



ทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน
Long Live The King

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา			
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00			
06.00	สารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา”							06.00			
	คุยข่าวเช้า				แจ้งข่าว : เดือนภัย						
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00			
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30			
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแล					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00			
	(โทรทัศน์รัฐสภา)										
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00			
09.30			สภาสนทนา	สภาสนทนา		ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15			
10.00	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาขับเคลื่อน การปฏิรูป ประเทศ (สปท.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภาขับเคลื่อน การปฏิรูป ประเทศ (สปท.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00			
11.00			เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ				บันทึกประชุมสภา	11.00			
12.00			รัฐสภาของเรา				สื่อบ.ทันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย	12.00			
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)				ท้องถิ่นบ้านเรา	13.00			
15.00			รักเมืองไทย				สภาสาระ	15.00			
16.30			กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น				ละครวิทยุ	15.30			
17.00			Gossip การเมือง				ชีวิตกับการเรียนรู้	16.00			
18.00			เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00		
18.30			กรรมาธิการพบประชาชน			เจตนาธรรมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	สื่อบ.ข่าว..เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00	
19.00			ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30			
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.) และ สารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา”							20.00			
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ				
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ธรรมะก่อนนอน		21.00			
21.30	ธรรมะก่อนนอน										
22.00	ธรรมะก่อนนอน							22.00			

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภาไทย





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นางสายทิพย์ เขาวลิตถวิล
นางสาวสุภาลินี ขมะสุนทร

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารรณ เต็มผล
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นายพิชญ์ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจรรย์อาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐกิจ
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ อังคศิริชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวทนายวรรณ ศุภดิษฐ์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

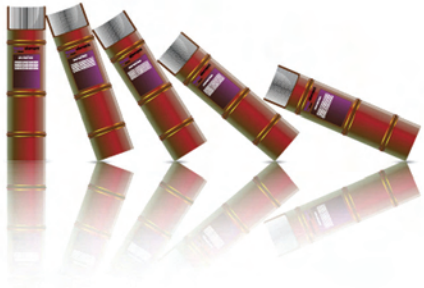
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร
จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน
การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการ
โดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น
หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็น
ส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



Unsurรณการ

เรื่องที่น่าสนใจอยู่ในขณะนี้ คือ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ยกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะ ไกล่จะเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกจะถูกเผยแพร่ต่อสาธารณชนในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงจุดสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การกำหนดสิทธิของประชาชนให้เกิดผลอย่างจริงจัง สิ่งใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนห้ามให้ทุกคนมีสิทธิกระทำได้ และให้ความสำคัญกับทุกคะแนนเสียงโดยไม่ทิ้งคะแนนของผู้แพ้ เพื่อให้เสียงข้างน้อยได้รับความเชื่อถือ ซึ่งกรณีนี้ยังได้นำไปใช้กับประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้เสียงข้างน้อยต้องมีส่วนร่วม รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศมานาน โดยได้สร้างกลไกการแก้ไขปัญหาทุจริตให้เข้มข้น สกัดคนโกงให้พ้นการเมือง ตลอดจนสกัดการทุจริตต่อหน้าที่และการเลือกตั้ง โดยผู้ที่มีส่วนมือกันทุจริตจะพ้นจากหน้าที่ นอกจากนี้ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังได้เขียนให้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงการทำประชานิยมว่าจะสามารถทำได้มากน้อยเพียงใด โดยจะกำหนดไว้ในกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ซึ่งจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจะเขียนให้แล้วเสร็จก่อนจะมีการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ ก็ต้องติดตามดูว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกใจประชาชนและผ่านการทำประชามติไปได้หรือไม่

สำหรับบทความในรัฐสภาฉบับนี้ก็น่าสนใจเช่นกัน เรื่องแรก คือ **“แนวทางปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา”** เขียนโดยอดีตเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติของการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เรื่องต่อมา คือ **“การสร้างความปลอดภัย: ก้าวแรกของการปฏิรูปประเทศ”** ผู้เขียนได้สรุปสาระสำคัญในรายงานของคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัยที่สภาพัฒนาการแห่งชาติได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว และเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปแล้วนั้น ว่ามีแนวทางในการสร้างความปลอดภัยอย่างไร และเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อสร้างความปลอดภัยให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่คาดหวังนั้นมีอะไรบ้าง ซึ่งจะสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้หรือไม่นั้นก็ต้องตามดูกันต่อไป

นอกจากนี้ ยังมีบทความ เรื่อง **“การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย”** ที่กล่าวถึงความสำคัญของ “พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘” ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ กันยายนที่ผ่านมา ส่วนเรื่อง **“แนวคิดและการนำทุนทางสังคมไปใช้ในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน”** ผู้เขียนได้อธิบายให้เข้าใจถึงแนวคิดของทุนทางสังคม การมีส่วนร่วม และนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นอย่างไรและมีความสัมพันธ์กันอย่างไร โดยให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมในฐานะที่เป็นแนวคิดซึ่งถูกละเอียดทั้งในขณะปกติและในยามที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งที่จริงแล้วการส่งเสริมทุนทางสังคมจะทำให้สังคมมีทุนสำรองและมีพลัง ซึ่งจะทำให้การขับเคลื่อนประเทศเป็นไปอย่างมั่นคงและเท่าทันในยามที่กลไกของรัฐบกพร่องหรือไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทุนทางสังคมจะสามารถเข้าไปเติมเต็มช่องว่างนั้นได้ และบทความเรื่องสุดท้าย คือ **“ปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ของไทย”** ที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ว่ามีอะไรบ้าง และมีปัจจัยส่วนบุคคลใดที่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ ส่วนผลจะเป็นอย่างไรนั้น สามารถติดตามรายละเอียดได้ภายในเล่ม

กองบรรณาธิการรัฐสภาสารหวังว่าบทความที่ได้คัดสรรมานี้จะให้แง่คิด และมุมมองใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน... และในโอกาสขึ้นปีใหม่นี้ ขออวยพรให้ผู้อ่านและครอบครัวมีความสุข มีสุขภาพดี และสมหวังในสิ่งที่ปรารถนาทุกประการ แล้วกลับมาพบกันใหม่กับรัฐสภาสารในปี ๒๕๕๙

บรรณาธิการ

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

Vol. 63 No. 12 December 2015

แนวทางปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา <i>จเร พันธุ์เปรื่อง</i>	๑๑
การสร้างความปลอดภัย: ก้าวแรกของการปฏิรูปประเทศ <i>สุเทพ เอี่ยมคง</i>	๔๘
การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย <i>ปกรณ์ นิลประพันธ์</i>	๖๖
แนวคิดและการนำทุนทางสังคมไปใช้ในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน <i>นิตยา ไพธินอก</i>	๗๐
ปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ของไทย The Problems of Personnel Administration of Municipalities in Southern Thailand <i>พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์</i>	๙๔



ทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน
Long Live The King

เฉลิมพระชนม์ ๙๙ พรรษา นวมินทราธิราช
๕ ธันวาคม ๒๕๕๙

บรมชัชพงกเขตเกล้า พองพสก
นวมินทรตีดก เด็ดหล้า
พระเดชขิงชนก ททยราษฎร์ ถ้วนแฉ
ไตรรัตน์ไปรตป็นฟ้า ตราบหล้าแฉกระสันธุ์
นวมินทร์พระป็นไท “ภูมิพล”
“พลึงแห่งแผ่นดิน”ดล ดิเรกแพรว
เสโทเลกสายชล ชุ่มพระพักตร์ เสมอแฉ
แปดสิบแปดปีทองแฉว พ่องพินโพททวี
อภิลักขิตศัมมัย ไตรงการสร้งสร้ง เสริมสุขเกษมศรี
เกินกว่าดีพิน เพื่อพองพสก ปณิธานป้องปก ประช่าเปรมมริดี
เพื่อพองพสก ราชาราชินี ทวีพินปฐพี ไปเทียบเทียบพระองค์
ราชาราชินี ตีอกษัตริย์นักปกครอง ทศธรรมครดอง ครองรัฐธำรง
นักประช่าธิปไตย พลิกวิกฤตกษัย วิสัยทัศน์ประสงค์
ค่านติธรรมดำรง รัฐราษฎร์มั่นคง เอกราชันรินทร์
ตีอกษัตริย์ศิลปิน เชี่ยวศาสตร์เชิงศิลป์ วิจิตรศิลป์สร้งสร้ง
จิตรกรรมประติมากรรม วรรณศิลป์ล้ำนำ ตริยางคประพันธ์
จึงพระราชสมัญญ- ญานามเศกสร้ง “อัครศิลปิน”
ตีอกษัตริย์นักประดิษฐ์ เชี่ยวช่างเนรมิต พิสูจน์สรรศิลป์
ตีอกษัตริย์นักกีฬา เชี่ยวชาญธารา เรือใบรายระบิด
ตีอกษัตริย์นักกีฬา เหนือนามภูมินทร์ ราชแห่งราชัน
บุญไทยทั้งชาติ หกสิบเก้าคนาราชย์ ประศาสน์สุขสันต์
จุงทรงพระเจริญ แหรงหล้าสรรเสริญ เนินนานรินทร์
ทรงฉัตรเจดิดน ปกไทยไชยนต์ จิริฐิตีกาลเทอญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการ “รัฐสภาสาร”
นายประยอม ช่องทอง ศิลปินแห่งชาติ ร้อยกรอง

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาศาखाต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุลของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล มาที่
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail มาที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒



แนวทางปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา*

จเร พันธุ์เปรื่อง *

บทคัดย่อ

คณะปฏิรูปฯ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ควบคู่ไปกับแนวทางในการบริหารราชการโดยใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ

วิธีการศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวกับวรรณกรรมทางกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

* อดีตเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

° คณะปฏิรูปฯ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ควบคู่ไปกับแนวทางในการบริหารราชการโดยใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ

ของไทยและของต่างประเทศ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และการประชุมระดมสมองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ควบคู่ไปกับการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเพื่อให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ๓ ส่วนราชการ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรและราชการทั่วไปที่เป็นงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงานการประชุมรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปที่เป็นงานการประชุมวุฒิสภา และสำนักงานรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวก การวิชาการ และงานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ โดยจัดระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเสียใหม่ให้สามารถทำหน้าที่ที่เป็นงานหลักได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณได้สอดคล้องกัน โดย ก.ร. ต้องกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการทุกตำแหน่ง และทบพวทกฏ ก.ร. ระเบียบ และหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบงานของรัฐสภา พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานคณะทำงานทางการเมืองด้วย ส่วนด้านการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภามีอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจึงจะสามารถเสนอค่าขอตั้งงบประมาณได้โดยตรงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อบรรจุค่าขอตั้งงบประมาณนั้นในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา ส่วนการบริหารงบประมาณ แม้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณได้ แต่ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการวางแนวทางการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงต้องมีการกำหนดแผนงานงบประมาณและแผนการบริหารงบประมาณล่วงหน้าให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการของส่วนราชการ

สังกัดรัฐสภา โดยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ การกำกับการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดยฝ่ายการเมือง การปรับปรุงวิธีการสรรหากรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดองค์ประกอบของ ก.ร. ในช่วงเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ และการนำหลักธรรมาภิบาลมาบังคับใช้อย่างจริงจัง มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชสังกัดรัฐสภา

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ทำให้เกิดระบบงานของรัฐสภา ซึ่งระบบงานของรัฐสภาทำให้เกิดกฎหมาย กฎและระเบียบในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการแบ่งส่วนราชการ จัดการงานธุรการและจัดระเบียบข้าราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเองโดยไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายบริหาร ให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถปรับปรุงส่วนราชการและระเบียบปฏิบัติราชการของฝ่ายนิติบัญญัติให้เหมาะสมและอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของฝ่ายนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น^๒ และให้มีส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา มีข้าราชการเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาหรือ ก.ร. เป็นคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ.

โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่มีหน้าที่ที่สำคัญ ๔ ประการคือ การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญของประเทศ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ รัฐสภาไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศหลายองค์การ^๓ และมีพันธกรณีในการส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมในวาระต่าง ๆ ที่องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศแต่ละองค์การจัดขึ้น ตลอดทั้งจะต้องมีการแลกเปลี่ยนการเยือนกันระหว่างประธานและสมาชิกรัฐสภาของประเทศสมาชิกองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศด้วย

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙ ตอนที่ ๒๗ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ (ฉบับพิเศษ) หน้า ๑-๕๙.

^๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ, องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ, สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ, ๒๕๕๔. หน้า ๔-๑๔๖.

การทำหน้าที่ของรัฐสภาในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว มีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน มีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูล เอกสารประกอบการพิจารณา และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ และงบประมาณในกระบวนการดังกล่าว สำหรับรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา แม้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐสภามีความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภาเองก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่

(๑) ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(๒) ปัญหาการจัดระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(๓) ปัญหาการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(๔) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณขององค์กรสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จึงมีความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิจัยแนวทางปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การจัดระบบงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(๑) เพื่อศึกษาวิจัยการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

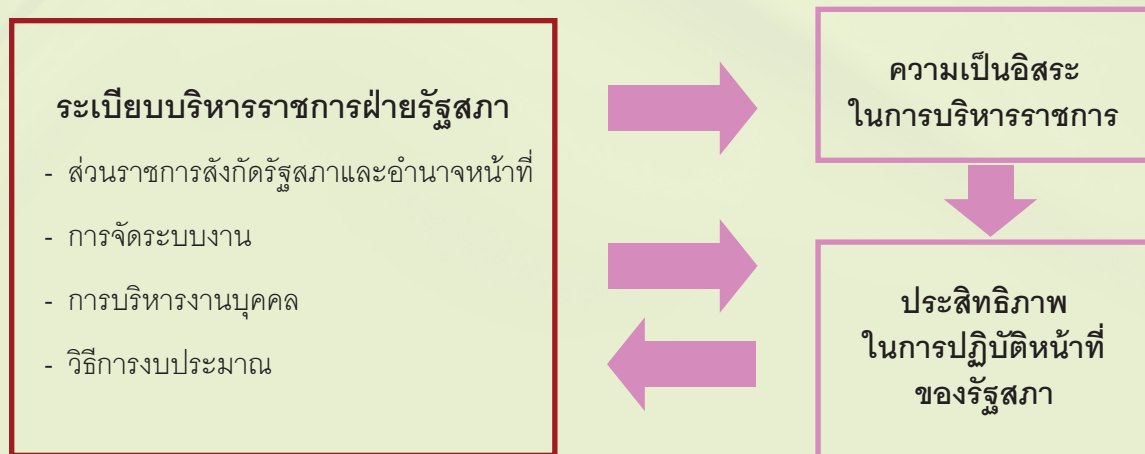
(๒) เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ

(๓) เพื่อศึกษาวิจัยแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเพื่อใช้สำหรับการปฏิรูประบบราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในด้านการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคลและวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมต่อการรองรับระบบงานของรัฐสภา

(๔) เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสำหรับรองรับการพัฒนาส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสามารถรองรับระบบงานของรัฐสภาได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพ

๓. แนวคิดในการวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ความเป็นอิสระในการบริหารราชการ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา



๔. สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภากำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่สอดคล้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระบบงานของรัฐสภา ทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาไม่มีอิสระในการบริหารราชการและไม่สามารถสนับสนุนระบบงานของ

รัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารราชการและสามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารราชการ มีอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระบบงานของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๕. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “แนวทางปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา” เป็นการศึกษาวิจัยการบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งใช้บังคับกับส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา เพื่อสนับสนุนระบบงานของรัฐสภาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาเอกสาร (documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการประชุมระดมสมอง (brainstorming) โดยมีการดำเนินการดังนี้

๑. การวิจัยเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ บทความ รายงานการวิจัยของในประเทศไทยทั้งที่เป็นเอกสารและทางอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาต่อกรรการองรับระบบงานของรัฐสภาและการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย (๑) และให้ได้มาซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย (๒)

ส่วนการวิจัยข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาและองค์กรรการองรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาต่างประเทศ จากเอกสารของรัฐสภาต่างประเทศ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาของต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการศาลและสำนักงานเลขาธิการองค์กรรตาม

รัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบกับระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาของไทย ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย (๓)

๒. การสัมภาษณ์และการประชุมระดมสมอง ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการประชุมระดมสมองบุคคลในวงงานรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการประชุมระดมสมองจะทำให้ได้มาซึ่งแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งในด้านการจัดองค์กร การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคลและวิธีการงบประมาณที่เหมาะสมต่อการรองรับระบบงานของรัฐสภาและสามารถสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย (๓)

๓. การสรุปผลการวิจัย เป็นการกำหนดแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อเสนอเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสำหรับรองรับการพัฒนาส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับระบบงานของรัฐสภาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย (๔)

๖. ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย

๖.๑ พบการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา จากการศึกษาวิจัยพบว่า ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นปัจจัยที่กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งในเรื่องการจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การจัดระบบงาน โดยการแบ่งส่วนราชการภายใน การบริหารงานบุคคล วิธีการงบประมาณและการใช้อำนาจในการบริหารราชการ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา และในขณะที่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาก็ส่งผลต่อการพัฒนาระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาด้วย

๖.๒ พบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา มีดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

๑) **ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน** พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ๒ ส่วนราชการ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ธุรการทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่ธุรการทั่วไปของวุฒิสภา จึงมีปัญหว่าส่วนราชการใดเป็นผู้มีหน้าที่รองรับงานของการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและงานรวมของรัฐสภา แม้ในทางปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่รองรับระบบงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและระบบงานบริหารกลางของรัฐสภา แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอย่างชัดเจน

๒) **ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีระบบงานช่วยอำนวยความสะดวกที่ซ้ำซ้อนกัน** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน่วยงานภายในที่มีชื่อหน่วยงานหลักในการสนับสนุนระบบงานของสภาผู้แทนราษฎรหรือระบบงานของวุฒิสภา แต่เป็นหน่วยงานสนับสนุนหรืองานช่วยอำนวยความสะดวกที่ทำหน้าที่เหมือนกัน ดังนั้น เพื่อให้การให้บริการกับสมาชิกทั้งสองสภามีมาตรฐานเดียวกัน สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประหยัดงบประมาณ สมควรรวมงานสนับสนุนหรืองานช่วยอำนวยความสะดวกนั้นแต่ละประเภทให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเพียงส่วนราชการเดียว

๓) **ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นองค์กรใหญ่ที่มีระบบงานช่วยอำนวยความสะดวกมากกว่าระบบงานหลัก** การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเพื่อรองรับระบบงานของสภาผู้แทนราษฎร ระบบงานของวุฒิสภา และระบบงานร่วมกันของรัฐสภานั้น พบว่าโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ส่วนใหญ่หรือมากกว่าครึ่งจัดไว้เป็นงานช่วยอำนวยความสะดวกและอีกไม่ถึงครึ่งเป็นงานหลัก สำหรับรองรับระบบงานของรัฐสภา จึงควรจะแยกงานช่วยอำนวยความสะดวกบางงานมารวมกันเป็นหน่วยบริการกลางของรัฐสภา

ปัญหาส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นองค์กรใหญ่ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการ เพราะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่หลักในการสนับสนุนระบบงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งได้แก่ งานการประชุมสภา งานการประชุมคณะกรรมาธิการ และงานด้านต่างประเทศของรัฐสภา เท่านั้น ส่วนงานนอกนั้นเป็นงานสนับสนุนหรืองานช่วยอำนวยความสะดวก ทำให้การจัดโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นไป

อย่างไม่สมดุ และทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติงานสนับสนุนหรือลำดับรองมากกว่างานหลัก

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่รองรับระบบงานของสภาผู้แทนราษฎร และระบบงานร่วมกันของรัฐสภา มีการจัดโครงสร้างโดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๒๒ สำนัก กับ ๖ กลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการ ส่วนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่รองรับระบบงานของวุฒิสภา มีการจัดโครงสร้างโดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๑๘ สำนัก กับ ๓ กลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการ การบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบงาน ดังนี้

๑) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จัดระบบงานรองรับระบบงานของรัฐสภาเป็นช่วง ๆ หรือเป็นตอน ๆ ไม่มีหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่รับผิดชอบระบบงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนจบ

๒) ระบบงานช่วยอำนวยความสะดวกที่ทำหน้าที่ให้บริการสมาชิกทั้ง ๒ สภา เป็นส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ไม่สะดวกต่อการขอรับบริการของสมาชิกวุฒิสภา จนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องปรับปรุงโครงสร้างเพื่อความสะดวกของสมาชิกวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีระบบงานที่มีลักษณะเป็นงานช่วยอำนวยความสะดวกที่เหมือนกัน เช่น สำนักการพิมพ์ สำนักพัฒนาบุคลากร

