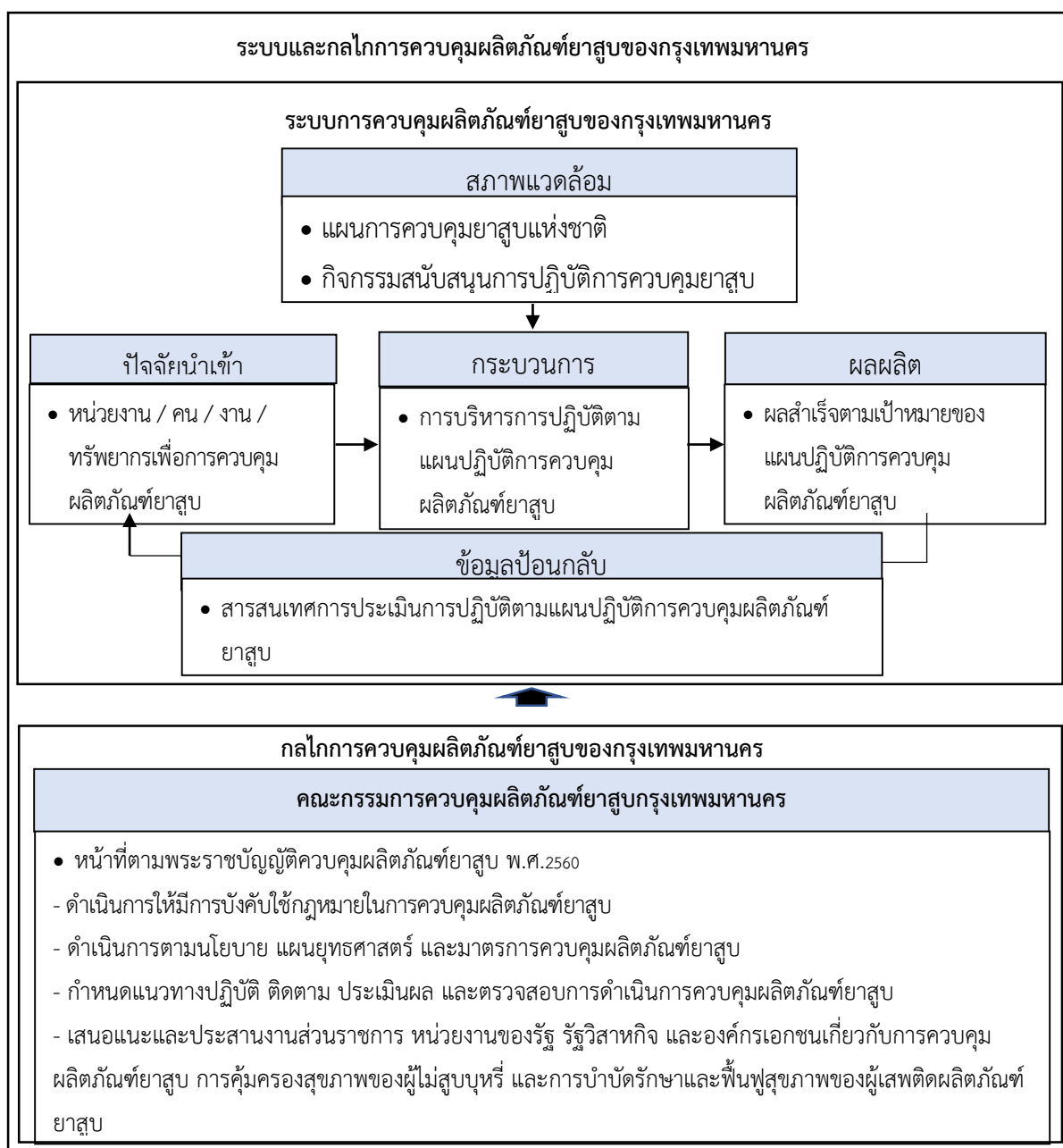
เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารโดยขอรับการสนับสนุนข้อมูลรายงานการดำเนินงานควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร และข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยขอรับการสนับสนุนการให้สัมภาษณ์ถึงผู้ให้ข้อมูลผ่านทางหน่วยงานที่สังกัด พร้อมทั้งส่งหนังสือขอความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัยเพื่อลงนามยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย กรณีผู้ให้ข้อมูลไม่สะดวกให้การสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ผู้ให้ข้อมูลสามารถใช้การตอบแบบสัมภาษณ์แทน โดยกำหนดวันรับคืนแบบสัมภาษณ์ภายใน 2 สัปดาห์นับจากวันส่งแบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยไปขอรับคืนแบบสัมภาษณ์ด้วยตนเอง หรือส่งทางอีเมล วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติบรรยายโดยการหาค่าร้อยละ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดการวิจัยเพื่อศึกษาและประเมินระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร เป็นแผนภาพแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 ประกอบด้วย แนวคิดการศึกษาระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และแนวคิดการประเมินระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยการศึกษาระบบและกลไกเป็นการศึกษาส่วนประกอบของระบบและกลไก เป็นการศึกษารายละเอียดของระบบเปิดตามแนวคิดของ Robbins (1990 : 15-18); Robbins, Bergman, Stagg, & Coulter (2006 : 53-55); Lunenberg & Ornstein (2008 : 31); วิทยา เกริกสกุลฉนวน (2557 : 41-42) และสำนักมาตรฐานและคุณภาพอุดมศึกษา (2560 : 36) ซึ่งประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ สภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และข้อมูลป้อนกลับ โดยสภาพแวดล้อมของระบบประกอบด้วย แผนการควบคุมยาสูบแห่งชาติ และกิจกรรมสนับสนุนการปฏิบัติการควบคุมยาสูบของภาคีเครือข่าย ปัจจัยนำเข้า ประกอบด้วย หน่วยงาน คน งาน ทรัพยากรสนับสนุนการปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ กระบวนการ ประกอบด้วย การบริหารการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ผลผลิตประกอบด้วย ผลสำเร็จตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และข้อมูลป้อนกลับประกอบด้วย สารสนเทศการประเมินการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษจากการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์