๓) ไม่มีการจัดระบบงานที่ชัดเจนว่าระบบงานใดเป็นงานหลักและระบบงานใดเป็นงานสนับสนุน ทำให้เกิดปัญหาการพัฒนากระบวนการพัฒนาบุคลากรสำหรับรองรับระบบงานของรัฐสภา

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ

การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น เช่นเดียวกับสำนักงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาล ทำให้เกิดปัญหาต่อการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

๑) การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณในปีที่ผ่านมาพร้อมทั้งทบทวนการกำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสำเร็จ เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ถัดไป ซึ่งต้องรายงานต่อสำนักงานงบประมาณ และระยะเวลาการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ

แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงเพื่อบรรจุให้จัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จึงเป็นปัญหาว่าส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังคงต้องรายงานผลการปฏิบัติงาน ผลการใช้จ่ายงบประมาณและวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ ต่อสำนักงานงบประมาณอีกหรือไม่ และคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะต้องเสนอต่อสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานงบประมาณมีอำนาจปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาขอตั้งไปได้หรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องเสนอคำขอของงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีโดยสำเนาคำขอให้สำนักงานงบประมาณด้วย และสำนักงานงบประมาณได้พิจารณาปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาขอตั้งไป งบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๓ แต่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ส่วนการขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีสิทธิเสนอคำขอแปรญัตติเพิ่มเติมงบประมาณต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง เช่นเดียวกับสำนักงานองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาล โดยไม่ต้องเสนอผ่านสำนักงานงบประมาณและคณะรัฐมนตรีก่อนตามระเบียบของฝ่ายบริหาร ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าจะต้องดำเนินการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของส่วนราชการสังกัด

รัฐสภาอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

๒) ปัญหาการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาหรือ ก.ร. จำเป็นต้องออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีจัดทำแผน การจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณและการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ และการออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาโดย ก.ร. ต้องมีสาระสำคัญที่ทำให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสามารถสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง ก.ร. ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยระเบียบรัฐสภาทั้ง ๓ ฉบับ ให้มีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เรียกโดยย่อว่า “คบง.รส.” ซึ่งประกอบด้วย ประธานรัฐสภา เป็นประธาน รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และข้าราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ระดับผู้อำนวยการสำนัก เป็นเลขานุการ คบง.รส. ต้องเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่แทนสำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในการกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามระเบียบรัฐสภา การพิจารณาอนุมัติ อนุญาตการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบรัฐสภาและการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบรัฐสภา แต่ก็ยังมีปัญหาต่อไปว่า เมื่อส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาวดังกล่าวใช้บังคับแล้ว ก็ยังไม่มีหลักประกันว่าฝ่ายการเมืองจะไม่แทรกแซงการบริหารราชการโดยเฉพาะด้านงบประมาณ และยังคงมีปัญหว่า ส่วนราชการสังกัดรัฐสภายังคงต้องขออนุมัติจากกระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณในบางเรื่อง เช่น การขอถอนเงินงบประมาณเหลือมือปี เป็นต้น

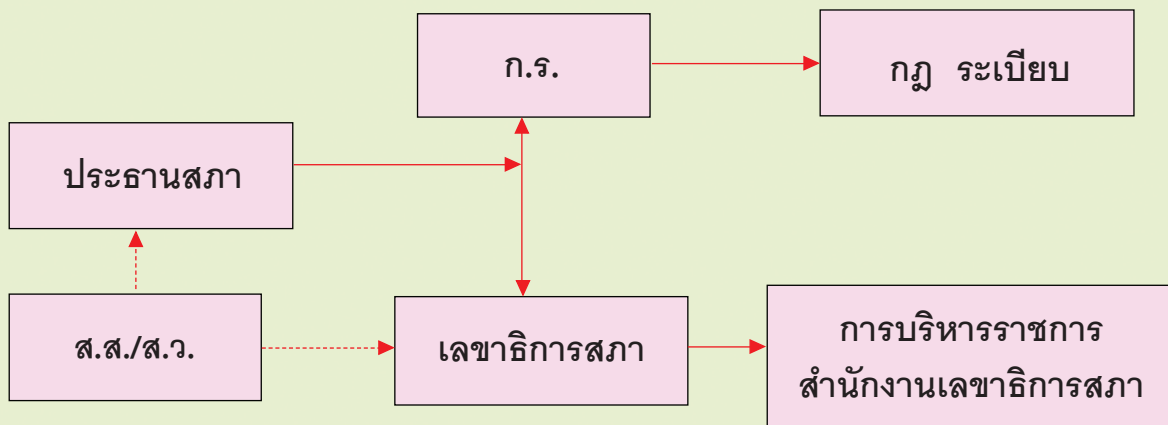
ปัญหาการจัดระบบการใช้อำนาจบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจดังนี้

๑) **อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ประกาศ** เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ร. หากฝ่ายการเมือง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา) ต้องการให้มี กฎ ระเบียบ หรือประกาศ เกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาต้องประสานกับประธานสภาเพื่อส่งการให้เลขาธิการสภาเสนอเรื่องให้ ก.ร. พิจารณาร่าง กฎ ระเบียบ ประกาศ นั้น

๒) **อำนาจในการบริหารราชการส่วนราชการสังกัดรัฐสภา** การบริหารราชการส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นอำนาจตามสายการบังคับบัญชาที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของแต่ละสำนักงาน โดยต้องขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ดังนั้น หากฝ่ายการเมืองต้องการปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภา จะต้องเสนอแนะต่อประธานสภาเพื่อส่งการให้เลขาธิการสภาดำเนินการปรับปรุงการบริหารราชการของสำนักงานเลขาธิการสภา

แผนผังการจัดโครงสร้างการใช้อำนาจ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา



ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการใช้อำนาจซึ่งอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระทำการดำเนินงานของ ก.ร. โดยตรง แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็นผู้เลือกกรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ สภาละ ๔ คน ก็ตาม แต่การทำหน้าที่ของ ก.ร. ไม่มีความเชื่อมโยงกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้ ก.ร. รายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การทำหน้าที่ของ ก.ร. จึงต้องพิจารณาจากความประสงค์ของประธานและรองประธาน ก.ร. ทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบต่อการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งในเรื่องโครงสร้างส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณ

๗. ข้อเสนอแนะ

๗.๑ แนวทางการแก้ไขปัญหากับระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเพื่อใช้สำหรับการปฏิรูประบบราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ จากการศึกษาวิจัยทำให้พบแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

แนวทางการแก้ไขปัญหากับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๑) จัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาขึ้นตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐสภาสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งสามารถกระทำได้ ๒ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ ๑ นำเอาส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาและให้บริการกับสมาชิกของทั้ง ๒ สภา ได้แก่ ห้องสมุดรัฐสภา พิพิธภัณฑ์รัฐสภาและจดหมายเหตุ สำนักรักษาความปลอดภัย (รวมอาคารสถานที่) สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สำนักสารสนเทศ (เฉพาะโครงข่ายระบบคอมพิวเตอร์) สำนักงานเลขานุการ ก.ร. สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ กลุ่มงานความสัมพันธ์รัฐสภาทวิภาคี และสำนักบริการทางการแพทย์ กับหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ให้บริการซึ่งมีลักษณะงานเหมือนกัน ได้แก่ สำนักการพิมพ์ สำนักภาษาต่างประเทศ และสำนักพัฒนาบุคลากร มารวมกันจัดตั้งเป็นสำนักงานรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานให้บริการกลาง

ของรัฐสภา เพื่อให้บริการกับสมาชิกของทั้ง ๒ สภา และให้บริการกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วย การดำเนินการตามรูปแบบที่ ๑ นี้ จะทำให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ๓ ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานรัฐสภา ซึ่งทั้ง ๓ ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล

รูปแบบที่ ๒ จัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาขึ้นหลายส่วนราชการ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และให้บริการกับสมาชิกของทั้ง ๒ สภา รวมถึงให้บริการกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วย ซึ่งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่ตั้งขึ้นใหม่ ได้แก่ สำนักงานรัฐสภา หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ สำนักกฎหมายนิติบัญญัติ และสำนักงบประมาณของรัฐสภา การดำเนินการตามรูปแบบที่ ๒ นี้ จะทำให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ๖ ส่วนราชการ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่

(ก) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(ข) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของวุฒิสภา

(ค) สำนักงานรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอื่น ที่เกี่ยวกับงานด้านการรักษาความปลอดภัย อาคารสถานที่ วิทยุรัฐสภา วิทยุโทรทัศน์รัฐสภา โครงข่ายคอมพิวเตอร์ องค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศและความสัมพันธ์รัฐสภาทวิภาคี เลขานุการ ก.ร. การพัฒนาบุคลากร สำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด และด้านการพิมพ์

(ง) สำนักกฎหมายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนระบบงานนิติบัญญัติของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกชั้นตอน

(จ) สำนักงบประมาณของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินและการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน

(ฉ) หอสมุดรัฐสภาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอื่นที่เกี่ยวกับงานด้านห้องสมุด พิพิธภัณฑสถานและจดหมายเหตุ การบริการทางวิชาการ และการศึกษาวิจัย

จากการวิจัยพบว่า ควรมีการจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรูปแบบที่ ๑ ไปก่อนเมื่อรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีความต้องการการสนับสนุนทางวิชาการมากขึ้น และส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความพร้อมต่อการ

พัฒนาระบบงานสำหรับรองรับระบบงานนิติบัญญัติได้มากขึ้น ประกอบกับได้มีการศึกษาวิจัยที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักกฎหมายนิติบัญญัติ สำนักงานประมาณของรัฐสภา และหอสมุดรัฐสภาแห่งชาติแล้ว จึงค่อยดำเนินการจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามรูปแบบที่ ๒ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นในทำนองเดียวกับความเห็นดังกล่าว

(๒) หน่วยงานกลางของรัฐสภาสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา นั้น ควรมีคณะกรรมการกำกับการบริหารราชการที่ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๙ คน กล่าวคือ มีประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา) เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานรัฐสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่ละสภาเลือกสภาละ ๒ คน รวมเป็น ๔ คน เป็นบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการที่เป็นประโยชน์ต่อระบบงานของรัฐสภาซึ่งมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทำนองเดียวกับกรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิผู้วิจัยมีความเห็นว่าคณะกรรมการกำกับการบริหารราชการดังกล่าวนี้ต้องทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการให้กับสำนักงานรัฐสภา และกำกับให้สำนักงานรัฐสภาบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ ก.ร. กำหนด และเป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดเท่านั้น เพราะมิเช่นนั้นสำนักงานรัฐสภาจะไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการอื่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

(๓) ระบบงานการประจุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมคณะกรรมการธิการของรัฐสภาและการประชุมคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ควรกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภารับผิดชอบร่วมกันในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมของสองสำนักงาน โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นหลักในการจัดการประชุมโดยมีบุคลากรของสำนักการประชุมและสำนักกรรมการธิการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเข้าร่วมปฏิบัติงานด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับสมาชิกของทั้ง ๒ สภา

(๔) ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาขึ้นเป็นหน่วยงานกลางของรัฐสภาตามมาตรา ๖ (๓) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สมควรตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการพัฒนาระบบงานการให้บริการกับสมาชิกของทั้ง ๒ สภา ให้มีมาตรฐานและทั่วถึงเท่าเทียมกัน

(๕) ควรมีการจัดตั้ง ASEAN UNIT โดยมีคณะกรรมการบริหารร่วมกันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และพัฒนาไปตั้งเป็นสำนักอาเซียนขึ้นในสำนักงานรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๑) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องจัดระบบงานสำหรับรองรับระบบงานการตรากฎหมายของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการจัดตั้งสำนักกฎหมายนิติบัญญัติขึ้นในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานกฎหมายนิติบัญญัติ ทั้งที่เกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย การเสนอความเห็นทางกฎหมาย การยกร่างกฎหมาย การติดตามการตรากฎหมายของรัฐสภาทุกขั้นตอน ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ตลอดจนติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) เพื่อให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานงานและรองรับระบบงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาทุกขั้นตอน

(๓) เพื่อให้มีการเชื่อมโยงระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และการประสานข้อมูลสารสนเทศนิติบัญญัติ จำเป็นต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาาร่วมกัน

(๔) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานรัฐสภา ที่จะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ต้องมีการจัดระบบงานโดยการแบ่งส่วนราชการภายในให้เห็นถึงระบบงานหลักและระบบงานสนับสนุนหรือระบบงานช่วยอำนวยความสะดวกให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการและการพัฒนาบุคลากร

(๕) ระบบงานพัฒนาทรัพยากรบุคคล จำเป็นต้องมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลของรัฐสภาขึ้นในสำนักงานรัฐสภา โดยการรวมเอาสำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เข้าด้วยกันเพื่อทำหน้าที่พัฒนาทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาอย่างเป็นระบบ

(๖) ระบบงานด้านภาษาต่างประเทศ จำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันภาษาต่างประเทศขึ้นในสำนักงานรัฐสภา โดยการรวมเอาสำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เข้าด้วยกันเพื่อทำหน้าที่ในการแปลเอกสาร ปฏิบัติหน้าที่ล่าม และส่งเสริมการศึกษาและฝึกอบรมข้าราชการรัฐสภาทางด้านภาษาต่างประเทศ

(๗) นำระบบงานที่ให้บริการกับสมาชิกทั้ง ๒ สภา ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับระบบงานช่วยอำนวยความสะดวกที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดำเนินงานให้บริการเหมือนกันมารวมกันจัดตั้งเป็นสำนักงานรัฐสภา

(๘) เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานรัฐสภาขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว จึงต้องจัดระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานรัฐสภา ให้สอดคล้องกับระบบงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล

(๑) การบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องสอดคล้องกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในและการจัดระบบงานของแต่ละส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่ง การพัฒนาบุคลากรและการกำหนดแนวทางความก้าวหน้าของบุคลากรต้องสอดคล้องกับการพัฒนาระบบงาน

(๒) เพื่อให้การสนับสนุนระบบงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรสายงานนักกฎหมายนิติบัญญัติ นักวิชาการ และนักวิเทศสัมพันธ์ของรัฐสภา ให้เป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง

(๓) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องแจกแจงระบบงานต่าง ๆ ให้ชัดเจนว่าในแต่ละระบบงานมีงานใดบ้างที่สามารถให้เอกชนทำได้ งานใดเป็นหน้าที่ของลูกจ้างประจำ งานใดเป็นหน้าที่ของพนักงานราชการ และงานใดเป็นหน้าที่ของข้าราชการ ซึ่งต้องระบุตำแหน่งและระดับ

ของผู้รับผิดชอบงานให้ชัดเจน จะทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถวางแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลได้สอดคล้องกับการจัดระบบงาน

(๔) ก.ร. มีอิสระในการกำหนด กฎ ระเบียบ และวางหลักเกณฑ์การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อน การพัฒนาและการกำหนดแนวทางความก้าวหน้าของข้าราชการทุกสายงานและทุกตำแหน่ง ดังนั้น ก.ร. จึงต้องทำหน้าที่ในการวางกฎ พิทักษ์กฎ และคุ้มครองข้าราชการรัฐสภาสามัญตามหลักคุณธรรมให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องเป็นกลาง

(๕) คณะทำงานทางการเมืองควรพัฒนาเป็นระบบเงินเพิ่มเพื่อให้ประธานและรองประธานสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ได้รับเงินเพิ่มเหมาะสมสำหรับดำเนินการจ้างคณะทำงานทางการเมืองของตนเองโดยตรง

(๖) ตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติและนักวิชาการรัฐสภา ทั้งนักวิเคราะห์งบประมาณ นักวิจัยและนักวิชาการสาขาต่าง ๆ มีความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงจำเป็นต้องพัฒนานิติกรและวิทยากรที่มีอยู่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เพื่อที่จะได้พัฒนาไปสู่การดำรงตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติและนักวิชาการรัฐสภาได้

(๗) ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยบุคคลและทรัพย์สินในบริเวณรัฐสภา ต้องทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดอาญาในบริเวณรัฐสภาเพื่อสนับสนุนการทำงานของเจ้าพนักงานสอบสวนห้องที่ผู้รับผิดชอบ สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของประธาน รองประธานสภา และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในภารกิจทั่วไปและในที่ประชุมสภา ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภาเป็น ๓ ประเภท คือ ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป

(๘) การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมข้าราชการจำเป็นที่ ก.ร. คณะกรรมการจริยธรรมข้าราชการรัฐสภาและส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องร่วมมือกันและเห็นว่าการบริหารราชการตามระบบคุณธรรมจะทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีคุณภาพและมีความเจริญเติบโตควบคู่ไปกับการมีคุณธรรมและจริยธรรม

(๙) การเกษียณอายุราชการเมื่ออายุ ๖๐ ปี นั้นเหมาะสมแล้ว การต่ออายุราชการควรมีได้เฉพาะตำแหน่งวิชาการระดับทรงคุณวุฒิขึ้นไปหรือตำแหน่งทั่วไประดับอาวุโสซึ่งมีความรู้ความสามารถที่ไม่มีบุคคลใดปฏิบัติหน้าที่เช่นบุคคลนั้นได้เท่านั้น

(๑๐) การพัฒนาข้าราชการต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระบบสายงาน แนวทางความก้าวหน้าของข้าราชการ และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระบบทั้งโดยวิธีการศึกษาอบรม สัมมนา และการฝึกงาน สอนงาน

(๑๑) การย้าย การเลื่อน และการรับโอนข้าราชการรัฐสภาสามัญทุกระดับต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม โดย ก.ร. ต้องออกกฎ ก.ร. ว่าด้วยการย้าย การเลื่อน การโอนข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ได้มาตรฐานตามหลักคุณธรรม ในขณะที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการต้องใช้อำนาจในการย้าย การเลื่อน และการโอนข้าราชการรัฐสภาสามัญด้วยความเป็นธรรม รวมถึงผู้บริหารต้องบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลด้วย

(๑๒) ควรมีการพัฒนาบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการ ก.ร. ให้สามารถสนับสนุนการทำงานที่ของคณะกรรมการ ก.ร. ได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการบริหารบุคคล การงบประมาณและการบริหารราชการทั่วไป

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ

(๑) การดำเนินการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำเป็นต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๓ แล้วส่งสำเนาคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สำนักงบประมาณตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ เพื่อให้สำนักงบประมาณพิจารณาควบคู่กันไป หากแผนงานโครงการใดที่สำนักงบประมาณและคณะรัฐมนตรีตัดหรือปรับลด ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถพิจารณาทบทวนเพื่อดำเนินการขอแปรญัตติเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

(๒) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องคำนึงถึงนโยบายทางการเมืองของประธานสภา รองประธานสภา ผู้นำฝ่ายค้านฯ และประธานคณะกรรมการประกอบการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

(๓) สำนักงบประมาณของรัฐสภาควรทำหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณในปีงบประมาณก่อนเพื่อเสนอเป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและเมื่อส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้จัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้วต้องส่งให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาศึกษา วิเคราะห์

ความถูกต้องเหมาะสมก่อน เพื่อทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ คบง.รต. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณต่อไป

(๔) การเสนอคำแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ควรได้รับการวิเคราะห์และเสนอความเห็นโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการ คบง.รต. ด้วย

(๕) การบริหารงบประมาณ การพัสดุ และการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเรื่องต่าง ๆ ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องเป็นไปตามระเบียบรัฐสภาที่ ก.ร. เห็นชอบ ซึ่งต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าระเบียบของฝ่ายบริหารและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๖) การมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ คบง.รต. ทำหน้าที่วางแผนทางในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีคณะกรรมการว่าด้วยพัสดุของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือ กวพ.รต. ซึ่งทำหน้าที่วางแผนทางในการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามระเบียบพัสดุ ดังนั้น คบง.รต. และ กวพ.รต. จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการบริหารงบประมาณและหลักการพัสดุที่ต้องอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลคือต้องเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพราะแม้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะมีความเป็นอิสระทางการงบประมาณ แต่ก็ยังคงต้องใช้เงินงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนอย่างประหยัด คุ่มค่า และเป็นธรรมด้วย

(๗) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจำเป็นต้องมีการวางแผนงานงบประมาณล่วงหน้าทีละสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ด้วย

(๘) การงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ คบง.รต. และคณะกรรมการ กวพ.รต. ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จึงต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการดังกล่าวทั้ง ๒ คณะด้วย การทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าว ปัจจุบันคือ สำนักการคลัง

และงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักการคลังและงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในอนาคตถ้ามีสำนักงานรัฐสภาตามข้อเสนอของผู้วิจัย สำนักการคลังและงบประมาณของสำนักงานรัฐสภาจะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทั้ง ๒ คณะ ต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณและการพัสดุด้วย จึงต้องพัฒนาทั้งระบบงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในงานของคณะกรรมการ คบง.รต. และคณะกรรมการ กวพ.รต. เป็นการเฉพาะเร่งด่วน

(๙) คณะกรรมการ คบง.รต. และคณะกรรมการ กวพ.รต. ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภาเป็นหลักตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘ วรรคแปด)

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบการใช้อำนาจบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่มีผลต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๑) กฎหมายกำหนดความสัมพันธ์การใช้อำนาจของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ก.ร. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ให้อย่างเหมาะสม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำจะส่งผลให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภามีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานและรองประธานรัฐสภา ก.ร. และเลขาธิการเป็นสำคัญ

(๒) กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของ ก.ร. มีความเหมาะสมแล้ว แต่การกำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลและเป็นกรรมการกำกับการบริหารทั่วไปของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาด้วย ทำให้ ก.ร. มีบทบาทในการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาทั้งเรื่องโครงสร้างส่วนราชการ การงบประมาณและการบริหารราชการด้านต่าง ๆ จึงสมควรมีคณะกรรมการกำกับการบริหารราชการส่วนราชการสังกัดรัฐสภา แยกต่างหากจาก ก.ร. หรือมีเช่นนั้นจะต้องจำกัดอำนาจหน้าที่ของ ก.ร. ให้ทำหน้าที่เฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคลและการกำกับ กฎ ระเบียบ โดยไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

(๓) องค์ประกอบของ ก.ร. ที่มีประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. โดยไม่มีบทยกเว้นกรณีสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ ทำให้มีปัญหา ก.ร. ไม่ครบองค์ประกอบและ

ไม่สามารถประชุมได้ จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้มีบทบัญญัติรองรับองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ร. ในเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบให้ชัดเจน

(๔) หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ยังไม่มีความเหมาะสม ทำให้ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการพลเรือนจึงมีการนำหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารราชการของฝ่ายบริหารมาใช้กับส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งมีลักษณะงานที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง จึงสมควรเปลี่ยนวิธีการเลือกกรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาของแต่ละสภาทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติแล้วเสนอให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ

(๕) ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร การงบประมาณด้วย เพราะ ก.ร. จะต้องออกกฎ ระเบียบ และการกำกับให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องแก้ไขคุณสมบัติของ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านกรงบประมาณและการอื่นด้วย

(๖) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ต้องทำความเข้าใจกับฝ่ายการเมือง เพื่อมิให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจในการแทรกแซงการบริหารราชการโดยมิชอบ

แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

(๑) กฎหมายกำหนดให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แต่การบริหารราชการจะเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ขึ้นกับพฤติกรรมของประธานและรองประธานรัฐสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และ ก.ร. เป็นสำคัญ ดังนั้นบุคคลดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีของข้าราชการ

(๒) ก.ร. ต้องเร่งดำเนินการประกาศ ก.ร. กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งสมาคมข้าราชการรัฐสภาสามัญเพื่อที่สมาคมข้าราชการรัฐสภาสามัญได้ทำหน้าที่คุ้มครองและพัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการรัฐสภาสามัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๒๕

(๓) การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาจะเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้ จะต้องมีการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ส่วนราชการ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการบริหารทั่วไปที่สอดคล้องกัน จึงต้องมีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาทั้งระบบ

(๔) ควรมีการทบทวนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปรับปรุงแก้ไขแนวทางการดำเนินงาน และแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ เป็นระยะ ๆ เพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบงานของรัฐสภา

(๕) การออกกฎ ก.ร. ระเบียบรัฐสภาเรื่องต่างๆ ก.ร. ต้องทำการตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมตามกฎหมายก่อนการประกาศใช้บังคับ

(๖) กรรมการ ก.ร. ผู้แทนข้าราชการต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลางเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ควรทำหน้าที่เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเอง แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบ้านเมืองกับประโยชน์ของข้าราชการโดยต้องเป็นทั้งผู้พิทักษ์กฎ และผู้คุ้มครองสิทธิของข้าราชการในเวลาเดียวกัน

(๗) ผู้บริหารต้องทำความเข้าใจกับข้าราชการทุกคนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลว่า การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลก่อให้เกิดผลดี ผลเสียกับตนเอง สำนักงาน และประเทศชาติอย่างไร

(๘) การจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการรัฐสภาจะทำให้ข้าราชการได้รับการพัฒนาในด้านความรู้ควบคู่ไปกับคุณธรรม ทำให้ข้าราชการมีความรู้ ความเข้าใจในงานและปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น

๗.๒ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ดังนี้

(๑) **เพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ** จำเป็นต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้ “ให้รัฐสภามีส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่เป็นอิสระ มีหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณี โดยการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องมาจากการเสนอของประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา และให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภามีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การกำหนดสาระสำคัญดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถเสนอค่าขอตั้งงบประมาณได้โดยตรงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องบรรจุค่าขอตั้งงบประมาณนั้นในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยไม่ต้องเสนอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาตัดทอนงบประมาณก่อนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพราะส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะเป็นหน่วยงานที่มีอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔
ใน ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ กำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ๓ ส่วนราชการ ได้แก่

- **สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ การดำเนินการจัดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุม การศึกษาดูงานและการสัมมนาของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาและคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การดำเนินการทางวิชาการและกฎหมายเพื่อสนับสนุนระบบงานนิติบัญญัติและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของสภาผู้แทนราษฎรและของรัฐสภา การดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและด้านการประชาสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎร

- **สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา ได้แก่ การดำเนินการจัดการการประชุมวุฒิสภา การประชุม การศึกษาดูงานและการสัมมนาของคณะกรรมการธิการของวุฒิสภา การดำเนินการทางวิชาการและกฎหมายเพื่อสนับสนุนระบบงานนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบกิจการสำคัญของชาติและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของวุฒิสภา การดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและด้านการประชาสัมพันธ์ของวุฒิสภา รวมถึงการดำเนินการจัดการประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุม การศึกษาดูงานและการสัมมนาของคณะกรรมการธิการของรัฐสภาและคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- **สำนักงานรัฐสภา** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้แก่ งานเลขานุการ ก.ร. การพัฒนาบุคลากร สำนักงานประมาณของรัฐสภา สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา งานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สถาบันภาษาต่างประเทศ หอสมุด จดหมายเหตุและพิพิธภัณฑ์รัฐสภา งานวิจัยและพัฒนา งานรักษาความปลอดภัยและอาคารสถานที่ งานพิมพ์ การบริการทางการแพทย์ และงานสำนักงานรัฐสภาประจำจังหวัด สำนักงานรัฐสภาจังหวัด

การกำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ๓ ส่วนราชการดังกล่าว จะทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบระบบงานของสภาผู้แทนราษฎรและระบบงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและคณะกรรมการธิการของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

รับผิดชอบระบบงานของวุฒิสภา และร่วมมือกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการจัดการการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและคณะกรรมการธิการของรัฐสภา ส่วนสำนักงานรัฐสภาจะเป็นผู้รับผิดชอบงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานสนับสนุนด้านต่าง ๆ ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเคยรับผิดชอบอยู่เดิม ทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สามารถพัฒนาไปสู่ความเชี่ยวชาญในงานด้านนิติบัญญัติ ส่งผลให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้การสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบของสำนักงานรัฐสภา

ประเด็นที่ ๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และกำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลเท่านั้น

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

ประเด็นที่ ๑ กำหนดองค์ประกอบของ ก.ร. ในช่วงที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ เพื่อให้มีบทบัญญัติรองรับองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ร. ในเวลาที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุให้ชัดเจน

ประเด็นที่ ๒ ปรับปรุงวิธีการสรรหากรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเปลี่ยนวิธีการเลือกกรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาของแต่ละสภาทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติแล้วเสนอให้แต่ละสภาให้ความเห็นชอบ โดยกำหนดให้กรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารและการงบประมาณด้วย เพราะ ก.ร. จะต้องออกกฎ ระเบียบ และการกำกับให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องแก้ไขคุณสมบัติของกรรมการ ก.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการงบประมาณและการอื่นด้วย

ประเด็นที่ ๓ กำหนดให้ชัดเจนว่าในเวลาที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ ควรกำหนดให้ ก.ร. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพราะ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการรัฐสภาในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ด้วย (มาตรา ๒๒ (๖))

(๔) ปรับปรุงประกาศรัฐสภาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานรัฐสภา โดย

จัดระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็นระบบงานที่รองรับการทำหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ที่เป็นงานหลักได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ส่วนระบบงานช่วยอำนวยความสะดวกซึ่งเป็นงานสนับสนุนงานหลักของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และระบบงานร่วมของรัฐสภา ต้องรวมไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรัฐสภา ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่ตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบข้อเสนอแนะในการจัดระบบงานโดยการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังนี้

- **การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร** การจัดระบบงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องกระทำโดยการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๑๕ สำนักกับ ๓ กลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการ ได้แก่ สำนักการประชุม สำนักกรรมมาธิการ ๑ สำนักกรรมมาธิการ ๒ สำนักกรรมมาธิการ ๓ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักกฎหมายนิติบัญญัติ สำนักวิชาการ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สำนักบริหารงานกลาง สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายและแผน สำนักสารสนเทศ กลุ่มงานตรวจสอบภายใน กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย และกลุ่มงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- **การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา** การจัดระบบงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องกระทำโดยการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๑๕ สำนักกับ ๓ กลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการ ได้แก่ สำนักการประชุม สำนักกรรมมาธิการ ๑ สำนักกรรมมาธิการ ๒ สำนักกรรมมาธิการ ๓ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักกฎหมายนิติบัญญัติ สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักวิชาการ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักการต่างประเทศ สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักบริหารงานกลาง สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายและแผน สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กลุ่มงานตรวจสอบภายใน กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย และกลุ่มงานเลขาธิการวุฒิสภา

- **การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐสภา** การจัดระบบงานของสำนักงานรัฐสภา ต้องกระทำโดยการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๑๖ สำนัก กับ ๓ กลุ่มงานขึ้นตรงเลขาธิการ ได้แก่ สำนักงานเลขานุการ ก.ร. สถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลของรัฐสภา สำนักงบประมาณของรัฐสภา สถาบันวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักอาเซียน สถาบันภาษาต่างประเทศ หอสมุดรัฐสภา สำนักวิจัยและพัฒนา สำนักงานตำรวจรัฐสภา สำนักบริหารอาคารสถานที่ สำนักการพิมพ์ สำนักบริหาร

งานกลาง สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายและแผน สำนักบริการทางการแพทย์ ประจำรัฐสภา กลุ่มงานตรวจสอบภายใน กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย และกลุ่มงานเลขานุการ สำนักงานรัฐสภา

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้ฝ่ายการเมืองประเมินผลการดำเนินงานของคณะทำงานทางการเมือง ประกอบการจ่ายค่าตอบแทนด้วย

(๖) แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.ร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง การกำหนดประเภทตำแหน่ง กฎ ก.ร. ว่าด้วยการย้าย การโอนหรือการเลื่อนข้าราชการรัฐสภาสามัญ และปรับปรุงแก้ไขมติ ก.ร. เรื่องการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ นักวิชาการรัฐสภา เจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐสภา ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงาน และตำแหน่งอำนวยการสูง (ผู้อำนวยการสำนัก) ให้สอดคล้องกับโครงสร้างและระบบงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และระบบงานของรัฐสภา เพื่อให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญมีแนวทางความก้าวหน้าและได้รับการพัฒนาตามหลักคุณธรรม

(๗) ก.ร. ต้องออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาและข้าราชการรัฐสภาปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้มีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพราะการบริหารราชการจะเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ขึ้นกับพฤติกรรมของประธานและรองประธานรัฐสภา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการวุฒิสภา และคณะกรรมการ ก.ร. เป็นสำคัญ ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีของข้าราชการ

(๘) ก.ร. ต้องออกประกาศรัฐสภากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งสมาคมข้าราชการรัฐสภาสามัญ เพื่อให้มีการจัดตั้งสมาคมข้าราชการรัฐสภาสามัญขึ้นทำหน้าที่คุ้มครองและพัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการรัฐสภาสามัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๒๕

๗.๓ ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

เพื่อให้การปฏิรูปการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาตามข้อ ๘.๓.๔ แล้ว จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาด้วย ดังนี้

(๑) **ตั้งคณะกรรมการร่วมกันของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา** เพื่อรองรับงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและการประชุม คณะกรรมาธิการของรัฐสภาและคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภารับผิดชอบร่วมกัน

(๒) **จัดตั้ง ASEAN UNIT และดำเนินการบริหารโดยคณะกรรมการร่วมกัน** ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และเมื่อมีการ จัดตั้งสำนักงานรัฐสภาขึ้นแล้วควรพัฒนา ASEAN UNIT เป็นส่วนราชการระดับสำนักในสังกัด สำนักงานรัฐสภา

(๓) **ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องแจจแจงระบบงานต่าง ๆ ตามขั้นตอน การดำเนินงาน** ว่ามีงานใดบ้างที่สามารถให้ออกชนดำเนินการแทนได้ งานใดเป็นหน้าที่ของ ลูกจ้างประจำ งานใดเป็นหน้าที่ของพนักงานราชการ และงานใดต้องกำหนดเป็นหน้าที่ของ ข้าราชการรัฐสภาสามัญแต่ละตำแหน่ง โดยส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องจัดทำมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งของทั้งข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการทุกตำแหน่ง โดย เสนอ ก.ร. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๔) **การต่ออายุราชการให้กับข้าราชการที่มีอายุครบ ๖๐ ปี** มีได้เฉพาะผู้ที่ดำรง ตำแหน่งวิชาการระดับทรงคุณวุฒิขึ้นไปหรือตำแหน่งทั่วไประดับอาวุโสขึ้นไปที่มีความรู้ ความ สามารถในการปฏิบัติงานที่ไม่มีข้าราชการคนใดสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งเช่นนั้นได้เท่านั้น

(๕) **ควรตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการรัฐสภา** เพื่อดำเนินการพัฒนาข้าราชการให้ มีความรู้ ความเข้าใจ และปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา มากขึ้น โดยเฉพาะในสายงานนักกฎหมายนิติบัญญัติ นักวิชาการรัฐสภา นักวิเทศสัมพันธ์ ซึ่งเป็นสายงานหลักให้มีความเชี่ยวชาญ ควบคู่ไปกับการพัฒนาตำรวจรัฐสภาและบุคลากร สำนักงานเลขานุการ ก.ร. ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๖) **การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ** สำนัก งบประมาณของรัฐสภาต้องทำหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์การบริหารงบประมาณในปีงบประมาณ ก่อนเพื่อเสนอเป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และ

เมื่อส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้จัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ต้องส่งให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาศึกษา วิเคราะห์ความถูกต้องเหมาะสมก่อน เพื่อทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ คบง.รส. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณต่อไป

(๗) การวางแผนงานงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจำเป็นต้องมีการวางแผนงานงบประมาณล่วงหน้าที่สุดสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ คบง.รส. และ กวพ.รส. ต้องคำนึงถึงหลักการบริหารงบประมาณและหลักการพัสดุที่ต้องอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล

(๘) การเพิ่มประสิทธิภาพฝ่ายเลขานุการ คบง.รส. และ คบง.รส. การงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ คบง.รส. และ คณะกรรมการ กวพ.รส. การทำหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านงบประมาณและการพัสดุด้วย

(๙) การใช้อำนาจบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานและรองประธานรัฐสภา กรรมการ ก.ร. และเลขาธิการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ต้องบริหารราชการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๑๐) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา ต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อให้การใช้อำนาจบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาของประธานและรองประธานรัฐสภา ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา คณะกรรมการ ก.ร. เลขาธิการสภาและส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาเป็นไปโดยถูกต้อง และสอดคล้องกับการสนับสนุนระบบงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(๑๑) การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาจะเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จะต้องมีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ การจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการบริหารทั่วไปที่สอดคล้องกัน จึงต้องมีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาทั้งระบบ

(๑๒) ควรมีการทบทวนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแก้ไขแนวทางการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบงานของรัฐสภา

(๑๓) ผู้บริหารต้องทำความเข้าใจกับข้าราชการทุกคนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามหลักธรรมาภิบาล และการปฏิบัติตามจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ว่าการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก่อให้เกิดผลดีและผลเสียกับตนเอง สำนักงาน และประเทศชาติอย่างไร

๗.๔ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๑) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่เป็นส่วนราชการกลางของรัฐสภา เช่น หอสมุดรัฐสภา สำนักงบประมาณของรัฐสภา และสำนักกฎหมายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งในด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๒) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจำเป็นต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของแต่ละส่วนราชการเป็นการเฉพาะ เพื่อจะได้ทราบแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับโครงสร้าง ระบบงาน และวิธีการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

๘. บทสรุปที่ได้จากการวิจัยโดยรวม

๘.๑ ผลที่ได้จากการศึกษาในด้านวิชาการ

๑) ได้องค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาอย่างชัดเจน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับระบบงานของรัฐสภา และการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาเพื่อรองรับระบบงานของรัฐสภา ซึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภานั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ระเบียบรัฐสภา ประกาศรัฐสภา กฎ ก.ร. และระเบียบ ก.ร. ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การแบ่งส่วนราชการภายในหรือการจัดระบบงานของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการบริหารราชการของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

๒) เข้าใจถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติของการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

๘.๒ ผลการศึกษาในด้านการนำไปสู่การปฏิบัติ

สามารถนำผลของการศึกษาไปใช้กับการพัฒนาการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาได้ดังนี้

๑) เป็นองค์ความรู้สำหรับการศึกษาค้นคว้าของบุคลากรในองงานรัฐสภาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๒) เสนอรายงานการวิจัยต่อคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร. เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ และปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานของ ก.ร.

๓) เสนอรายงานการวิจัยต่อส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๙. ประโยชน์ที่จะได้รับ

(๑) ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา รวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา ต่อการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ทราบปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา ทั้งในด้านการจัดองค์กร ระบบงาน การบริหารงานบุคคล และวิธีการงบประมาณ ที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(๓) ทราบแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบราชการของฝ่ายรัฐสภา เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาที่เหมาะสม

(๔) ได้ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- คณะอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเฉพาะกิจ. (๒๕๔๔). *การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คำรณ ฅ ลำพูน. (๒๕๔๕). *การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเสนอ ร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภา*. รายงานวิชาการส่วนบุคคลเสนอ สถาบันพระปกเกล้า.
- จวีล ดิษฐาอภิชัย. (๒๕๔๐). *แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย*. สถาบันนโยบายศึกษา. สนับสนุน โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จินดา เจริญพรพรณ. (๒๕๔๒). *การพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรสนับสนุน*. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เสนอ สถาบันพระปกเกล้า.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ และคณะ. (๒๕๔๔). *รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางเพื่อ เพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ*. เอกสารอัดสำเนา.
- ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง. (๒๕๔๒). *อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภา ไทยที่มาจากการแต่งตั้ง*. เสนอสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ณรงค์ สัจพันโรจน์ และคณะ. (กันยายน ๒๕๔๙). *รายงานการวิจัย เรื่อง สิทธิริเริ่มของวุฒิสภา ในการงบประมาณของประเทศ*. ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. *การเมืองในระบบรัฐสภา*. ค้นเมื่อ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒, จาก <http://looktao.multiply.com/journal/item/247/247>.
- ดำรงค์ วัฒนา ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสุพจน์ ทรายแก้ว. (พฤษภาคม ๒๕๕๒). *รายงานการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน*. ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, กองบรรณาธิการ. (๒๕๔๓). *โครงการการปรับปรุงกระบวนการ ริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติกฎหมายไทย*. สนับสนุนโดย ธนาคารโลกและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นรนิติ เศรษฐบุตร. (๒๕๔๒). *กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย*. เสนอ

คณะกรรมการการวิจัยและพัฒนา. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

นรนิติ เศรษฐบุตร. (๒๕๔๖). *ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย*. สนับสนุนโดย สถาบันพระปกเกล้า.

นิติ ยิ้มแย้ม. (๒๕๔๐). *การบริหารระบบราชการและหน่วยงานภายในของรัฐสภา*. เอกสาร

วิชาการส่วนบุคคล เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๔๔). *กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (พิมพ์ครั้งที่ ๔)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (๒๕๔๓). *การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา*. สนับสนุนโดยสถาบันพระปกเกล้า.