ยาสูบ ระบบได้รับการขับเคลื่อนด้วยกลไกคือ กลุ่มบุคคลและหน้าที่ ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานครและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560

ในส่วนของการประเมินระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร เป็นการประเมินที่ใช้กระบวนการทัศน์การประเมินที่เป็นอิสระจากวัตถุประสงค์ของ Scriven (1972) เพื่อประเมินความก้าวหน้าของแผนปฏิบัติการ และใช้กระบวนการทัศน์การประเมินตามวัตถุประสงค์ของ Worthen & Sanders (1987) เพื่อประเมินผลสรุปของแผนปฏิบัติการ (อ้างอิงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2544 : 144-145) ประกอบด้วย การประเมินความสำเร็จตามเป้าหมายและการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร



กลไกการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

- หน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.2560
- ดำเนินการให้มีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- ดำเนินการตามนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- กำหนดแนวทางปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- เสนอแนะและประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ



การประเมินระบบและกลไกการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

- การประเมินความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- การศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาคืออุปสรรคการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร

ส่วนประกอบของระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานครดังแสดงในตารางที่ 1 ส่วนประกอบของระบบแบ่งเป็น 5 องค์ประกอบ ได้แก่ สภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และข้อมูลป้อนกลับ ส่วนประกอบของกลไกคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบประกอบด้วย หน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร

ระบบและกลไก	ส่วนประกอบ
องค์ประกอบระบบด้าน สภาพแวดล้อม	- แผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ - กิจกรรมสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของหน่วยงานภาคี เครือข่าย
องค์ประกอบระบบด้านปัจจัย นำเข้า	- หน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานคร (สำนักอนามัย สำนักงานป้องกันและ บำบัดการติดยาเสพติด สำนักงานเขต สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักการแพทย์ สำนักเทศกิจ สำนักการศึกษา สำนักวัฒนธรรม และสำนักพัฒนาสังคม) - คน (คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คณะอนุกรรมการติดตามการ บังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คณะอนุกรรมการด้าน การป้องกันและบำบัดผู้เสพติดยาสูบ และคณะกรรมการอำนวยการเขตปลอด บุหรี่)

ระบบและกลไก	ส่วนประกอบ
	- งาน (แผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563–2565) - ทรัพยากร (การสนับสนุนงบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์สำหรับการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ)
องค์ประกอบระบบด้านกระบวนการ	- การบริหารการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร
องค์ประกอบระบบด้านผลผลิต	- ผลการประเมินความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ (ความครอบคลุมของการนำกิจกรรมหลักรองรับยุทธวิธีไปปฏิบัติ ความครอบคลุมของการปฏิบัติตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดยุทธวิธีและความครอบคลุมการได้รับกิจกรรมสนับสนุนยุทธวิธีจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ)
องค์ประกอบระบบด้านข้อมูลป้อนกลับ	- สารสนเทศของการประเมินการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ - แนวทางแก้ไขปัญหาคู่สมรรถการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ
กลไกของระบบ (คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ)	หน้าที่ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 - ดำเนินการให้มีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ - ดำเนินการตามนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และมาตรการตามที่คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติกำหนด - กำหนดแนวทางปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังและป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงผลิตภัณฑ์