ประเสริฐ สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. (๒๕๔๗). *ระบบประกันคุณภาพของหน่วยธุรการในสังกัดรัฐสภา*. เงินอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

พิทยา บวรวัฒนา. (๒๕๓๕). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. ๑๙๘๗ - ๑๙๗๐)* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (๒๕๔๐). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มนตรี รูปสุวรรณ. (๒๕๔๐). *แนวทางในการสร้างสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมการ, ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วนิดา สัจพันโรจน์. (กันยายน ๒๕๕๐). *รายงานการวิจัย เรื่อง การพัฒนาคณะกรรมการของวุฒิสภา*. ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (๒๕๔๓). *รายงานการวิจัย เรื่อง สาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรใน ๑๐ ปีข้างหน้า*. ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วรรณิ เกตุนุติ. (๒๕๔๒). *บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา กับนานาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศตามรัฐธรรมนูญ*. สารนิพนธ์สถาบันพระปกเกล้า.

- วันชัย มีชาติ. (๒๕๕๐). *การบริหารองค์การ* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิชัย สังข์ประไพ. (๒๕๔๔). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๓). *รายงานการวิจัย การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: เอกพิมพ์ไท.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (๒๕๔๓). *การเมืองอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสนาธรรม.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๕). *การแบ่งส่วนราชการ และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๐). *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พร้อมด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ*. กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๗). *แผนปฏิบัติการ ประจำปี ๒๕๔๘*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๔๙). *ความต้องการสารสนเทศของรัฐสภาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๐). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐: การศึกษาการบังคับใช้*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ. (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒). *องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (วันพุธที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒). *เอกสารประกอบการชี้แจง เพื่อสร้างความเข้าใจในการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับระบบการกำหนดตำแหน่งข้าราชการ*.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *บันทึกการประชุม ก.ร. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๓ วันจันทร์ที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓*.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
รัฐสภา พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อ.พ.
๑๓/๒๕๕๓ สมัยสามัญนิติบัญญัติ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๕). *รวมกฎหมายรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม. (๒๕๔๗). *วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ*:

การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตไกล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สามลดา.

อัชชดี บุสสุวัฒน์. (๒๕๔๐). *สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบาทในการเป็นตัวแทนของปวงชน
ในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐*. สถาบันพระปกเกล้า.

โอบาส รัตนบุรี. (๒๕๕๓). *การพัฒนาระบบคณะกรรมการวุฒิสภา*. หลักสูตรการเมืองการ
ปกครองสำหรับนักบริหารระดับสูง เสนอสถาบันพระปกเกล้า.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Aileen Karanagh. (2006). *The Role of Parliamentary Intention in Adjudication under the
Human Rights Act 1998*. Oxford Journal of Legal Studies, Vol.26, No.1
179 – 206.

Devid Beetham. (2006). *Parliament and Democracy in the 21st Century a guide to good
practice*. Inter-Parliamentary Union.

House of Commons. *House of Commons (Administration) Act 1978*. Retrieved 17
November 2008. from [http://www.opsi.gov.uk/Revised_Statutes/Acts/
urpga/1978/curpga_19780036_en_1](http://www.opsi.gov.uk/Revised_Statutes/Acts/urpga/1978/curpga_19780036_en_1) .

House of Commons. (2005). *The House of Commons Administration*, Factsheet G 15
General Series Revised January 2005.

House of Commons. *The Clerk of the House*, Factsheet G 16 General Series. Revised
October 2006.

Hélène Ponceau. The search for pluralism in the internal management of The French Parliamentary Assemblies: the specific role of the quaestors, Constitutional and Parliamentary Information, No 192 – 2nd Half – year 2006/Review of the ASGP, P. 101 – 110.

Inter Parliamentary Union. Management Relations Between The Two Chamber's of Parliament, General debate moderated by Mr. Brendan Keith, Constitutional and Parliamentary Information, No 192 – 2nd Half – year 2006/Review of the ASGP.

Inter – Parliamentary Union. Parliamentary Relations With The Media, General debate moderated by Mr. Xavier Roques, No 192 – 2nd Half – year 2006/Review of the ASGP PP. 43 – 74.

Inter – Parliamentary Union. The Role of Parliament And Parliamentarians In Promoting Reconciliation In Society After Civil Strife, General debate moderated by Mr. Hafnaoui Amrani, Constitutional and Parliamentary Information, No 191 – 1st Half – year 2006/Review of the ASGP, PP. 89-106.

Inter – Parliamentary Union. The Office And Powers of The Speaker/President, General debate moderated by Mr. Abdeljalil Zerhouni, Constitutional and Parliamentary Information, No. 191 – 1st Half – year 2006/Review of the ASGP, PP. 67 – 87.

June Verrier. (2006). Benchmarking Parliamentary Administration: The United Kingdom, Canada, New Zealand and Australia. ค้นเมื่อ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓. จาก <http://www.democraticaudit.anu.edu.au/papers/20070723verrierbenchmkparlad.pdf>.

Kenneth Johnston. BUSTING BUREAUCRACY: How To conquer Your Organization's Worst Enemy, From a Declaration of Principles jointly adopted by a committee of the American Bar Association and a Committee of Publishers.

Marc Bosc. Parliamentary Codes of Ethics: Recent Developments in Canada, Constitutional and Parliamentary Information, No 191 – 1st Half – year 2006/Review of the ASGP, PP. 13 – 26.

Martin Loughlin. constitutional Theory: A 25 th Anniversary Essay, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 25, No. 2 (2005), PP. 183 – 202.

- Michel Couderc. *The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies*. adopted at the Moscow Session (September 1998), คำนึงเมื่อ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓. <http://www.asgp.info>.
- Nathan Gibbs. *Getting Constitutional Theory in to proportion: A Matter of Interpretation*. Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 27, No.1 (2007), PP. 175 – 191.
- Won – Jong Sang. *The Establishment of A Digital Chamber, Constitutional and Parliamentary Information*, No 191 – 1st Half – year 2006/Review of the ASGP, PP. 57-65.
- Worldbank. *The Legislature and the Budget*. คำนึงเมื่อ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ จาก <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/TheLegislatureandtheBudget.pdf>.



การสร้างความปลอดภัย: ก้าวแรกของการปฏิรูปประเทศ

สุเทพ เอี่ยมคง*

๑. ความสำคัญในการสร้างความปลอดภัย

เป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานนั้น มีสาเหตุหลักเกิดจากความขัดแย้งทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และกระบวนการยุติธรรม อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของชาติ เมื่อมองลึกลงไปเฉพาะความขัดแย้งทางการเมือง อันเป็นต้นธารความขัดแย้งที่สร้างความบอบช้ำมาสู่สังคมไทย ล้วนมาจากการแสวงหาอำนาจทางการเมือง เป็นการแข่งขันช่วงชิงอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ต่างระดม

* วิทยากรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๓ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อดีตกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ทรัพยากรและฐานการสนับสนุนเพื่อเอาชนะกันทางการเมือง ใช้วิธีการชุมนุมที่ยืดเยื้อ สร้างวาทกรรมความขัดแย้ง แบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจน ทั้งในระดับผู้นำและหมู่ประชาชน ผู้สนับสนุนแนวทางของพรรคการเมือง สังคมถูกแบ่งแยกจนเกิดการเผชิญหน้า การกระทำผิดละเมิดกฎหมาย จนกระทั่งเกิดการตอบโต้กันด้วยความรุนแรงที่นำมาสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน เสียชีวิตและบาดเจ็บของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนจำนวนมาก ต่างฝ่ายต่างมองมุมของตน และเห็นเป็นความถูกต้อง และต่างแสวงหากลไกต่าง ๆ เพื่อสร้างความชอบธรรม ในชัยชนะบนความไร้ความหมายของบ้านเมืองอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาทางความมั่นคงภายในประเทศที่บั่นทอนเสถียรภาพและศักยภาพในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก

เพื่อแก้ไข เยียวยา และป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคต จำเป็นที่จะต้องแสวงหาแนวทางในการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างทางความคิดและเพื่อให้เกิดสันติสุขที่ยั่งยืนในระยะยาว ที่จะส่งผลต่อเสถียรภาพของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย อย่างแท้จริงต่อไป

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดำเนินไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่เข้ามารับไม้ต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ นั้น ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าการลดและยุติความขัดแย้งทางการเมืองในทุกกระดับ ให้ชนในชาติเกิดความรักสามัคคี บนพื้นฐานความคิดที่แตกต่าง เพื่อนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยเกิดขึ้น จะเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การปฏิรูปประเทศด้านอื่น ๆ ต่อไป เพราะหากไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว ภาวะ “เสียของ” ทั้งโอกาส และเวลาที่จะนำพาประเทศก้าวหลุดพ้นจากความขัดแย้งภายในประเทศ และมุ่งเข้าสู่การแข่งขันบนเวทีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะชะงักงันมาอย่างยาวนาน ย่อมบังเกิดขึ้นและคงอยู่ต่อไป

การสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นโดยเร็ว จึงเป็นความปรารถนาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การสร้างความปลอดภัย เป็นความคาดหวังของสังคมไทย ที่ต้องการเห็นความสงบ สันติ ความสมัครสมานสามัคคีของชนในชาติเกิดขึ้น ร่วมกันสมานรอยร้าวที่ได้ฝังรากหยั่งลึก ที่มีขึ้นเกิดขึ้นในระบบการเมืองเท่านั้น แต่เข้าไปสู่ในระดับของสังคม วัฒนธรรม ในชุมชน และขยายเข้าสู่สถาบันครอบครัว จึงถึงเวลาแล้วที่สังคมไทยต้องแสวงหาแนวทางในการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างทางความคิด เพื่อให้เกิดสันติสุขที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

แม้ช่วงเวลาที่ผ่านมา มีความพยายามของหลายองค์กรและหลายคณะบุคคล ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ทำการศึกษาสาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง และเสนอแนวทางในการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคมไทย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ ประสิทธิภาพและองค์ความรู้ที่สร้างสรรค์ขึ้นมาเหล่านั้น ไม่อาจถูกนำมาสร้างความเข้าใจให้กับ สังคมหรือนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้

สภาพปฏิรูปแห่งชาติ ได้ทำการรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติผลกระทบจากความขัดแย้ง ทางการเมืองระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ รวมระยะเวลา กว่า ๘ ปี พบว่าการชุมนุมของกลุ่มพลังทางการเมืองได้ใช้เวลา ๗๐๑ วัน หรือคิดเป็น ๑ ใน ๔ ของระยะเวลาดังกล่าว มีผู้เสียชีวิต ๑๓๓ ราย ผู้บาดเจ็บมากกว่า ๒,๐๐๐ ราย ผู้ต้องคดีอีก ๑,๔๕๐ ราย และผู้ที่ทรัพย์สินเสียหายมากกว่า ๓,๐๐๐ ราย อีกทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้อง รับผิดชอบดูแล เยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ตามมา ในขณะที่ผู้ได้รับผลกระทบเอง ก็ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการดำรงชีวิตของตนและครอบครัวอีกด้วย

ตัวเลขดังกล่าว สะท้อนผลไปถึงอุตสาหกรรมภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยวและบริการ ที่มีความอ่อนไหวต่อปัญหาที่เกิดขึ้น โดยในปี ๒๕๕๗ พบว่ามีนักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยว จำนวน ๒๔,๗๗๙,๗๖๘ คน คิดเป็นมูลค่า ๑,๑๔๗,๖๕๓.๔๙ ล้านบาท แต่เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๖ พบว่า ลดลงร้อยละ ๖.๖๖ อันเนื่องมาจากปัญหา ทางการเมืองในประเทศ ส่วนในปี ๒๕๕๘ (มกราคม - กันยายน) มีนักท่องเที่ยวจำนวน ๒๒,๑๓๕,๘๗๑ คน ขยายตัวร้อยละ ๒๗.๗๘ จากช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา ขณะที่ รายได้มีมูลค่า ๑,๐๔๙,๖๗๘.๘๐ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๓๐.๒๑ จากช่วงเวลาเดียวกันของปี ที่ผ่านมา สภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประเมินว่าจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติ เข้ามาจำนวนประมาณ ๒๘.๓๖ ล้านคน เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. ๒๕๕๗ ร้อยละ ๑๔.๗๗ มีรายได้ ๑.๒๙ ล้านล้านบาท และมีเงินหมุนเวียนจากนักท่องเที่ยวในประเทศประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้ในปี ๒๕๕๘ มูลค่าทางการท่องเที่ยวสูงถึงกว่า ๒ ล้านล้านบาท

การสร้างความปรองดองเกิดขึ้น จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยฟื้นตัวด้านการท่องเที่ยวของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

โจทย์สำคัญที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันแก้ไขและขับเคลื่อนผลักดันให้เป็นผลสำเร็จ คือ ทำอย่างไรจะไม่ทำให้สังคมไทยต้องติดอยู่กับวังวนความขัดแย้งทางการเมืองแบบเดิม ที่การช่วงชิงอำนาจรัฐและความสำเร็จเปรียบทางการเมืองระหว่างฝักฝ่ายต่าง ๆ จะไม่นำสังคม

ไทยกลับเข้าสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างที่ผ่านมามีอีก ทำอย่างไรจึงจะมีกลไกและกระบวนการที่จะคลี่คลายความขัดแย้ง พื้นฟูสัมพันธภาพและเอื้อให้เกิดฉันทามติระหว่างผู้ที่ขัดแย้งกันในระดับต่าง ๆ ตามวิถีทางในระบบประชาธิปไตยและรักษาไว้ซึ่งความเป็นนิติรัฐและนิติธรรม

ด้วยผลกระทบและความสูญเสียที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการ **“สร้างความปลอดภัย”** ซึ่งในที่นี้หมายถึง การคลี่คลายความขัดแย้งที่มีการใช้ความรุนแรงเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยการถอดบทเรียน สร้างความรับรู้และความเข้าใจถึงสาเหตุและผลกระทบ การสำนึกรับผิดชอบและการฟื้นคืนความสัมพันธ์ การหาข้อตกลงใหม่ในกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกันระหว่างบุคคล กลุ่มพลังทางการเมือง และประชาชนในชาติที่มีความคิดความเชื่อแตกต่างกันจนแบ่งกันเป็นฝักฝ่าย การหามาตรการป้องกันมิให้ความขัดแย้งขยายตัวและเกิดความรุนแรงขึ้นซ้ำอีก รวมทั้งการปฏิรูปทั้งกระบวนการทัศน์และกลไกของรัฐให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนสังคมที่อยู่ในระยะของการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งไปสู่การสร้างฉันทามติใหม่ ทั้งนี้ ในทางวิธีการต้องอาศัยการดำเนินงานแบบเป็นกระบวนการความเข้าใจในบริบทของความขัดแย้งและการนำหลักการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา มาปรับใช้และที่สำคัญคือ ความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการหาข้อตกลงร่วมกันในการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งให้เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยและสันติวิธี ซึ่งต้องมีการติดตาม ตรวจสอบให้การดำเนินการนั้นต่อเนื่องและสอดคล้องกับสภาพสังคม เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน หลีกเลี่ยงมิให้ความขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่การเผชิญหน้าที่รุนแรง สังคมไทยยังต้องการทั้งวิธีคิดและกลไกที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพในการคลี่คลายความขัดแย้ง เพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้

๒. แนวทางสร้างความปลอดภัย: “๖ มาตรการ ๓ ระยะ”

ด้วยปัจจัยและสถานะที่คงอยู่นี้ ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงควรมีการพิจารณาถึงความจำเป็นของการสร้างความปลอดภัยว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปประเทศ โดยกำหนดให้มีเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่เป็นการจัดตั้งกลไกที่มีอำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปและการสร้างความปลอดภัยขึ้นมาทำงานควบคู่กันและมีความต่อเนื่อง เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการนำพาประเทศก้าวออกจากความขัดแย้งได้อย่างเป็นรูปธรรม

ขณะเดียวกัน การดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดองที่ผ่านมา ซึ่งผู้เขียนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในฐานะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ตั้งขึ้นโดยประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐ (๕) ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วเสร็จและเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบด้วยกับรายงานดังกล่าว และเสนอให้คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ เพื่อดำเนินการต่อไปนั้น มีสาระสำคัญที่จะเป็นหนทางก้าวสู่ความปรองดอง ๖ มาตรการ ดังนี้

๑. การสร้างความเข้าใจร่วมของสังคมต่อเหตุแห่งความขัดแย้ง โดยใช้กิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทบทวน การถอดบทเรียนเบื้องต้นจากผลการศึกษาและเอกสารที่มีการทำขึ้นมาในอดีต รวมทั้งการจัดเวทีรับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา ข้อเสนอแนะจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของสังคมต่อเหตุความขัดแย้ง ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการกำหนดและเสนอแนะแนวทางการคลี่คลายความขัดแย้งและป้องกันเหตุที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งในอนาคต

๒. การแสวงหาและเปิดเผยข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ความรุนแรง ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง แรงจูงใจเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำการในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมือง และมีการเปิดเผยชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ที่ทำให้ทราบได้ว่าเป็นผู้ใดเมื่อครบระยะเวลาที่กำหนดตามกฎหมายและมีความเหมาะสมของสถานการณ์ เพื่อการสร้างความเข้าใจร่วมกันของสังคมต่อเหตุการณ์ และนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาสรุปทเรียนในการป้องกันมิให้ประเทศชาติต้องประสบกับวิกฤตการณ์เช่นนี้อีก

๓. การอำนวยความสะดวก การสำนึกรับผิด และการให้อภัย โดยการวางยุทธศาสตร์ในการนำทั้งกลไกตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน และการตรากฎหมายพิเศษเพื่อนำกระบวนการยุติธรรมมาใช้เพื่อการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ โดยนำดีความเฉพาะคดีอาญาที่เกี่ยวข้องจากการชุมนุมทางการเมืองในช่วงระยะเวลานับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗ ที่ทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนเป็นผู้ถูกกล่าวหาจำนวนมาก มาแยกแยะจัดกลุ่มประเภทคดีและสถานะของคดี

๓.๑ ในกรณีที่ดีดียังอยู่ในชั้นสืบสวนสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้เร่งรัดกระบวนการดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อสรุปสำนวน

โดยพิจารณาจำแนกถึงมูลเหตุแห่งการกระทำผิดว่า (๑) เป็นความผิดที่มีแรงจูงใจทางการเมือง หรือ (๒) เป็นความผิดอาญาโดยเนื้อแท้ หรือ (๓) เป็นความผิดที่มีแรงจูงใจทางการเมืองแต่มีฐานความผิดอื่นประกอบ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจใช้อำนาจในการทำความเห็นต่อประเด็นสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเสนอต่ออัยการเพื่อพิจารณาต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ - ๑๔๗

๓.๒ ในกรณีที่ดีอยู่ในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการก่อนฟ้องศาลยุติธรรม ให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าการฟ้องคดีอาญาใดที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศหรือไม่ เพื่อเสนอต่ออัยการสูงสุดพิจารณาสั่งไม่ฟ้องตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔

กรณีนี้ มุ่งเน้นเฉพาะผู้ที่กระทำความผิดที่มีเหตุจูงใจทางการเมืองเท่านั้น

ในกรณีที่มีฐานความผิดทางอาญาโดยเนื้อแท้ หรือเป็นความผิดที่มีแรงจูงใจทางการเมืองแต่มีฐานความผิดอื่นประกอบ อาทิ การทำร้ายผู้อื่นจนถึงแก่ความตาย ก่อการร้าย ยาเสพติดให้โทษ ลักทรัพย์หรือการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ให้ดำเนินการพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรมโดยปกติ โดยคำนึงถึงเกณฑ์การประกันตัวปล่อยตัวชั่วคราว และการจัดหาทนายให้แก่ผู้ต้องหา

๓.๓ ในกรณีที่ดีอยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรม ให้พนักงานอัยการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ พิจารณาไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาต่อคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือไม่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีความผิดที่มีแรงจูงใจทางการเมืองเท่านั้น

๓.๔ ในกรณีที่ศาลได้พิจารณาคดีเสร็จสิ้นเด็ดขาดแล้ว ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การขอพระราชทานอภัยโทษตามกฎหมายที่กำหนด

๓.๕ ในกรณีที่ต้องการตรากฎหมายพิเศษ ให้นำหลักความยุติธรรม ในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) อันเป็นหลักความยุติธรรมในระยะที่ตอบสนองต่อ เหตุการณ์ที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่พยายามทำความเข้าใจผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ และกระบวนการ แบบความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายเป็น อันดับแรกมาใช้ดำเนินการ เพื่อการอำนวยความยุติธรรม และเอื้อให้เกิดการสำนึกผิดและการ ให้อภัย ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยการวางเป็นแนวทางดำเนินการสร้าง ความปรองดองตามหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านและความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และการนิรโทษกรรม

ในกระบวนการปรองดองที่ใช้หลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาปรับ ใช้ นั้น การนิรโทษกรรมเป็นเครื่องมือหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมา หลังจากคู่ขัดแย้งทุกฝ่ายที่สร้าง ความรุนแรงให้เกิดขึ้น ยอมรับเข้าร่วมกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลี่คลายปัญหา ในอดีต ตั้งแต่การตรวจสอบค้นหาความจริง การอำนวยความยุติธรรม การฟื้นฟูและเยียวยา การแสดงความสำนึกผิดและการให้อภัย

หากรัฐบาลมีความประสงค์จะนำ “การนิรโทษกรรม” มาใช้ในการเสริมสร้าง ความปรองดอง นำชาติสู่สันติสุข สิ่งสำคัญที่ควรทำ คือ การดำเนินการในหลายระดับอย่าง เป็นกระบวนการ โดยให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อตกลงระหว่างคู่ขัดแย้ง ทั้งในระดับแกนนำ และผู้สนับสนุน รวมทั้งสร้างบรรยากาศที่พร้อมรองรับการปรองดองและสร้างความเข้าใจถึง ขอบเขตของการนิรโทษกรรมต่อสังคม

ในขั้นเริ่มต้นควรเป็นการนิรโทษกรรมสำหรับ “คดีที่มีมูลเหตุจูงใจทาง การเมือง” ซึ่งหมายความถึงบรรดาการกระทำต่าง ๆ ของประชาชนที่ได้กระทำไปเพื่อ แสดงออก ซึ่งความคิดทางการเมืองโดยมีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง หรือมีการกระทำความผิด อื่นที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทางการเมืองในวาระเดียวกันนั้น ทั้งนี้ ขอบเขตในการกำหนด ประเภทคดีที่จะได้รับการนิรโทษกรรมดังกล่าว ไม่รวมถึงการกระทำความผิดอาญาโดยเนื้อแท้ ความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๒ และความผิด ฐานละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

ก่อนจะมีการนิรโทษกรรมดังกล่าว จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหลาย ประการ ทั้งในด้านการอำนวยความยุติธรรม และการดำเนินการในด้านอื่น ๆ เช่น การเยียวยา เบื้องต้นแก่ผู้ได้รับผลกระทบทุกกลุ่มทุกฝ่าย การเปิดเวทีให้ผู้ได้รับผลกระทบทุกกลุ่มทุกฝ่าย ได้สื่อสารกับสังคม การสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องการนิรโทษกรรม การสร้างโอกาสและสภาวะให้ผู้ได้รับผลกระทบทุกกลุ่มทุกฝ่ายกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรี

การนิรโทษกรรมสำหรับคดีที่มีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองนี้ สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกลไกตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากรัฐบาลจะเริ่มดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง การดำเนินกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ จะใช้ระยะเวลาประมาณ ๖ เดือน

สำหรับการสร้างความปลอดภัยในขั้นต่อไป กระบวนการดำเนินการในขั้นนี้จะแยกประเภทคดีเป็น ๒ กลุ่ม คือ คดีที่รัฐกระทำต่อบุคคล (ใช้หลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน) และคดีที่บุคคลกระทำละเมิดต่อบุคคล (ใช้หลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และการคุ้มครองประพัตติ) การดำเนินงานจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อกระบวนการยุติธรรมสำหรับการปรองดองและสมานฉันท์ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการกำหนดประเภทคดีที่จะได้รับการนิรโทษในขั้นนี้จะไม่รวมถึงความผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๑๒ และความผิดฐานละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ หากเห็นสมควรออกกฎหมายนิรโทษกรรมทั้งในเริ่มต้นและขั้นต่อไป ดังที่กล่าวข้างต้น ควรกำหนดเงื่อนไข ๔ ประการที่ต้องพิจารณา ได้แก่

- (๑) การยอมรับของเหยื่อผู้ถูกกระทำและผู้ได้รับผลกระทบ
- (๒) การแสดงความสำนึกกับผิดต่อสาธารณะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง
- (๓) การให้อภัยของเหยื่อผู้ถูกกระทำและผู้ได้รับผลกระทบ
- (๔) การเปิดเผยความจริง การให้ข้อมูลที่เป็นจริงของผู้กระทำในเหตุการณ์

หากผ่านเงื่อนไขทั้ง ๔ ประการ จึงนำไปสู่การออกกฎหมายนิรโทษกรรม แต่จะไม่มีกรนิรโทษกรรมในกรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ จะไม่นำลัทธิในการได้รับการเยียวยาของผู้เสียหายมาใช้ในการต่อรองและไม่ปิดกั้นให้ผู้เสียหายหรือสังคมรับรู้ความจริงที่เกิดขึ้นและความผิดที่จะเกิดขึ้น เหตุผลของการวางเงื่อนไขประการนี้ ก็เนื่องจากการที่จะเกิดการนิรโทษกรรมนั้น จะต้องเกิดจากการสำนึกผิดและการให้อภัยอย่างแท้จริง การบีบบังคับให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องยินยอมกับการออกกฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อแลกกับสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาและรับรู้ข้อเท็จจริง จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่ชอบธรรมในการได้รับการเยียวยาและรับรู้ข้อเท็จจริงอยู่แล้วถึงแม้จะไม่มีกฎหมายดังกล่าวก็ตาม

แต่หากไม่ผ่านเงื่อนไข ๔ ประการดังกล่าว ผู้กระทำความผิดก็ต้องรับโทษตามคำพิพากษา โดยอาจมีการขอพระราชทานอภัยโทษต่อไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ขึ้นกับการเลือกตั้งสติใจของผู้ที่ถูกลงโทษ นอกจากนี้ อาจมีการคุ้มครองประพัตติภายใต้เงื่อนไขของศาลและการตกลงของคู่กรณี

เหตุผลที่การนิรโทษกรรมในระยะที่สองเปิดช่องไว้ให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดอาญา โดยแท้ที่อาจได้รับการยกเว้นความผิดเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านนั้น มุ่งผลในการสร้างความปรองดอง จึงจำเป็นต้องมีการผ่อนปรนเกี่ยวกับผลในทางกฎหมายบางประการเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ที่ได้มีส่วนร่วมในเหตุการณ์ความรุนแรงยินยอมเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว เช่น ในการค้นหาความจริง อาจมีการนิรโทษกรรมให้ผู้ที่มิอาจรู้ไว้ในครอบครอง ซึ่งเป็นความผิดอาญาโดยแท้ หากยินยอมให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ เล่าถึงเหตุจูงใจในการลงมือกระทำและแสดงความสำนึกผิดต่อการกระทำ เป็นต้น

๔. การเยียวยา ดูแล และการฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบ โดยดำเนินการเยียวยา และฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ชุมนุมอันเกี่ยวเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมือง อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องทั้งในแบบที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน โดยรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกกลุ่มทุกฝ่ายสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยจำแนกกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็น ๕ กลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

- (๑) กลุ่มผู้บาดเจ็บและพิการทางกาย
- (๒) กลุ่มญาติผู้เสียชีวิต
- (๓) กลุ่มผู้ที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหาย
- (๔) กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบทางคดีมีข้อหา หมายจับและถูกดำเนินคดี
- (๕) กลุ่มที่เป็นชุมชนในละแวกใกล้เคียงกับการชุมนุม

มีแนวทางดำเนินการหลายประการ เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานและรวบรวมข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗ การจัดทำฐานข้อมูลผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมือง การเยียวยา ดูแล และฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย โดยมีมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูทั้งในส่วนที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน นอกจากนี้ จะต้องมีการพัฒนา ปรับปรุง จัดทำกฎหมาย กฎระเบียบที่จำเป็น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ ฐานการคิดคำนวณอัตราการชดเชยความเสียหายและการเยียวยา โดยไม่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ปัญหาและเงื่อนไขของความขัดแย้งต่อเนื่อง

๕. การสร้างสถานะที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกัน โดยการสร้างสถานะที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม ท่ามกลางความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยควรดำเนินการทั้งในด้าน

- (๑) พัฒนายุทธศาสตร์สันติวิธีเพื่อความมั่นคงของชาติ บูรณาการให้การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีเป็นหลักปฏิบัติเชิงนโยบาย ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปในระดับของกรอบคิด

และโครงสร้างในการบริหารราชการที่ตั้งอยู่บนฐานของความมั่นคงของมนุษย์และการให้คุณค่าของสังคมพหุวัฒนธรรม

(๒) ส่งเสริมให้มียุทธศาสตร์การสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจของประชาชนให้ตระหนักถึงผลจากการใช้ความรุนแรงในการจัดการปัญหา ความเคารพและรับผิดชอบในการใช้สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม

(๓) การฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สังคม องค์กร และสถาบันที่มีความขัดแย้งกัน

(๔) การเร่งรัด ผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันทางการเมืองให้เอื้อต่อการเกิดวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบพหุนิยม เปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เพื่อให้วาระต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นสาธารณะได้รับการพิจารณาและกลั่นกรองจากมุมมองที่หลากหลาย

(๕) การเร่งรัด ผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างและระบบเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

๖. การป้องกันการใช้อำนาจรุนแรงในการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้ง มีข้อเสนอต่อการดำเนินการรวม ๑๐ ประการ ได้แก่

(๑) ควรมีการเฝ้าระวังสถานการณ์ ระเบิดระว่าง และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือปะทะรุนแรงระหว่างฝ่ายประชาชนหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง

(๒) ปฏิรูปและกำกับบทบาทของสื่อมวลชนให้เป็นไปตามจรรยาบรรณ โดยนำเสนอเนื้อหาสาระที่สร้างสรรค์ ไม่ยุยง บิดเบือนข้อเท็จจริง จนก่อให้เกิดความเกลียดชังหรือการใช้อำนาจรุนแรงในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างคนในสังคม โดยยังให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน

(๓) จัดให้มีกลไก กติกา และส่งเสริมให้มีพื้นที่ในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยใช้แนวทางสันติวิธีที่สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประชาชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

(๔) ควรมีการสร้างสำนึกและความตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของบุคคลให้มีความรับผิดชอบและเคารพในสิทธิของผู้อื่นในการใช้สื่อในรูปแบบต่าง ๆ

(๕) ในการควบคุมฝูงชน ให้ผู้มีหน้าที่ใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติต่อสถานการณ์อย่างรอบคอบ เน้นใช้การเจรจา และปฏิบัติตามกฎการปะทะตามหลักสากลอย่างเคร่งครัด

(๖) ในเหตุการณ์ชุมนุม ควรให้หน่วยบริการทางการแพทย์เข้าถึงผู้บาดเจ็บ-เสียชีวิตโดยเร็วและปกป้องคุ้มครองผู้ให้บริการอย่างปลอดภัยที่สุด

(๗) ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๘) ปรับเปลี่ยน ปฏิรูป และลดบทบาทของหน่วยงาน หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจกลับคืนมา

(๙) ควรมีมาตรการตรวจสอบ ลงโทษ การแสดงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและแกนนำการชุมนุมที่ทำให้เกินกว่าเหตุ จนนำไปสู่การสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน

(๑๐) การสร้างเครื่องเตือนใจ หรือสัญลักษณ์ความทรงจำให้สังคมได้เรียนรู้ร่วมกัน ถึงเรื่องราวของความขัดแย้ง รำลึกถึงความสูญเสียที่เกิดขึ้น และคุณค่าของการสร้างความปรองดอง ทั้งนี้ ระหว่างที่ดำเนินการตามมาตรการทั้ง ๖ จึงขอเสนอแนวทางการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ช่วงระยะเวลา ดังนี้

ระยะสั้น ระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญ

๑. ยุติการเผชิญหน้าทำลายทุกรูปแบบ สร้างความไว้วางใจและพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการเจรจาระหว่างคู่ขัดแย้งเพื่อแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งร่วมกัน เปิดพื้นที่สนทนาหารือกับผู้นำในความขัดแย้ง เพื่อสร้างบรรยากาศและความไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ หากจุดร่วมในหลักการและวิธีการที่จะนำไปสู่การสร้างความปรองดองของคนในชาติ

๒. การจัดตั้งกลไกที่มีความเป็นกลางและอิสระขึ้นมาตรวจสอบและค้นหาความจริงให้ครบถ้วน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๗

๓. ให้การเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบกลุ่มต่าง ๆ ตามหลักมนุษยธรรม วางมาตรการกำหนดขอบเขตเรื่องการชุมนุมและมาตรการในการเยียวยาผลกระทบจากเหตุรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมทางการเมือง ให้มีกฎหมายรองรับ อาทิ การบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การช่วยเหลือหาอาชีพให้คนพิการ ทูพพลภาพ หรือผู้ที่สูญเสียหัวหน้าครอบครัว การดูแลการศึกษาแก่ลูกกำพร้า การช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ การให้คำแนะนำด้านกฎหมาย การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ครอบครัวของจำเลยที่ไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การให้ความเป็นธรรมในการติดตามและเร่งรัดความคืบหน้าด้านคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมทางการเมืองของทุกฝ่าย โอกาสในการรับรู้ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ เป็นต้น

๔. เร่งรัดการสอบสวนคดีที่ไม่มีความคืบหน้าและอำนวยความสะดวกตามวิธีการในกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ โดยเคารพถึงสิทธิของผู้ต้องหา กำหนดฐานความผิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด หรือก่อเหตุรุนแรง ปกป้องสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบ

๕. ทบทวนกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความปลอดภัย โดยไม่กระทบกระเทือนต่อหลักนิติรัฐ

๖. การสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุการณ์และความตระหนักรู้ถึงผลของความขัดแย้ง การปรับบทบาทของสื่อสารมวลชน โดยมุ่งให้เกิดความเคารพในความเป็นมนุษย์และลดอคติระหว่างคนในสังคม

๗. พื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้ง โดยการจัดกระบวนการให้มีการรับฟังและแลกเปลี่ยนมุมมองกันอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนกิจกรรมส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่ขัดแย้งโดยคำนึงถึงวิถีชีวิตและวัฒนธรรม

ระยะกลาง หลังการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ

๑. จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นธรรม โปร่งใส โดยองค์กรที่นำเชื่อถือ

๒. มีคณะรัฐมนตรีที่มีความหลากหลาย สมดุล และแสดงออกถึงความเสียใจขอโทษต่อเหตุการณ์ที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการจนเกิดความสูญเสียกับสังคมโดยรวม เพราะความสูญเสียที่เกิดขึ้นต้องยอมรับว่าเป็นความบกพร่องของรัฐที่ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ได้

๓. ขับเคลื่อนกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม ส่งเสริมให้พลเมืองใช้อำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ง่ายขึ้น

๔. เฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ ทบทวนมาตรการ และกำหนดมาตรการในการป้องกันความขัดแย้งในอนาคต

๕. จัดทำฐานข้อมูลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗ ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้บาดเจ็บ พิการ กลุ่มญาติผู้เสียชีวิต กลุ่มผู้ที่ทรัพย์สินเสียหาย กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบทางคดี มีข้อหา มีหมายจับและถูกดำเนินคดี และชุมชนในละแวกใกล้เคียงกับการชุมนุม

ระยะยาว นโยบายของคณะรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในบทบาทขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ต้องดำเนินการ

๑. สร้างความตระหนักและเครื่องเตือนใจ เพื่อให้สังคมได้เรียนรู้บทเรียนจากความขัดแย้งทางการเมือง ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปในระดับโครงสร้างที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสมดุลในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

๒. สร้างวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศที่ตั้งอยู่บนฐานของความมั่นคงของมนุษย์ และหลักของนิติรัฐ นิติธรรม ส่งเสริมคุณค่าของสังคมพหุวัฒนธรรม ที่คนในสังคมเคารพและอยู่ร่วมกันได้ แม้มีความคิดเห็นและการให้คุณค่าในการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคม และสัมพันธ์กันเช่นคนในครอบครัวเดียวกันได้ มีสำนึกรับผิดชอบ ผลจากการกระทำของตน ไม่กดขี่เอารัดเอาเปรียบ และตระหนักถึงคุณค่าศักดิ์ศรีของผู้อื่น

๓. วางมาตรการป้องกันเหตุเกิดขึ้นซ้ำ เพื่อให้สังคมได้เรียนรู้บทเรียนจากความขัดแย้งทางการเมือง สร้างสังคมที่มีวุฒิภาวะและทักษะในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทได้ด้วยสันติวิธี

๔. การหาฉันทามติร่วมในการกำหนดขอบเขตและจังหวะเวลาของการนิรโทษกรรม ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมืองที่สังคมยอมรับได้ เช่น ไม่ครอบคลุมคดีทุจริต คดีอาญา ร้ายแรงที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ชีวิต คดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เป็นต้น

๕. การสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วนและความรู้สึกเป็นเจ้าของกระบวนการปฏิรูปประเทศและการสร้างความปรองดอง เพื่อกำหนดกติกาในการอยู่ร่วมกันในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๖. กำหนดให้การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ เป็นวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันดำเนินการให้เกิดขึ้น

๓. เงื่อนไขความสำเร็จ

เพื่อให้การดำเนินงานด้านการสร้างความปรองดองมีความก้าวหน้าและบรรลุตามเป้าหมายที่คาดหวัง มีเงื่อนไขความสำเร็จอย่างน้อย ๖ ประการ ที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรมีความเข้าใจร่วมกัน ดังนี้

๑. การปรองดองเป็นเรื่องที่ไม่สามารถบังคับกันได้และจำเป็นต้องใช้เวลา เนื่องจากการปรองดองเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม ระวังเหวี่ยงและ

ผู้กระทำ ระหว่างคู่ขัดแย้ง และระหว่างผู้ที่มีความคิดความเชื่อแตกต่างกัน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างความปลอดภัยของผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มทุกฝ่ายอย่างเสมอภาค

๒. การสร้างความเข้าใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เป็นสิ่งจำเป็นต่อกระบวนการสร้างความปลอดภัย โดยไม่สามารถบังคับผู้ที่เกี่ยวข้องให้ลืมอดีต หรือให้เดินหน้าสู่ออนาคตโดยไม่ให้ละทิ้งอุดมการณ์ได้ จึงต้องวางแนวทางที่สามารถแยกแยะและคลี่คลายปมปัญหาในอดีต โดยเฉพาะการแสวงหาข้อเท็จจริงและสร้างความเข้าใจร่วมต่อเหตุการณ์รุนแรง เพื่อสร้างความตระหนักแก่ทุกฝ่ายว่าตนเองก็มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนเป็นผู้กระทำในเหตุการณ์

๓. ผู้นำรัฐบาลสามารถสร้างความเชื่อมั่นว่า มีความตั้งใจจริง หรือมีเจตจำนงทางการเมือง (political will) ที่จะสร้างความปลอดภัยในชาติได้ ด้วยการสื่อถึงความเข้าใจในปัญหา เปิดกว้างรับฟังและให้ความสำคัญกับความคิดเห็นที่หลากหลายของคนในสังคมอย่างแท้จริง

๔. แต่ละฝ่ายควรตระหนักว่าสังคมไทยในปัจจุบันยังมีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายอยู่ ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีโอกาสจะ “ชนะ” อีกฝ่ายได้เบ็ดเสร็จ หากฝ่ายหนึ่งเข้ามาใช้อำนาจแล้วไม่ฟังเสียงและความต้องการของอีกฝ่าย สังคมไทยก็อาจจะก้าวออกไปจากวังวนของความขัดแย้งแบบเดิมได้ จึงต้องมีการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถยอมรับในความแตกต่างกันได้ และยอมรับว่ามีประเด็นที่สามารถเป็นวาระที่ขับเคลื่อนทำงานร่วมกันได้ หากเห็นแตกต่างกัน ก็สามารถหาวิธีแก้ไขความขัดแย้งได้โดยไม่ใช้ความรุนแรง

๕. การที่จะได้มาซึ่งกติกาในการอยู่ร่วมกันใหม่จำเป็นต้องมาจากการมีส่วนร่วมของตัวแทนของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่มทุกฝ่าย เพื่อมิให้ถูกมองว่าเป็นกติกา “ของผู้ชนะ” ที่ผู้แพ้หรือผู้ที่เสียเปรียบเพียงเฝ้ารอเวลาที่จะหวนกลับมาสร้างชัยชนะของตน ควรให้การนำสังคมไทยสู่สันติสุขเป็นชัยชนะของทุกฝ่ายมากกว่า

๖. มีกลไกในการสร้างความปลอดภัยที่มีความอิสระในการทำงาน ได้รับการยอมรับและความไว้วางใจจากทุกฝ่าย มีความต่อเนื่องและใช้อำนาจหน้าที่โดยมุ่งให้เกิดความปลอดภัยอย่างแท้จริงและควรมีอำนาจในการเรียกบุคคล และคุ้มครองพยาน รวมทั้งมีกรอบเวลาและงบประมาณเพียงพอในการทำงานที่สอดคล้องกับสภาพและระดับของความขัดแย้งที่เป็นจริง