ระบบและกลไก	ส่วนประกอบ
	ยาสูบ การลด และเลิกการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ และการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ - เสนอแนะและประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ

2. ผลการประเมินการขับเคลื่อนระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

2.1 ผลสำเร็จระดับผลผลิตตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ กรุงเทพมหานครโดยรวมอยู่ระดับสูงมาก (ร้อยละ 90.2) ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลสำเร็จตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

เป้าหมายความสำเร็จ	ระดับความสำเร็จ (ร้อยละ)
1. จำนวนยุทธวิธีของแต่ละยุทธศาสตร์ที่ได้นำไปปฏิบัติ	100.0
2. จำนวนกิจกรรมหลักรองรับยุทธวิธีของแต่ละยุทธศาสตร์ที่ได้นำไปปฏิบัติ	93.0
3. จำนวนตัวชี้วัดยุทธวิธีในแต่ละยุทธศาสตร์ที่มีกิจกรรมรองรับ	71.4
4. จำนวนยุทธวิธีของแต่ละยุทธศาสตร์ได้รับการสนับสนุนจากภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ	93.8
ความสำเร็จโดยรวม	90.2

2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย แนวทางแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคด้านปัจจัยนำเข้า 8 แนวทาง และแนวทางแก้ไขปัญหาลดอุปสรรคด้านกระบวนการ 9 แนวทาง ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แนวทางแก้ไขปัญหอปุสรการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

แนวทางแก้ไขปัญหอปุสรการด้านปัจจัยนำเข้า	แนวทางแก้ไขปัญหอปุสรการด้านกระบวนการ
1. การเพิ่มจำนวนบุคลากรปฏิบัติการด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของเขต 2. การพัฒนาความรู้ด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบให้กับบุคลากร 3. การจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 4. การกระจายอำนาจในการจับกุมให้เจ้าหน้าที่ของเขต 5. การกำหนดงบประมาณของยุทธวิธีของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 6. การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การจัดกิจกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 7. การผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบ 8. การจัดสรรงบประมาณสำหรับพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ	1. การจัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบสำรองในกรณีภาวะวิกฤต 2. การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับเขตรองรับการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 3. การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการและผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ 4. การเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าร่วมกิจกรรมเล็กบริโคมผลิตภัณฑ์ยาสูบของประชาชน 5. การสร้างภาคีเครือข่ายการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประสานการปฏิบัติ 6. การกำหนดยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 7. การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลเพื่อแก้ปัญหาคอรัปชันการปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 8. การวางแผนการประชุมติดตามผลการดำเนินการปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างเป็นระบบ 9. การจัดให้มีการประเมินภายนอกและการประเมินความสำเร็จระดับผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

อภิปรายผลการวิจัย

1. การอภิปรายผลการศึกษาระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร

1.1 องค์ประกอบระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครด้านสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติ และกิจกรรมสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของภาคีเครือข่าย โดยแผนยุทธศาสตร์การควบคุมยาสูบแห่งชาติเป็นปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการขับเคลื่อนระบบการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบในลักษณะการกำหนดนโยบาย ส่วนกิจกรรมสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของภาคีเครือข่ายเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนระบบในลักษณะการให้การสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ เป็นไปตามนิยามขององค์ประกอบระบบด้านสภาพแวดล้อมซึ่งหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบองค์กรซึ่งประกอบด้วยสังคม การเมือง และแรงกดดันจากระบบเศรษฐกิจ (Robbins, 1990 : 15 ; Lunenberg & Omstein (2000 : 16)

1.2 องค์ประกอบระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครด้านปัจจัยนำเข้า ประกอบด้วย หน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คณะอนุกรรมการติดตามการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คณะอนุกรรมการด้านการป้องกันและบำบัดผู้เสพยาสูบ และคณะกรรมการอำนวยการเขตปลอดบุหรี่ แผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563–2565 การสนับสนุนงบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์สำหรับการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นปัจจัยที่ใช้ในการขับเคลื่อนระบบที่มีทั้งหน่วยงาน คน งาน และทรัพยากร เป็นไปตามนิยามขององค์ประกอบระบบด้านปัจจัยนำเข้าซึ่งหมายถึง ทรัพยากรทางการบริหารต่างๆ ด้าน ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การบริหารจัดการ และแรงจูงใจ ที่เป็นส่วนเริ่มต้นและเป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานขององค์กร (จันทร์านิ สงวนนาม, 2553 : 83)