๔. การขับเคลื่อนแนวทางการสร้างความปรองดอง: ก้าวแรกของการปฏิรูปประเทศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับรายงานและข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างความปรองดองจากสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว จากนั้นในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ ได้ประชุมและมีมติรับทราบพร้อมทั้งมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักกลับไปพิจารณาพร้อมกับอีก ๑๘ หน่วยงาน ประกอบด้วย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานประมาณ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ ให้สรุปผลการดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับทราบคำสั่ง แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ผลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงยุติธรรมได้นัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ โดยจำแนกข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อขับเคลื่อนแนวทางการสร้างความปรองดอง แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ

ระยะสั้น: มาตรการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่ผ่านมาที่สามารถดำเนินการได้ทันที

๑. การสร้างความไว้วางใจและพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการเจรจาห้วงคู่ความขัดแย้ง
๒. การจัดตั้งกลไกอิสระเพื่อตรวจสอบและค้นหาความจริง
๓. การจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่ได้รับผลกระทบ
๔. การเร่งรัดดำเนินคดีอย่างเสมอภาค
๕. การแสดงออกถึงความเสียใจและสำนึกรับผิดชอบสาธารณะ
๖. ปรับบทบาทของสื่อมวลชน

ระยะยาว: มาตรการป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

๑. การวางมาตรการกำหนดขอบเขตการชุมนุม
๒. การหาฉันทามติในการกำหนดขอบเขต จังหวะเวลาที่เหมาะสมในการนิรโทษกรรม ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้
๓. การสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองในทุกภาคส่วน

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในชาติเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ แม้ว่าอาจจะอาศัยระยะเวลาที่ยาวนาน เพราะความขัดแย้งในมิติทางการเมืองที่ผ่านมาได้เป็นต้นธารแห่งปัญหาในมิติอื่นอย่างกว้างขวาง หากยังไม่อาจคลี่คลายปัญหาได้ในเร็ววัน และปล่อยให้สังคมชาตินอยู่กับปัญหาที่เกิดขึ้นจะทำให้การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน ยิ่งในระยะยาวสังคมไทยอาจมีความขัดแย้งที่ซับซ้อนมากขึ้นทั้งเรื่องความขัดแย้งทางทรัพยากร ทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม หรือแม้แต่ความเชื่อต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทย จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่ติดตามแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งวางขอบเขตของกระบวนการสร้างความปลอดภัยที่เปิดช่องทางไว้สำหรับการหาข้อยุติ และการแสวงหากลไกอื่นในการขับเคลื่อนกระบวนการปลอดภัย ซึ่งอาจหมายถึงวิธีการที่จะได้มาซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

กฎหมายอาจจะไม่ใช่คำตอบทั้งหมดที่จะสร้างอารมณ์ความรู้สึกของประชาชนที่ยืนอยู่คนละฟากฝั่งได้ กระบวนการทางสังคมต่างหากที่จะช่วยเติมแต่งส่วนที่กฎหมายไม่อาจเข้าถึงได้ การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างความปลอดภัย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากการปฏิรูปปรับเปลี่ยนในเชิงกรอบแนวคิดและเชิงโครงสร้างที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดสมดุลในมิติของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สร้างวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศที่ตั้งอยู่บนฐานความมั่นคงของมนุษย์ หลักของนิติรัฐ นิติธรรม การส่งเสริมคุณค่าของพหุวัฒนธรรม ที่คนในสังคมเคารพและอยู่ร่วมกันได้ ไม่สร้างวาทกรรมการขัดแย้ง ไม่ใช้สื่อสารมวลชนอันหลากหลายเป็นเครื่องมือขยายความขัดแย้ง แม้มีความคิดเห็นและการให้คุณค่าในการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคม และสัมพันธ์กันเสมือนเป็นครอบครัวเดียวกันได้ มีสำนึกรับผิดชอบจากการกระทำของตน ไม่กดขี่เอารัดเอาเปรียบ และตระหนักถึงคุณค่าศักดิ์ศรีของผู้อื่น รวมทั้งเป็นสังคมที่มีวุฒิภาวะและทักษะในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง และข้อพิพาทได้ด้วยสันติวิธี

หากยังไม่อาจสร้างความปรองดองเกิดขึ้นได้ การปฏิรูปในมิติอื่นย่อมส่งผลกระทบต่อตามไปด้วย โดยเฉพาะมิติด้านการเมืองการปกครอง การสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นภายในสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยทั้งเวลาและการดำเนินการที่มีหลักการ แบบแผน กระบวนการ และกลไกในการขับเคลื่อน ที่จะช่วยให้เกิดการมองอย่างเป็นระบบ แยกแยะ การทำความเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา การแสวงหาแนวทางแก้ไข รวมทั้งการป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งขยายตัวและเกิดขึ้นซ้ำได้ด้วยมาตรการทางกฎหมายและนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ ยังต้องอาศัยการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างความปรองดอง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากการปฏิรูปปรับเปลี่ยนในเชิงกรอบแนวคิดและเชิงโครงสร้างที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดสมดุลในมิติของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สร้างวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศที่ตั้งอยู่บนฐานของความมั่นคงของมนุษย์ และหลักของนิติรัฐ นิติธรรม ส่งเสริมคุณค่าของพหุวัฒนธรรม ที่คนในสังคมเคารพและอยู่ร่วมกันได้ แม้มีความคิดเห็นและการให้คุณค่าในการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคม และสัมพันธ์กันเสมือนเป็นครอบครัวเดียวกันได้ มีสำนึกรับผิดชอบผลจากการกระทำของตน ไม่กดขี่เอารัดเอาเปรียบ และตระหนักถึงคุณค่าศักดิ์ศรีของผู้อื่น รวมทั้งเป็นสังคมที่มีวุฒิภาวะและทักษะในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทได้ด้วยสันติวิธี

บรรณานุกรม

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (๒๕๕๘). รายงาน และข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการสร้างความปลอดภัย. สำนักวิชาการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริง เพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.).

(๒๕๕๕). รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริง เพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม ๒๕๕๓ – กรกฎาคม ๒๕๕๕. สืบค้น ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ จาก <http://www.slideshare.net/FishFly/2553-2554-14315242>

คำสั่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ ๑๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้าง ความปลอดภัย ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๕). รายงานวิจัย เรื่อง การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ.

สืบค้น ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/images/stories/2012/reconciliation/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%201-6.pdf>

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๕ มีนาคม ๒๕๕๘). บันทึกการประชุม คณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘. กรุงเทพฯ:

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘). บันทึกการประชุม คณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘. กรุงเทพฯ:

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘). บันทึกการประชุมคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย ครั้งที่ ๖/๒๕๕๘. กรุงเทพฯ:

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘). บันทึก การประชุมคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘. กรุงเทพฯ:

กรุงเทพฯ:

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘). บันทึกการประชุม คณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย ครั้งที่ ๘/๒๕๕๘. กรุงเทพฯ:

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘). บันทึก การประชุมคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปลอดภัย ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘. กรุงเทพฯ:

กรุงเทพฯ:



การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

ปกรณ์ นิลประพันธ์*

วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ เป็นวันที่กฎหมายฉบับหนึ่งมีผลใช้บังคับ แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ จึงแทบไม่มีใครสนใจกฎหมายฉบับนี้ ทั้งที่จริงแล้วกฎหมายนี้สำคัญมากและเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายของประเทศอย่างแท้จริง กฎหมายที่ผู้เขียนกล่าวถึงนี้ก็คือ “พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘”

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว (ex post evaluation of legislation) เป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกตามกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยผลของทัศนคติของมหาชน พัฒนาการของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเทศที่พัฒนาแล้วเขาดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ โดยกำหนดวงรอบระยะเวลาที่จะต้องมีการทบทวนไว้ชัดเจน ทั้งนี้ ก็เพื่อปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายของเขาให้สอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทันท่วงที ไม่รอจนถั่วสุกงาไหม้เสียก่อน

ยิ่งปัจจุบันโลกกลายเป็นโลกเสมือนไร้พรมแดนไปแล้วเนื่องจากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร และการคมนาคม การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และรอบระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก็สั้นลง

ปัจจุบัน การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายหรือ ex post evaluation of legislation นี้ ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่มีการพูดถึงในเวทีต่าง ๆ ทั่วโลกควบคู่กับการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตรากฎหมาย (ex ante assessment of impact of legislation to be enacted) ซึ่งรวมทั้ง ASEAN และ APEC ด้วย เพราะถ้ากฎหมายของประเทศใดล้ำสมัย ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการค้าการลงทุน และจะทำให้ประเทศนั้นเป็นตัวถ่วงของประชาคมไปโดยปริยาย

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามาประเทศไทยไม่มีมาตรการใดบังคับให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การเสนอให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามข้อเสนอของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ตามความเหมาะสม” เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยสะดวก มิได้คำนึงถึงพลวัตของโลกที่เกิดขึ้น กฎหมายจำนวนมากจึงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตระหนักถึงความสำคัญของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐบาลเพื่อเป็นกลไกผลักดันให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับทุกกรอบระยะเวลา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวให้ชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกรอบห้าปี หรือจะทำก่อนห้าปีก็ได้หากเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และ

รัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอนั้นมีเหตุผลอันสมควร หรือเมื่อได้รับข้อเสนอนั้นจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย หรือในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

กรณีสุดท้ายนี้มีจริง ๆ มีกฎหมายหลายฉบับที่ตราขึ้นหลายปีแล้ว แต่หน่วยงานผู้รับผิดชอบยังไม่รู้ว่ามีกฎหมายนั้นอยู่ก็มี บางฉบับต้องมีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่หลายปีผ่านไปก็ยังไม่ออกกฎกระทรวงที่ว่านี้เสียทีก็มี

สำหรับหลักเกณฑ์การทบทวนมีดังนี้

(๑) ยังมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปหรือไม่

(๒) ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่เอาสะดวกเจ้าหน้าที่อย่างเดียว

(๓) ต้องการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ อย่างไร เพราะปัจจุบันประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ต้องปฏิบัติตามจำนวนมาก เช่น กรณี IUU นั้นเรารับรู้มานานแล้ว และในปี ๒๕๕๒ เราก็ลงนามใน Cha-am Hua Hin Declaration กับสมาชิกอาเซียนว่าเราจะทำตาม IUU แต่ไม่ได้ทำอะไร จนผีมาแตกเอาเมื่อกลางปี ๒๕๕๘ เป็นต้น

(๔) จะปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายอย่างไรเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น

(๕) กำหนดให้ใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจดทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยรัฐเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่ใช่ใช้ระบบคณะกรรมการหรือระบบอนุญาตกันตะพึดไป ระบบคณะกรรมการก็มีส่วนคืออยู่ เพราะเป็นการระดมสมอง แต่ก็ทำให้ล่าช้าและต้นทุนการบริหารจัดการและการประชุมสูงมาก ส่วนระบบอนุญาตกับเกือบทุกกิจกรรมนั้นไม่เหมาะสม เพราะการอนุญาตเป็นดุลพินิจ จึงไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนและเป็นช่องทางคอร์รัปชัน

(๖) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาช่วย

(๗) การป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น

(๘) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ว่าจะทำกันรูป ๆ จิบ ๆ ไม่ได้ ไม่งั้นจะทำกันเป็นพิธีกรรมผ่าน ๆ ไปให้ผู้คนเขาไม่เชื่อมั่นกันอีก คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จึงเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกฎหมายนั้นตามหลักการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Consultation) และจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไป ด้วยก็ได้ และเมื่อทำเสร็จแล้วต้องมีการเปิดเผยรายงานผลการทบทวนต่อสาธารณะ และต้อง เสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาด้วยตามหลักรัฐบาลเปิดเผย (Open Government Doctrine)

นอกจากกระบวนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ว่านั้นแล้ว พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการที่จะสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ คำแปลของกฎหมายทั้งหมดเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียนหรือภาษาอังกฤษให้แล้วเสร็จ ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับด้วย และต้องเผยแพร่คำแปลดังกล่าวทาง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และเมื่อใดที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขและ เผยแพร่คำแปลของกฎหมายนั้นโดยเร็ว

เรื่องแปลนี้ไม่ต้องถึงขนาดไปจ้างใครเขาแปล ให้เจ้าหน้าที่นั่นแหละแปล หัวหน้า เป็นคนตรวจ ก็คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่าข้าราชการไทยไปประชุมหรือดูงาน ต่างประเทศกันบ่อย ๆ จึงสันนิษฐานไว้ก่อนว่าข้าราชการไทยเรามีความสามารถทางภาษาใน ระดับดีถึงดีมาก ไม่งั้นจะไปประชุมหรือดูงานรู้เรื่องกันได้อย่างไร ถ้าทำไม่ได้ เห็นที่จะต้องสงสัย ไว้ก่อนแล้วละว่าที่ผ่าน ๆ มานะไปทำอะไรกัน???

ถามว่าถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ มีผลอย่างไร ตอบได้ว่าเมื่อมีหน้าที่ตามกฎหมายแล้วไม่ทำตามก็เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนใครจะดำเนินการต่อไปอย่างไรก็สุดแล้วแต่ กฎหมายอื่นเขากำหนดวิธีการปฏิบัติไว้แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด.



แนวคิดและการนำทุนทางสังคมไปใช้ในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน

นิตยา โพธิ์นอก^๑

บทนำ

เมื่อเรากล่าวถึงทุนทางสังคม จะมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ เครือข่าย การมีปฏิสัมพันธ์กันในชุมชน ทั้งที่จริงแล้ว ทุนทางสังคมมีอิทธิพลต่อทิศทางและการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐไม่น้อย ด้วยเหตุที่ว่าทุนทางสังคมนั้นมีความเกี่ยวพันกับวัฒนธรรม ความไว้วางใจ เชื่อใจ ความร่วมมือในสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐในที่สุด โดยในสภาวะปกติ ทุนทางสังคมมีอิทธิพลเพียงพอที่จะทำให้เกิดการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การมีส่วนร่วมกำหนดและตัดสินใจทางนโยบาย การเข้าไปมีส่วนร่วม หรือแม้กระทั่งการสะท้อนผลของการดำเนินนโยบาย กล่าวคือ ทุนทางสังคมจะส่งผลทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทุกระดับแม้กระทั่งร่วมดำเนินการในนโยบายของรัฐด้วย

ในสภาวะที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ เช่น อุทกภัย สึนามิ วิกฤติ ฯลฯ ทุนทางสังคมก็มีอิทธิพลต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐได้เช่นกัน แต่รูปแบบของการมีส่วนร่วมจะไม่สามารถมีรูปแบบที่เป็นทางการได้ดังเช่นในสภาวะปกติ เพราะลักษณะของทุน

^๑ นักวิชาการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ทางสังคมโดยเนื้อแท้แล้วมีความไม่เป็นทางการและยืดหยุ่นสูง ประกอบกับสถานะที่ไม่ปกติอย่าง ภัยพิบัติ กลไกที่เป็นทางการมีแนวโน้มจะติดขัดและใช้การไม่ได้ ภาครัฐจะต้องระดมทุกสรรพกำลัง ที่มีทั้งในเชิงโครงสร้าง ความสัมพันธ์ ซึ่งยังคงไม่เพียงพอต่อการตอบสนองต่อภัยต่างๆ ดังนั้น ทุนทางสังคมจึงมีความสำคัญต่อการหนุนเสริมกลไกทางการของรัฐที่ด้อยประสิทธิภาพ จากเดิม บทความนี้ให้ความสำคัญกับทุนทางสังคมในฐานะที่เป็นแนวคิดซึ่งถูกละเลยทั้งใน ขณะปกติและในยามที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งที่จริงแล้วการส่งเสริมทุนทางสังคมตั้งแต่จะ ทำให้สังคมมีทุนสำรองและมีพลัง ซึ่งจะทำให้การขับเคลื่อนประเทศเป็นไปอย่างมั่นคงและ เท่าทันในยามที่กลไกทางการของรัฐบกพร่องหรือไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพียงพอ ทุนทางสังคมจะสามารถเข้าไปเติมเต็มช่องว่างนั้นได้

๑. ทำความรู้จักแนวคิด: ทุนทางสังคม การมีส่วนร่วม และนโยบายสาธารณะ

จากหัวข้อที่กำลังนำเสนออยู่นี้เป็น ๓ แนวคิดที่สัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกและ จำเป็นต้องเสนอในบทความนี้ก่อนที่จะเข้าสู่การเสนอรูปแบบของทุนทางสังคมในสถานการณ์ ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพราะบทความนี้ไม่ได้กล่าวถึงทุนทาง สังคมในระดับชุมชนเท่านั้น แต่ยังคงกล่าวไปถึงระดับรัฐดังจะให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิด ทั้งสามดังต่อไปนี้

๑.๑ “ทุนทางสังคม” สิ่งดีที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย

แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม

ทุนทางสังคมถือได้ว่ามีต้นกำเนิดแนวคิดจากทฤษฎีทุนนิยมของ Marx ที่มีการปฏิบัติไปเป็นทฤษฎีทุนนิยมใหม่ หรือ Neo-capital theory (ประมาณ ค.ศ. ๑๙๖๐ หรือ พ.ศ. ๒๕๐๓)^๒ ซึ่งทฤษฎีในกลุ่มนี้ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางวัฒนธรรม และทุนทางสังคม โดย

^๒ งานเขียนชิ้นแรกๆ เกี่ยวกับทุนทางสังคมปรากฏเป็นหลักฐานในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๗ โดย Royal Commission on Canada's Economics Prospect ซึ่งมีการให้ความหมายทุนทางสังคมว่า หมายถึงโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะต่างๆ เช่น ถนน โรงพยาบาล ระบบน้ำ ไฟฟ้า โรงเรียน ฯลฯ (Lin, 2001, p. 2) อันเป็นความหมายของทุนทางสังคมที่ยังไม่ครอบคลุมตามที่บทความนี้นำเสนอมากนัก นอกจากนี้ ยังมีงานที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคมของBourdieu อยู่ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐ โดย Bourdieu เชื่อว่าทุนทางสังคมนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจหรือทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสังคมสามารถอยู่ได้ ด้วยตัวของมันเอง ทั้งยังเป็นรากฐานของทุนทั้งหลาย (Schuller, Baron, & Field, 2000, pp. 4-5)

ในส่วนของทุนมนุษย์และทุนทางวัฒนธรรมจะมองทุนเป็นการลงทุนและผลผลิตจากการลงทุน และเป็นการลงทุนแบบปัจเจก แต่ในมุมมองของทุนทางสังคม ทุนเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ผ่านเครือข่าย (Lin, 2001, p. 19, 55)

มีนักวิชาการหลายท่านแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดนี้ แต่ผู้ที่ดูจะได้รับการยอมรับและกล่าวถึงในวงกว้าง คือ Putnam และได้รับการอธิบายทางการเมืองกระแสหลัก โดยงานของ Putnam ได้แก่ เรื่อง Bowling Alone กล่าวถึงความสัมพันธ์ในสังคมที่ลดน้อยถอยลง และผู้คนต่างอยู่หน้าจอโทรทัศน์มากกว่ามีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านหรือคนอื่น ๆ ทุนทางสังคมในทัศนะของ Putnam จึงหมายถึงลักษณะชีวิตทางสังคม ได้แก่ เครือข่าย บรรทัดฐาน ความเชื่อ ซึ่งทำให้ผู้มีส่วนร่วมกระทำระหว่างกันเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่ผู้มีส่วนร่วมในสังคมเข้ามาดำเนินชีวิตระหว่างกันในสังคมและทำให้เกิดการแนะนำการทำกิจกรรมใดๆ นี่ถือเป็นหัวใจของวิถีพลเมืองและเป็นศูนย์กลางของทุนทางสังคม แต่ยังมีข้อกังขาว่าต้องมีทุนทางสังคมถึงระดับใดจึงจะทำให้คนในสังคมปฏิบัติต่อกันอย่างเชื่อใจและถูกตามทำนองคลองธรรม (Putnam, 1996, p. 56 quoted Schuller, Baron, & Field, 2000; Schuller, Baron, & Field, 2000, p. 10)