1.3 องค์ประกอบระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครด้านกระบวนการประกอบด้วยการบริหารการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร เป็นปัจจัยที่เป็นวิธีการและขั้นตอนในการขับเคลื่อนระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นไปตามนิยามขององค์ประกอบระบบด้านกระบวนการซึ่งหมายถึง วิธีการต่าง ๆ ขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตของระบบ (วิทยา เกरिकุลวณิช, 2557 : 42)

1.4 องค์ประกอบระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครด้านผลผลิตประกอบด้วย ครอบคลุมของการนำกิจกรรมหลักรองรับยุทธวิธีไปปฏิบัติ การปฏิบัติตามเกณฑ์การวัดของตัวชี้วัดยุทธวิธี และการได้รับกิจกรรมสนับสนุนยุทธวิธีจากหน่วยงานภาคีเครือข่าย เป็นผลการประเมินความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นไปตามนิยามขององค์ประกอบระบบด้านผลผลิตซึ่งหมายถึง ผลที่เกิดจากกระบวนการของการนำเอาปัจจัยนำเข้ามาปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (จันทร์านิ สงวนนาม, 2553 : 83)

1.5 องค์ประกอบระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครด้านข้อมูลป้อนกลับ ประกอบด้วย สารสนเทศการประเมินการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และแนวทางแก้ไขปัญหาลงสู่การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นสารสนเทศที่ได้จากการประเมินระหว่างปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อการปรับแก้ไขปัจจัยนำเข้าและกระบวนการของระบบควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นไปตามนิยามขององค์ประกอบระบบด้านข้อมูลป้อนกลับซึ่งหมายถึง การใช้ผลการประเมินระบบพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ดีขึ้น (จันทร์ธานี สงวนนาม, 2553 : 83)

1.6 ส่วนประกอบของกลไกคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบคือหน้าที่ของคณะกรรมการที่พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 กำหนดประกอบด้วย 1) ดำเนินการให้มีการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ 2) ดำเนินการตามนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และมาตรการตามที่คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติกำหนด 3) กำหนดแนวทางปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการเฝ้าระวังและป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบ การลดและเลิกการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ และการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ และ 4) เสนอแนะและประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ใช้ขับเคลื่อนระบบการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบด้วยแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นไปตามนิยามของกลไกของระบบ ซึ่งหมายถึง สิ่งที่ทำให้ระบบมีการขับเคลื่อนหรือดำเนินอยู่ได้ โดยมีการจัดสรรทรัพยากร การจัดองค์การ หน่วยงาน หรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้ดำเนินงาน (สำนักมาตรฐานและคุณภาพอุดมศึกษา (2560 : 36)

2. การอภิปรายผลการประเมินการขับเคลื่อนระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร

ผลสำเร็จระดับผลผลิตตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครโดยรวมอยู่ระดับสูงมาก โดยยุทธวิธีมีการนำไปปฏิบัติครบทุกยุทธวิธี กิจกรรมหลักรองรับยุทธวิธีส่วนใหญ่มีการนำไปปฏิบัติ ตัวชี้วัดยุทธวิธีส่วนใหญ่มีกิจกรรมรองรับ และยุทธวิธีส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนกิจกรรมจากภาคีเครือข่าย สะท้อนให้เห็นว่า ระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการควบคุมยาสูบแห่งชาติ และได้รับการสนับสนุนที่ดีจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายสนับสนุนการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นว่า องค์ประกอบของระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสม ได้รับการขับเคลื่อนได้อย่างสัมพันธ์สอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลการประเมินระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครจะสะท้อนให้เห็นว่า ประสพผลสำเร็จสูงมาก แต่ยังได้รับข้อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบหลายประการ อธิบายได้ว่า ตัวชี้วัดที่วัดความสำเร็จเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนความสำเร็จของระบบในระดับผลผลิต เพราะงานวิจัยนี้กำหนดขอบเขตการวัดความสำเร็จไว้ในระดับผลผลิต ยังไม่มีการวัดความสำเร็จของระบบในระดับผลลัพธ์และผลกระทบ

แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครที่ได้รับทั้งด้านปัจจัยนำเข้าและด้านกระบวนการเป็นข้อเสนอที่มีประโยชน์สำหรับนำไปสังเคราะห์เป็นบทเรียนเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการขับเคลื่อนระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านปัจจัยนำเข้า 8 แนวทาง ได้แก่ 1) การเพิ่มจำนวนบุคลากรปฏิบัติการด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของเขต 2) การพัฒนาความรู้ด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบให้กับบุคลากร 3) การจัดทำคู่มือการใช้กฎหมายด้านการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 4) การกระจายอำนาจในการจับกุมให้เจ้าหน้าที่ของเขต 5) การกำหนดงบประมาณของยุทธวิธีของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 6) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การจัดกิจกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 7) การผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ยาสูบ และ 8) การจัดสรรงบประมาณสำหรับพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ด้านกระบวนการ 9 แนวทาง ได้แก่ 1) การจัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบสำรองในกรณีภาวะวิกฤติ 2) การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับเขตรองรับการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 3) การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการและผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ 4) การเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าร่วมกิจกรรมเลิกบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบของประชาชน 5) การสร้างภาคีเครือข่ายการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประสานการปฏิบัติ 6) การกำหนดยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 7) การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลเพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันการปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ 8) การวางแผนการประชุมติดตามผลการดำเนินการปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบอย่างเป็นระบบ และ 9) การจัดให้มีการประเมินภายนอกและการประเมินความสำเร็จระดับผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคการขับเคลื่อนระบบและกลไกการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ มีงานวิจัยที่สนับสนุน ได้แก่ สิริกร นามลาบุตร และวราณิชช์ ลำไย (2561 : 148-149) เสนอแนวทางพัฒนาประสิทธิผลของมาตรการระดับประเทศด้านสิ่งแวดล้อมให้ปลอดภัยกว่า โดยจัดทำสื่อหรือแผ่นพับนำเสนอความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายและเนื้อหาของการรณรงค์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเผยแพร่แก่ประชาชนในโอกาสต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายปลอดภัยหรือยังไม่เข้มข้น ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และสุวัชร นักรู้กำลังพัฒนา นิชนันท์ สุวรรณบุญ และอมรรัตน์ นระสนธิ์ (2561 : 116) พบว่า การ

ประชาสัมพันธ์โครงการ 3 ล้าน 3 ปีเลิกบุหรีทั่วไทยเทิดไท้องค์ราชัน ยังขาดความต่อเนื่องและไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่บางส่วนขาดความรู้และทักษะในการให้คำแนะนำเพื่อเลิกบริโภคนยาสูบ

แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เป็นข้อค้นพบสะท้อนให้เห็นว่าความสำเร็จระดับผลผลิตของการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ไม่สามารถสะท้อนถึงความสำเร็จในเชิงคุณภาพของการขับเคลื่อนระบบการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ดังนั้น แม้จะวางกรอบการประเมินการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการรองรับแผนยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมแนวคิดการประเมินที่ใช้กระบวนการทัศน์การประเมินที่เป็นอิสระจากวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความก้าวหน้าของแผนปฏิบัติการ (Scriven, 1972 อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2544 : 144-145) และใช้กระบวนการทัศน์การประเมินตามวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลสรุปของแผนปฏิบัติการ (Worthen & Sanders, 1987 อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2544 : 144-145) ยังไม่เพียงพอ ควรเพิ่มการประเมินผลสรุปของแผนปฏิบัติการด้วยการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบด้วย สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของจอมขวัญ โยธาสุมุท และคณะ (2561 : 16) ว่า ระยะเวลาติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์มักได้จากการกำหนดร่วมกันระหว่างผู้ประเมินและผู้ปฏิบัติงาน โดย อาจประเมินทุก 6 เดือน 1 ปี หรือ 2 ปี ส่วนการประเมินผลที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอกนั้นเป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแต่ละระยะ โดยแบ่งเป็นการประเมินระยะกลางและประเมินเมื่อเสร็จสิ้นแผนยุทธศาสตร์ การประเมินในระยะกลางจะช่วยให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถปรับแผนยุทธศาสตร์เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนการประเมินเมื่อสิ้นสุดแผนยุทธศาสตร์นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงสัมฤทธิ์ผลของการ ดำเนินแผนยุทธศาสตร์

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครนำข้อค้นพบไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