นอกเหนือจากข้อคัดค้านดังกล่าว ยังมีผู้ตั้งคำถามว่าทุนทางสังคมเป็นทุนของส่วนรวม หรือของปัจเจก (Portes, 1998) คำตอบก็คือเป็นได้ทั้ง ๒ แบบ เพราะปัจเจกบุคคลอาจเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่น เป็นนายทุนที่มีการจ้างงานแล้วก็มีคนงานมาทำงาน จากนั้นก็ก่อให้เกิดเป็นความสัมพันธ์กันขึ้น กรณีที่ปัจเจกชนมีสิ่งของอยู่แล้วมีคนมาหยิบยืม ก็ถือเป็นทุนทางสังคมเช่นกัน (Lin, 2001, p. 26) อย่างไรก็ตาม คำตอบนี้ขัดแย้งกับข้อคิดเห็นของ Malony, Smith, และ Stoker ที่กล่าวว่า ทุนทางสังคมไม่ใช่ทรัพย์สินของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือของใคร เนื่องจากทุนทางสังคมมีอยู่แล้วโดยธรรมชาติในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในสังคม และถูกนำมาใช้เพื่อทำให้เกิดการกระทำเพื่อส่วนรวม (Malony, Smith, & Stoker, 2000, p. 212 - 213) จากข้อโต้แย้งของนักวิชาการ ๒ ท่านนี้ ประกอบกับทัศนะของนักวิชาการท่านอื่นๆ ผู้เขียนเห็นว่าทุนทางสังคมควรเป็นทุนของส่วนรวมมากกว่าปัจเจก เพียงแต่ทรัพย์สินของปัจเจกในทัศนะของ Lin อาจจะไม่ใช่ทุนทางสังคมโดยตัวของมัน แต่เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในสังคมจากการใช้ทรัพย์สินนั้น เช่น การไปมาหาสู่กัน ความเชื่อใจกัน หรือเครือข่าย

จากแนวคิดทุนทางสังคมโดยสรุปแล้ว เป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน และยังไม่อาจสรุปได้ว่าทุนทางสังคมระดับใดจึงจะมีความเหมาะสม อาจเป็นเพราะทุนทาง

สังคมมีความเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง และมีลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์และมีความเป็นส่วนรวมสูง ซึ่งทำให้ทุนทางสังคมไม่เหมือนกับทุนที่เป็นวัตถุอื่น ๆ หรือทุนมนุษย์

ทุนทางสังคมคืออะไร

หากพิจารณาความหมายของทุนทางสังคม โดยไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับความหมายเพราะมีคำว่า “ทุน” ซึ่งสามารถตีความไปในทางที่เป็นตัวเงิน ขณะที่ความเป็นจริงแล้วความหมายที่แท้จริงของทุนทางสังคมมีคุณค่าที่ลึกซึ้งกว่านั้น โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายและกว้างขวาง เช่น Coleman Putnam Fukuyama Collier Harris ฯลฯ ซึ่งหากผู้เขียนสรุปความหมายของทุนทางสังคมจากนักวิชาการต่าง ๆ ตามการวิเคราะห์ของผู้เขียนเองก็อาจทำให้ผู้ที่ศึกษาหรือสนใจเกี่ยวกับทุนทางสังคมอาจมีความเข้าใจทุนทางสังคมเพียงมิติเดียวที่ผู้เขียนเลือกนำเสนอ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เขียนจะขอนำเสนอความหมายบางส่วน

นักวิชาการคนแรกและผู้เขียนขอแนะนำคำนิยาม คือ Coleman ซึ่งได้ให้ความหมายของทุนทางสังคมว่า หมายถึง ทรัพยากรทั่วไปที่ใช้ได้สำหรับคนในสังคม โดยทุนนี้มี ๒ มิติ คือ มิติที่เป็นโครงสร้างทางสังคมและมิติเชิงความสัมพันธ์ที่เอื้อให้เกิดการกระทำของคนในสังคม (Schuller, Baron, & Field, 2000, p. 6) แต่ทุนทางสังคมก็มีขอบเขตในการใช้เช่นเดียวกับทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ไม่สามารถใช้ทดแทนทุนทางวัตถุ หรือทุนมนุษย์ เพียงแต่ว่าทุนทางสังคมและทุนมนุษย์มักเป็นส่วนประกอบคู่กัน (Schuller, Baron, & Field, 2000, p. 7)

ส่วน Lin กล่าวว่า ทุนทางสังคมหมายถึง ทรัพยากรที่ตรึงอยู่ในเครือข่ายทางสังคมและผู้ที่อยู่ในเครือข่ายนั้นก็ใช้มัน (Lin, 2001, p. 25)

ขณะที่ Putnam ให้ความหมายเกี่ยวกับทุนทางสังคมในรายละเอียดมากขึ้น โดยกล่าวว่า หมายถึง เครือข่าย บรรทัดฐาน และความไว้วางใจ ที่ช่วยให้คนในสังคมมีความสัมพันธ์ระหว่างกันได้ดีมากขึ้น รวมทั้งทุนทางสังคมยังมีความสำคัญในฐานะที่ทำให้เกิดการผูกพันสมาชิกในสังคมให้เข้ากับสาธารณะ (civil engagement) กล่าวคือ สังคมใดที่มีระดับของทุนทางสังคมสูงจะมีระดับการปกครองที่ดี มีสถาบันที่มีสมรรถนะ (1993; 1995; 1998 อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๓)

Bullen และ Onyx (๑๙๙๘) ให้ความหมายทุนทางสังคมคล้ายกับ Putnam เพราะกล่าวว่า เป็นความเกี่ยวพันกันทางสังคม แต่ Bullen และ Onyx วางเงื่อนไขว่าการเกี่ยวพันทางสังคมต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ การตอบแทนซึ่งกันและกัน บรรทัดฐานสังคม การมีส่วนร่วม และการบริหารจัดการทรัพยากร

Collier ได้มีการแยกความหมายของทุนทางสังคมเป็นทุนทางสังคม “ทางพลเมือง (Civil)” กับทุนทางสังคม “ทางรัฐบาล (governmental)” โดย Knack และ Ahn & Hemming ได้กล่าวถึงความหมายของทุนทางสังคมทั้ง ๒ แบบ ว่า ทุนทางสังคมแบบพลเมืองคือระดับความเชื่อมั่น บรรทัดฐานของความร่วมมือ และความผูกพันทางพลเมือง ขณะที่ทุนทางสังคมทางรัฐบาลเป็นผลที่เกิดจากสถาบันในสังคมนั้นๆ ดังเช่น โครงสร้างทางการปกครองที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม (Collier, 1998; Knack, 1999; Ahn & Hemming, 2000 quoted in Killerby, 2001, p. 3) ซึ่งแต่ละสังคมจะมีความแตกต่างกันไปและสิ่งที่แตกต่างกันของแต่ละสังคมนี้ ทำให้ทุนทางสังคมทั้งแบบพลเมืองและแบบรัฐบาล เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สังคมนั้นๆ เอาชนะปัญหาโดยรวมได้ (Killerby, 2001, p. 3)

ส่วนนักวิชาการไทย อมรา พงศาพิชญ์ (๒๕๔๓) กล่าวว่า ทุนทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ของคนในสังคมทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง และบรรทัดฐานที่คนในสังคมยึดถือ อันมีผลต่อวิถีชีวิตและการผลิตในครอบครัว ชุมชน และสังคม

การตอบคำถามว่าทุนทางสังคมคืออะไร ดังคำนิยามเกี่ยวกับทุนทางสังคมของนักวิชาการแต่ละท่านที่นำเสนอมานี้ค่อนข้างมีความหลากหลาย และทำให้เข้าใจทุนทางสังคมในมิติที่ไม่ใช่ทุนที่เป็นเงิน ซึ่งทำให้หลายท่านอาจจะอนุมานว่าทุนทางสังคม คือ ความไว้วางใจ บรรทัดฐาน การมีส่วนร่วม โครงสร้างและความสัมพันธ์ในสังคม ความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วม เป็นต้น ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนแล้ว กลุ่มคำเหล่านี้สะท้อนความเป็นทุนทางสังคมได้ดี เพราะหากสังคมใดมีทุนทางสังคมอยู่เป็นจำนวนมากแล้วก็ยิ่งทำให้สังคมนั้นมีพื้นฐานที่ดีและเข้มแข็งโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกมากนัก ซึ่งนับได้ว่าทุนทางสังคมเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญและควรค่าแก่การนำมาปรับใช้

ทุนทางสังคมสำคัญอย่างไร

ทุนทางสังคมนับว่ามีความสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

๑. ช่วยสร้างสังคมที่มีพื้นฐานทางประชาธิปไตย ข้อเสนอสนับสนุนต่อประเด็นนี้ Putnam ได้กล่าวถึงความสำคัญของทุนทางสังคมในสังคมที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างสลับซับซ้อนว่า หากสังคมใดขาดทุนทางสังคม ก็จะต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมเอารัดเอาเปรียบ หรือการคดโกงกัน ดังนั้น หลายๆ ประเทศจึงพยายามส่งเสริมความสัมพันธ์ในชุมชนและการพบปะกันเพื่อให้ความผูกพันเหล่านี้เชื่อมโยงและผูกพันวิถีชีวิตของตนเองเข้ากับส่วนร่วม ซึ่งก่อให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วม ที่เป็นปัจจัยในการเสริมสร้างและ

พัฒนาประชาธิปไตย (Putnam, 1993; 1995, 2002, p. 9 อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๓, น. ๑๓-๑๕) เช่นเดียวกับ Gomulia (2006) ที่ได้ศึกษาเครือข่ายทางสังคมและทุนทางสังคมในเมือง Western Cape ออฟริกาใต้ พบว่า ทุนทางสังคมที่อยู่ในเครือข่ายมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาลและ NGO ซึ่งสนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมในการทำงานนโยบายและช่วยให้เกิดความสะดวกในการร่วมมือด้วย

๒. ช่วยทำให้ภาครัฐมีการบริหารปกครองที่เป็นธรรมมากขึ้น Dowley และ Silver ได้ให้ข้อคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า นอกจากทุนทางสังคมจะช่วยสร้างพื้นฐานสังคมที่ดีแล้ว ยังช่วยให้ภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างมีความรับผิดชอบ เพราะชุมชนที่มีระดับทุนทางสังคมสูงเมื่อมีแนวโน้มที่จะเอาชนะปัญหาทางสังคมได้ ก็จะสามารถทำให้ภาครัฐมีความรับผิดชอบและซื่อสัตย์มากขึ้น ขณะที่ชุมชนซึ่งมีระดับทุนทางสังคมน้อย ก็จะไม่สามารถจัดการกับปัญหาสังคม และเมื่อสังคมอ่อนแอภาครัฐจะยังคงขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Dowley & Silver, 2003, p. 95) ซึ่ง Malony, Smith, และ Stoker กล่าวว่า รัฐบาลที่ยึดหลักการบริหารจัดการ (Governance) ซึ่งไม่ใช่หลักทางการปกครอง (Government) เพราะรัฐบาลที่ใช้หลักการบริหารจัดการจะต้องทำงานร่วมกันกับหุ้นส่วนและเครือข่าย ซึ่งต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเป็นสำคัญ โดยรัฐบาลยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญ เพียงแต่ต้องทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ เพื่อช่วยกันทำให้นโยบายเป็นผลสำเร็จ (Malony, Smith, & Stoker, 2000, p. 216; Szreter, 2000, pp. 56-57)

๓. ช่วยให้เกิดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศประชาธิปไตยใหม่ กล่าวคือ ในช่วงปี ๑๙๗๐ - ๑๙๘๐ ถือได้ว่าเป็นช่วงคลื่นลูกที่สามของประชาธิปไตย (Huntington, 1991 quoted in Badescu & Uslaner, 2003) และนับจากช่วงนี้ไปประมาณ ๒๐ ปี ประเทศกลุ่มยุโรปแถบตะวันออกที่แต่เดิมเคยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ บางประเทศสามารถปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยได้ดี เช่น ฮังการีและโปแลนด์ แต่บางประเทศยังไม่สามารถปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยได้ดีเท่าที่ควร เพราะไม่มีทุนทางสังคม (Badescu & Uslaner, 2003, pp. 1-3)

อาจกล่าวได้ว่า ทุนทางสังคมนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาประชาธิปไตยในแต่ละประเทศ เพราะทุนทางสังคมจะแทรกซึมอยู่ในสังคม และทำให้คนที่อยู่ในสังคมนั้นมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในทางเป็นประโยชน์ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมนี้อาจได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมส่วนรวมได้ไม่ยาก

๑.๒ แนวคิดฐานประชาธิปไตย คือ การมีส่วนร่วม

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมมีนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญหลายท่านให้ความสำคัญและกล่าวถึงในวงวิชาการอย่างกว้างขวาง ตลอดจนประชาชนในสังคมโดยทั่วไปก็รับรู้ได้ถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งว่าแนวคิดนี้กลับไม่เกิดขึ้นจริงในบริบทสังคมไทยอย่างกว้างขวางทั้ง ๆ ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ประชาชนมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ^๓

สำหรับการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม สิ่งแรกที่ต้องดำเนินการก่อน คือ มีการทำข้อตกลงในการมีส่วนร่วมกันก่อน จากนั้นสร้างเกณฑ์กติกาแก่ผู้มีส่วนร่วม เช่น ช่วงเวลา ขอบเขต และวิธีการที่จะแสดงการมีส่วนร่วม และที่สำคัญ คือ มีการจัดการข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสม เพื่อแสดงความโปร่งใสและพัฒนาความสามารถของผู้มีส่วนร่วม ให้ผลสะท้อนกลับเพื่อสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนร่วม มีสื่อสารอยู่เสมอเพื่อนำไปสู่การพูดคุยกันในเรื่องที่มีปัญหาหรือขัดแย้งกันอย่างเปิดเผย โดยใช้เทคนิคคนกลางหรือผู้อำนวยการจากภายนอก ทั้งนี้ ควรระบุหรือกำหนดกฎเกณฑ์ความสำเร็จที่เป็นตัวชี้วัดถึงความก้าวหน้า มีการประเมินที่โปร่งใสและไม่ควรกำหนดเฉพาะเป้าหมายอย่างเดียว (Wenner & others, 2000, pp. 21-22, Amado & other, 2009, p. 598) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังต้องทำความเข้าใจสภาพทางวัฒนธรรมและสังคมที่มีความหลากหลายและมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปทั้งทางวัฒนธรรม ความหลากหลายทางธรรมชาติ ดังนั้น การสร้างการมีส่วนร่วมจะต้องบูรณาการเข้ากับสังคมวัฒนธรรมโดยไม่สูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชนในแต่ละพื้นที่ เช่น มีกลไกในการส่งเสริมที่แตกต่างกันให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนแต่ละแห่ง (Wenner & others, 2000, pp. 21-22, Amado & other, 2009, p. 598 และ พรชัย ตระกูลวรานนท์, ๒๕๔๙, น. ๔๓๙-๔๔๗)

^๓ การที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้ จะต้องมีเงื่อนไขที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ อิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม อิสรภาพนั้นหมายถึงว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมโดยปราศจากการบังคับ หากการมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้เกิดจากความสมัครใจก็จะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมความเสมอภาค หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้าร่วมนั้นจะต้องมีความเท่าเทียมกัน และความสามารถ หมายถึง ประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วมนั้นจะต้องมีความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม เพราะบางกิจกรรมก็จะมีความซับซ้อนมากขึ้นแตกต่างกันไป (ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๕๒, น. ๑๒-๑๖; น. ๑๗-๑๘)

อย่างไรก็ดี ประชาชนอาจมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสมในแต่ละระดับชั้นของการมีส่วนร่วม ในบทความนี้แบ่งระดับชั้นของการมีส่วนร่วมโดยแบ่งตามระดับของการมีส่วนร่วม ๗ ระดับ (ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๕๒, น. ๑๘ - ๒๕) ดังนี้

๑. ระดับการให้ข้อมูล ถือเป็น การมีส่วนร่วมในระดับต่ำที่สุดเพราะรัฐให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพียงเพื่อสื่อสารสิ่งที่รัฐดำเนินการ เช่น การแถลงข่าว การใช้สื่อโทรทัศน์ วิทยุ

๒. ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้นซึ่งจะมีประสิทธิภาพหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับฟังข้อมูลที่ต้องการและเพียงพอ

๓. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงมากขึ้น เพราะมีการจัดประชุม สัมมนา ประชาเสวนา โดยการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นอาจนำไปสู่การตัดสินใจ

๔. การวางแผนร่วมกัน เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในขอบเขตที่มากขึ้น คือ ภาครัฐและประชาชนมีการดำเนินการวางแผนร่วมกันในการเตรียมโครงการ

๕. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่รัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายและประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการตามแผนหรือนโยบาย

๖. การร่วมกันติดตามตรวจสอบและประเมินผล ในระดับนี้จำนวนผู้เข้ามามีส่วนร่วมจะน้อยลง ในรูปของคณะกรรมการติดตาม หรือการสอบถาม มีประโยชน์เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องได้ติดตามดำเนินงาน

๗. การควบคุมสูงสุดโดยประชาชน เช่น การลงประชามติ แต่บางครั้งการลงประชามติอาจไม่ได้มีผลต่อการตัดสินใจเพราะเป็นไปเพื่อแสดงข้อเสนอแนะแก่รัฐเท่านั้น

ระดับการมีส่วนร่วมทั้ง ๗ ชั้นอาจช่วยทำให้ประชาชนสามารถประเมินศักยภาพและขอบเขตที่ตนเองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ แต่ยังมีอุปสรรคบางประการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ดังการศึกษาของ พรชัย ตระกูลวรานนท์ (๒๕๔๙) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยไทยไม่ได้เกิดจากความตระหนักในสิทธิ บทบาท และหน้าที่ของประชาชน แต่เกิดจากความต้องการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า กล่าวคือ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำแต่หากปัญหาได้ถูกขยายออกไปและมีการก่อตัวในรูปองค์กรประชาชนจะทำให้เกิดแบบแผนการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ การไม่แน่ใจในสิทธิ กฎหมาย ขาดความต่อเนื่องของกลุ่ม การชี้แจงประเด็นปัญหามีอุปสรรค ขาดความร่วมมือและส่งเสริมจาก

ภาคราชการ การจัดสรรเวลา ขาดความรู้และการจัดการ ขาดการสนับสนุนด้านการเงิน และขาดผู้นำที่ต่อเนื่อง (พรชัย ตระกูลวรานนท์, ๒๕๔๙, น. ๔๓๙-๔๔๗)

การมีส่วนร่วมถือเป็นแนวคิดที่ภาครัฐและประชาชนต่างคุ้นเคย แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับหาความชัดเจนได้ยากว่าในสังคมไทยเกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นผลให้การดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๑.๓ การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทั้งในและต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย ได้แก่ Dye, Anderson, Coldwell, สมพร เฟื่องจันทร์, สมบัติ อารงธัญวงศ์ ฯลฯ ซึ่งโดยรวมแล้วนโยบายสาธารณะ ถือเป็นสิ่งที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีความมุ่งหมายว่าจะดำเนินการ สิ่งที่รัฐจะดำเนินการนี้แบ่งเป็นเชิงแนวทางและเชิงปฏิบัติ เชิงแนวทาง ได้แก่ การออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นทางการและเป็นกติกากฎเกณฑ์ กับเชิงปฏิบัติ จะเป็นแผนงานหรือโครงการที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวทางที่เป็นกติกานั้น ๆ

หากนโยบายเป็นสิ่งที่รัฐเลือกจะทำหรือไม่ทำตามทัศนะของ Dye แล้ว ก็ถือได้ว่าการดำเนินนโยบายของรัฐมีความท้าทายเป็นอย่างยิ่ง เพราะรัฐคือผู้จัดสรรผลประโยชน์และนโยบายหนึ่งอาจให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง แต่อาจทำให้คนอีกกลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ ดังนั้นการทำให้นโยบายอยู่ในจุดสมดุลจึงเป็นเรื่องยาก เพราะนโยบายต้องอาศัยความรู้และผู้ที่เกี่ยวข้องจากศาสตร์หลายสาขา เพื่อให้การตัดสินใจและผลของการตัดสินใจนั้นยังความพอใจในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงลักษณะสำคัญของการกำหนดนโยบาย คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ผู้เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายที่หลากหลาย ต้องมีความรู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและเนื้อหาของนโยบาย และมีองค์การที่กำหนด ประสานงาน และให้คำปรึกษานโยบาย (สมพร เฟื่องจันทร์, ๒๕๕๒, น. ๑๒ - ๑๓; ๘๖ - ๘๗)

กระบวนการนโยบายนั้นจะมีปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ มากกระทบการดำเนินนโยบายดังที่ ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาพร เสนอว่ามีปัจจัยแวดล้อม ๕ ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยทางสังคม (เช่น เชื้อชาติ ที่อยู่อาศัย ลักษณะประชากร ความขัดแย้งทางสังคม อิทธิพลของสื่อ ทักษะผู้นำ) เศรษฐกิจ (เช่น รายได้ของประเทศ การเติบโตของอุตสาหกรรม) การเมือง (เช่น วัฒนธรรมและโครงสร้างการเมือง การมีส่วนร่วม) เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมภายนอก (เช่น องค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