1.1 ใช้ข้อค้นพบเกี่ยวกับส่วนประกอบของระบบและกลไกและผลการประเมินระบบและกลไกไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายเพื่อยกระดับความสำเร็จของการขับเคลื่อนระบบการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ กรุงเทพมหานคร และใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของกรุงเทพมหานคร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานซึ่งเกิดจากการบริหารจัดการที่เป็นระบบ

1.2 ใช้ข้อค้นพบเกี่ยวกับผลการประเมินการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยใช้ผลสำเร็จของการขับเคลื่อนระบบและกลไกตามตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ สำหรับการติดตามการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการ ให้ประสบผลสำเร็จอย่างครบถ้วน

1.3 ใช้ข้อค้นพบเกี่ยวกับผลสำเร็จของการขับเคลื่อนระบบและกลไกจากการได้รับกิจกรรมสนับสนุนจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประสานการขอรับการสนับสนุน

1.4 ใช้ข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาลุ่สรรคของการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบไปสังเคราะห์บทเรียนสำหรับการพัฒนาประสิทธิภาพของการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

2.1 การวิจัยเพื่อประเมินภายนอกของการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

2.2 การวิจัยเพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จและประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของการขับเคลื่อนระบบและกลไกควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

2.3 การวิจัยเพื่อพัฒนากลไกของระบบการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

เอกสารอ้างอิง

จอมขวัญ โยธาสมุทร, พิมพรรณ ลาภเจริญ และณัฐธิดา มาลาทอง. (2561). การทบทวนระบบและกลไกการติดตามและประเมินการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย: โครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านสุขภาพโลกของประเทศไทย. รายงานการวิจัย. โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ.

จันทร์ธานี สงวนนาม. (2553). ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารสถานศึกษา. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: บุ๊ค พอยท์. จรุงรักษ์ ยี่งู, อุษา คงทอง และบุญเรือง ศรีเหรียญ. (2561). การพัฒนารูปแบบกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อลดละเลิกพฤติกรรมการสูบบุหรี่สำหรับผู้ป่วยยาเสพติดเด็กและวัยรุ่น. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์), 8 (1), 131-146.

ฉัตรสุนน พงษ์พิณโย. (2558). กฎหมายและนโยบายการควบคุมยาสูบอย่างครอบคลุม. วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข 1 (3), 254-271.

พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560. (2560, 5 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 39 ก หน้า 27-47.

วิทยา เกริกสกุลวณิชย์. (2557). กระบวนการเชิงระบบในการกำกับติดตามการดำเนินงานตามนโยบายของโรงเรียนมัธยมศึกษา. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต. สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สิริกร นามลาบุตร และวราณิษฐ์ ลำไย. (2561). การประเมินประสิทธิผลของมาตรการระดับประเทศด้านสิ่งแวดล้อมให้ปลอดควันบุหรี่ในจังหวัดหนองคาย. วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข, 4 (2), 133-151.

- สุวภัทร นักรู้กำพลพัฒน์, นิชนันท์ สุวรรณภูมิ และอมรรัตน์ นธะสนธิ์. (2561). ประเมินผลโครงการ 3 ล้าน 3 ปี เลิกบุหรี่ยาเสพติดให้โทษครั้งหนึ่งในเขตพื้นที่สุขภาพที่ 10. *Rama Nurse Journal*, 25 (1), 102-118.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. (2544). *วิธีวิทยาการประเมิน: ศาสตร์แห่งคุณค่า*. กรุงเทพฯ: เท็กซ์แอนด์เจอร์นัลพับลิเคชั่น.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2560). *คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษายกระดับอุดมศึกษา ฉบับปีการศึกษา 2557*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์.
- โอภาส การย์กวินพงศ์. (2564). บุหรี่สาเหตุโรคไม่ติดต่อเรื้อรังปัญหาสุขภาพอันดับ 1 ของโลก. ออนไลน์. เข้าถึงเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2021. แหล่งข้อมูล: <https://dmh.go.th/news-dmh/view.asp?id=31175>
- Lunenberg, F. C., & Ornstein, A. O. (2008). *Educational administration: Concepts and Practices*. 5th ed. Belmont, CA: Wadsworth/Cengage.
- Robbins, S.P. (1990). *Organization Theory: Structure, Designs and Applications*. 3rd ed. NJ: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Robbins, S.P., Bergman, R., Stagg, I. & Coulter, M. (2006). *Management*, 4th ed. Australia: Pearson Education Australia.