โลกาภิวัตน์) (ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร, ๒๕๕๒, น. ๑๗๖-๑๘๕)

การกำหนดและดำเนินนโยบายใด ๆ ล้วนต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่มีผลกระทบในวงกว้างและกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืนก็ต้องมีความสัมพันธ์ มีความไว้วางใจและเชื่อใจกันในสังคมนั้น ๆ นั่นคือ สังคมนั้นมีทุนทางสังคมแล้ว และทุนทางสังคมที่มีนั้นทำให้คนในสังคมต้องการที่จะมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตรงกันข้ามกับการมีส่วนร่วมในบางลักษณะที่คนในสังคมนั้นรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ เช่น การเรียกร้องทางการเมือง การเรียกร้องผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมที่ขาดซึ่งทุนทางสังคมนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมที่ขาดความต่อเนื่องและไม่ยั่งยืน

ทุนทางสังคมถือเป็นสิ่งดีงามที่มีอยู่ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม ประเพณี ความไว้วางใจ ทรัพยากรในท้องถิ่น ภูมิปัญญา หรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะได้ อันเป็นผลให้รัฐส่วนกลางดำเนินงานที่เป็นวาระระดับชาติได้มากขึ้น และได้ผลที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและมีความยั่งยืนมากกว่า โดยภาครัฐจะต้องไม่กดความสามารถ ให้อิสระภาพและความเสมอภาคแก่ทุกหน่วยในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยย่อยในระดับชุมชนซึ่งมีทุนทางสังคมอยู่มาก โดยภาครัฐเองต้องมีกลไกต่าง ๆ มารองรับและส่งเสริมให้สอดคล้องกัน

๒. ทุนทางสังคมบนสถานการณ์ปกติ

สังคมไทยในอดีตนั้นมีลักษณะเป็นชุมชนแบบเชื้อชาติ ลักษณะสังคมเป็นแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ในเชิงเศรษฐกิจจะมีการแบ่งปันส่วนกันตามสมาชิกในระบบนี้จึงทำให้สังคมไทยมีความเป็นอยู่ที่แน่นแฟ้น มั่นคง แต่ในปัจจุบันทุนทางสังคมอาจไม่ได้มีความเข้มข้นหรือจำนวนมากดังเดิม

ทุนทางสังคมในปัจจุบันบนสถานการณ์ปกติมีอิทธิพลเพียงพอที่จะทำให้ชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐได้ทุกระดับตั้งแต่การให้ข้อมูล การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ การร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล หรือแม้แต่การควบคุมสูงสุดโดยประชาชน ดังกรณีตัวอย่างที่จะนำเสนอต่อไปนี้

๒.๑ กรณีตัวอย่างทุนทางสังคมในสถานการณ์ปกติ

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับทุนทางสังคมโดยมากแล้วเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ วัฒนธรรม เครือข่ายในชุมชน ซึ่งงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่แล้วล้วนเป็นความสำคัญของทุนทางสังคมที่ส่งผลทำให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น และเป็นผลดีต่อประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นงานวิจัยที่นำเสนอในส่วนนี้เป็นเพียงตัวอย่างของงานหลายๆ ชิ้น ดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้

Economic and Social Research Institute (ESRI) และ institute for public policy research (ippr) (2006) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม ทุนทางสังคม และการฟื้นฟูพลเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร (UK) พบว่า มีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างระดับความเป็นสมาชิกทางวัฒนธรรมของประเทศกับความเชื่อมั่นทางสังคม และยังมีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างชัดเจนระหว่างความเชื่อมั่นทางสถาบันประชาธิปไตยกับความพึงพอใจในชีวิต ซึ่งแสดงว่าประเทศที่ประชากรมีระดับการเป็นสมาชิกกลุ่มทางวัฒนธรรมสูงจะมีระดับความเชื่อมั่นทางสังคมสูงไปด้วย และพบว่า ปัจเจกชนผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรทางวัฒนธรรมมักชอบที่จะเลือกตั้ง ติดต่อกับนักการเมือง หรือเข้าสู่การแข่งขันทางการเมือง ซึ่งการมีส่วนร่วมหรือเป็นสมาชิกในองค์กรทางวัฒนธรรมยังมีผลอย่างชัดเจนว่าจะมีความเชื่อมั่นทางสังคม รัฐสภา และกฎหมายในระดับสูง งานวิจัยเชิงปฏิบัติการชิ้นหนึ่งโดยสถาบันพระปกเกล้า (๒๕๕๓) เรื่อง การศึกษาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนบริเวณโรงไฟฟ้ากระบี่ในเขตตำบลคลองขนาน ปากสัย และตลิ่งชัน อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการสนับสนุนทุนทางสังคมให้กลับคืนมาได้แนวทางหนึ่ง โดยเป็นงานวิจัยเพื่อศึกษาทุนทางสังคมในพื้นที่ดังกล่าวพร้อมๆ กับจัดกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ชุมชนได้รับรู้คุณค่าและใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมที่ชุมชนมีอยู่ ผลการศึกษาพบว่า ทุนทางสังคมที่สำคัญทั้ง ๓ ตำบล ได้แก่ ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำศาสนา หมอพื้นบ้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันทุนทางสังคมที่กำลังขาดหายไป ได้แก่ ศิลปะพื้นบ้าน มโนราห์ ภูมิปัญญา การปลูกข้าวแบบเกษตรอินทรีย์ การทำบ้านดิน การทำอาหาร และการต่อเรือหัวโทง ภายหลังการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมโดยใช้ทุนทางสังคมเป็นฐาน ทำให้ประชาชนในชุมชนสามารถวางแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมและนำไปสู่โครงการที่ปฏิบัติได้จริง และการมีส่วนร่วมในนโยบายโดยใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ทำให้ชุมชนรู้สึกว่าได้ใช้ความรู้เพื่อการพัฒนาชุมชนจริง มีความสามัคคีมากขึ้น รู้สึกเป็นเจ้าของ และเห็นคุณค่าของตนเองและผู้อื่น

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ยังมีอุปสรรคบางประการได้แก่ ประชาชนและเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ให้ความร่วมมือเพราะไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง การหวังผลทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกชุมชนบางส่วนยังมองไม่เห็นคุณค่าของสิ่งที่มี และมีความขัดแย้งในชุมชน ส่วนปัจจัยที่ทำให้การศึกษาประสบความสำเร็จ ได้แก่ การทบทวนอย่างสม่ำเสมอ ผู้นำมีความกระตือรือร้น มีช่องทางสื่อสาร การสนับสนุนจากผู้นำชุมชน การไม่ชี้นำความคิด การชื่นชมและให้กำลังใจแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

การนำเสนอตัวอย่างงานวิจัยนี้เป็นเพียงบางส่วนที่แสดงให้เห็นว่าทุนทางสังคมในสถานการณ์ปกติทำให้สังคมโดยรวมพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตย ในที่สุด ซึ่งการส่งเสริมทุนทางสังคมทางวัฒนธรรม ทรัพยากร และสิ่งดี ๆ ที่ชุมชนมีอยู่แล้วจะเป็นการส่งเสริมที่เหมาะสมกับชุมชนเพราะเป็นการส่งเสริมที่ผู้รับการส่งเสริมไม่ต้องเปลี่ยนแปลงตนเองไปจากเดิม จึงง่ายต่อการพัฒนาและไร้การต่อต้านมากกว่า ทั้งนี้ การยอมรับ เปิดโอกาส และการติดตามเพื่อปรับปรุงพัฒนาจากภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมทุนทางสังคมให้เกิดขึ้น

๒.๒ กลไกของรัฐที่ส่งเสริมทุนทางสังคมในสถานการณ์ปกติ

ภาครัฐมีนโยบายที่สนับสนุนต่อทุนทางสังคมในสถานการณ์ปกติ โดยพิจารณาได้จากสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ กล่าวถึงการบริหารราชการแผ่นดินที่ภาครัฐต้องมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนและยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยจัดให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นเพื่อดำเนินนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคต่าง ๆ แทนส่วนกลางและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ ขณะที่มาตรา ๗๙ กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนการนำหลักธรรมทางศาสนามาใช้ รัฐต้องส่งเสริมความสามัคคี การสร้างจิตสำนึก ศิลปวัฒนธรรม ค่านิยมที่ดี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และในมาตรา ๘๔ ยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ภาครัฐต้องมีการส่งเสริมการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและภูมิปัญญาท้องถิ่น

นอกเหนือจากกฎหมายดังกล่าว ยังคงมีการสนับสนุนอื่น ๆ อีก ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ภาครัฐโดยกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้แก่ การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนฐานรากให้มีความมั่นคง และมีเสถียรภาพโดยสนับสนุนให้มีการจัดทำและใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศ ศึกษา

วิเคราะห์ วิจัย จัดทำยุทธศาสตร์ชุมชน ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนาชุมชน

ปัจจุบันกรมพัฒนาชุมชนมีหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด ๗๕ จังหวัด และสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ๘๗๘ อำเภอ ส่วนหน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมทุนทางสังคม ได้แก่ ศูนย์สารสนเทศเพื่อการพัฒนาชุมชน สถาบันการพัฒนาชุมชน สำนักพัฒนาทุนและองค์การการเงินชุมชน สำนักส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิสาหกิจชุมชน สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน (กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๓)

สำหรับแผนยุทธศาสตร์ปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ ของกรมการพัฒนาชุมชนเมื่อพิจารณาเฉพาะรายชื่อโครงการในช่วง ๔ ปี ของกรมการพัฒนาชุมชน เห็นได้ว่าภาครัฐมีการสนับสนุนทุนทางสังคมและการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะดังปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ ๑ คือ ยุทธศาสตร์ชุมชนมีความมั่นคงทางด้านทุนชุมชน และยุทธศาสตร์ที่ ๔ แผนชุมชนมีคุณภาพและมีการบูรณาการกับแผนอำเภอและแผนจังหวัด สำหรับโครงการที่รองรับต่อยุทธศาสตร์ที่ ๑ มี ๔ โครงการ ทั้ง ๔ โครงการ ครอบคลุมกว่า ๕,๐๐๐ หมู่บ้าน ส่วนโครงการที่สนับสนุนต่อยุทธศาสตร์ที่ ๔ มีทั้งสิ้น ๔ โครงการเช่นกัน โดยเป็นโครงการที่เน้นไปทางด้านการพัฒนาฐานข้อมูล และรับรองแผนชุมชน

นอกจากนี้ มีนโยบายหนึ่งที่แสดงให้เห็นการทำงานของภาครัฐที่พยายามบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานต่างๆ ของกรมพัฒนาชุมชนตามแผนยุทธศาสตร์ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔) กรมการพัฒนาชุมชน คือ มีการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนของชุมชนโดยสอดคล้องกับแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนจังหวัด โดยส่งเสริมบทบาทคณะกรรมการหมู่บ้านให้จัดทำแผนชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กรมการพัฒนาชุมชน, ๒๕๕๑, น. ๑๗)

อาจกล่าวได้ว่านโยบายที่ส่งเสริมทุนทางสังคมในสภาวะการณ์ปกติของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการให้ข้อมูล การวางแผนร่วมกัน และการร่วมปฏิบัติ ทั้งนี้ มีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ไว้อย่างชัดเจนเพื่อส่งเสริมทุนทางสังคมและเป็นไปในแนวทางการพัฒนา ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการส่งเสริมทุนทางสังคมในสถานการณ์ภัยพิบัติ ดังนำเสนอในเนื้อหาส่วนต่อไป

๓. ทุนทางสังคมบนสถานการณ์ภัยพิบัติ

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติจากอุทกภัยล่าสุดของประเทศไทย มีผู้ได้รับผลกระทบในภาคเหนือ อีสาน และภาคกลาง ซึ่งเสียชีวิตรวม ๓๕๔ ราย สูญหาย ๒ คน มีผลกระทบต่อ ๖๓ จังหวัด ๖๕๑ อำเภอ ประชาชนได้รับความเสียหาย ๓,๐๑๔,๕๓๒ ครัวเรือน ๙,๙๒๖,๔๗๑ คน (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๑ พ.ย. ๒๕๕๔)

สถิติความสูญเสียดังกล่าว เป็นเพียงผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาพกว้างเท่านั้น แต่สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงบางประการที่มีความสอดคล้องกับข้อเสนอทางวิชาการที่ว่านอกจากชุมชนจะต้องรับมือและมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐในสถานการณ์ปกติแล้ว คงปฏิเสธไม่ได้ว่าชุมชนยังต้องเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างภัยพิบัติอีกด้วย ด้วยเหตุที่ว่าภัยพิบัติเป็นภัยกระทบต่อสาธารณะและมีผลให้การดำรงชีวิตในแบบเดิมหยุดชะงักไป ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนบั่นทอนสุขภาพจิตใจของชุมชนที่ประสบภัยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี ชุมชนเป็นด่านแรกที่จะเผชิญเหตุการณ์ภัยพิบัติ จึงต้องรับมือกับภัยต่างๆ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การทางการอื่น ๆ จะเข้ามาถึง (ทวิดา กมลเวชช, ๒๕๕๓, น. ๘-๙)

ลักษณะภัยพิบัติต้องการความร่วมมือจากหลายหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติต้องมีการร่วมมือจากรัฐบาลระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน ประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้คืนกลับสู่สภาวะปกติโดยเร็วและปลอดภัยที่สุด การบริหารจัดการภัยพิบัติไม่อาจจำกัดหรือแยกทำได้ภายใต้อำนาจของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เพราะต้องมีการทำงานข้ามเขตอำนาจกัน โดยบริหารจัดการตั้งแต่นั้นตอนการเตรียมพร้อม ตอบสนอง และฟื้นฟู (ทวิดา กมลเวชช, ๒๕๕๓, น. ๘; น. ๑๒๒) ใดๆก็ดี ชุมชน^๔ จะกลายเป็นหน่วยทางสังคมหรือกลุ่มคนที่ไร้ประสิทธิภาพไปในทันทีในสถานการณ์ฉุกเฉิน หากชุมชนนั้นขาดทุนทางสังคม

๓.๑ บทบาทของทุนทางสังคมในสถานการณ์ฉุกเฉิน

อิทธิพลของทุนทางสังคมในสภาวะปกติทำให้ชุมชนซึ่งเป็นสังคมพื้นฐานของประเทศมีความสามารถหรือมีศักยภาพ และมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐ เพื่อให้การดำเนิน

^๔ ชุมชนในที่นี้หมายถึง หน่วยหนึ่งของสังคมซึ่งเกิดจากคนหลายคนมาอยู่ร่วมกันโดยไม่มีที่ตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการมาอยู่ร่วมกันอย่างชัดเจน

นโยบายสอดคล้องต่อความต้องการของชุมชน ในทำนองเดียวกัน ทูทางสังคมย่อมมีความสำคัญท่ามกลางสถานการณ์ที่ประเทศเกิดฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ดังที่ Miller (๒๐๐๗) กล่าวว่า ทฤษฎีทูทางสังคมจะช่วยอธิบายและทำให้เราเข้าใจการตอบสนองของชุมชนในสถานการณ์ที่มีความฉุกเฉินได้

ชุมชนที่ได้รับผลกระทบถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการจัดการกับภัย ทั้งในขั้นตอนการเตรียมการ ตอบสนอง การฟื้นฟูและบรรเทาภัย (Mushkatel & Weschleer, 1985) เพราะชุมชนย่อมรู้เรื่องในชุมชนดีและจะต้องเป็นหน่วยที่เริ่มต้นฟื้นฟูตนเองก่อน เนื่องจากความต้องการของชุมชนมีมากและหลากหลายเกินกว่าหน่วยงานภายนอกจะมาบริหารจัดการได้ (Schellong, 2007, p. 4) ข้อคิดเห็นของ Schellong สอดคล้องกับ Barton ตรงความหลากหลายและทูทางสังคมที่ต่างกันในแต่ละชุมชน จะส่งผลให้ชุมชนมีลักษณะเฉพาะที่ต่างกันและส่งผลให้มีการสื่อสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีรูปแบบไม่เหมือนกัน

แม้ทูทางสังคมจะมีบทบาทไม่น้อยต่อการรับมือในสภาวะฉุกเฉินของชุมชน แต่ดูเหมือนว่าทูทางสังคมในเชิงการสื่อสารระหว่างชุมชนด้วยตนเอง ระหว่างชุมชนกับชุมชน และชุมชนกับหน่วยงานภายนอกจะเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการรับมือกับภัยพิบัติ ด้วยมีนักวิชาการหลายท่านชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาสำคัญดังกล่าว ดังเช่น Barton ที่มองว่าสิ่งที่จะทำให้ชุมชนหรือกลุ่มขาดการสื่อสารกันก็คือ การบูรณาการที่ขาดช่วง (Segmented integration) หรือการขาดเส้นพันธะระหว่างชุมชนกับกลุ่มอื่นก็จะทำให้เกิดความโดดเดี่ยว ส่งผลให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติมีความจำกัด (Barton, 1969, p. 227 quoted in Miller, 2007 p. 48) นั่นอาจเป็นเพราะทูทางสังคมหรือสายสัมพันธ์นี้ส่งผลต่อความตระหนักในการให้ความช่วยเหลือกันในสังคม และทำให้คนในสังคมมีพฤติกรรมที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หากชุมชนขาดไปก็เท่ากับการช่วยเหลือจะลดน้อยถอยลงตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ในบทความนี้จะมุ่งเน้นให้เห็นความสำคัญของทูทางสังคมซึ่งมักจะพบอยู่ในสังคมระดับชุมชนอยู่มาก แต่เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่ารัฐหนึ่งประกอบด้วยรัฐบาลระดับชาติ ระดับท้องถิ่นอยู่ด้วย ซึ่งรัฐบาลเหล่านี้จะต้องเชื่อมโยงทูทางสังคมกับระดับชุมชนได้ โดยประเด็นเรื่องการสื่อสารยังถือเป็นปัจจัยสำคัญในสถานการณ์ภัยพิบัติ ดังที่ Chia (๒๐๑๐) เสนอว่าทูทางสังคมนั้นนอกจากจะมีทูทางสังคมเชิงโครงสร้าง และเชิงความสัมพันธ์แล้วยังมีทูทางสังคมในเชิงการสื่อสารอันถือเป็นหัวใจหนึ่งของการบริหารจัดการภัยพิบัติเพราะตัวอย่างเหตุการณ์พายุเฮอริเคน Katrina นั้น Hutchinson (2007 quoted in Chia, 2010) พบว่าการสื่อสารหรือข้อความจากหน่วยต่างๆ ไม่เหมือนกัน เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีบทบาทต่างกัน จึงทำให้ข่าวสารของหน่วยงานมีความขัดแย้งกัน

๓.๒ กรณีตัวอย่างของทุนทางสังคมในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ทุนทางสังคมมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐเต็มเต็มและตอบสนองต่อเป้าหมายที่จะต้องมีการฟื้นฟูกลับสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด ซึ่งการผลักดันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยดำเนินการแต่เพียงภาครัฐไม่อาจครอบคลุมเข้าถึงเพียงพอชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ลงมือปฏิบัติก่อนที่หน่วยงานรัฐจะเข้าถึงจึงต้องเยียวยาตนเองได้ในระดับหนึ่งหากรัฐไม่อาจตอบสนองต่อความหลากหลายของชุมชนได้ทั้งหมด ดังนั้น ชุมชนจึงต้องดึงทุนทางสังคมที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ดังงานศึกษาต่อไปนี้ที่แสดงให้เห็นการใช้ทุนทางสังคมของชุมชน ความพยายามของชุมชนหรือหน่วยงานในประเทศต่างๆ ที่จะนำทุนทางสังคมมาเป็นกลไกหนึ่งในการรับมือสถานการณ์ภัยพิบัติ

กรณีความพยายามในการตอบสนองของท้องถิ่นต่อกรณีเฮอริเคน Katrina และ Rita โดยมีการสัมภาษณ์และสนทนาเชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับชาติและระดับท้องถิ่น พบว่าคนในชุมชนเพิ่งจะมีการรับมือเพื่อช่วยเหลือกันภายในเขตปกครอง Huntsville และ Walker ซึ่งเป็นสถานที่พักพิงของผู้อพยพ และจากการศึกษาพบว่าความเชื่อใจได้ทำให้เกิดการร่วมมือกันทั้งระหว่างประชาชนและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ เพราะเมื่อมีความไว้วางใจสถาบันทางสังคมจะได้รับความชอบธรรมในการบริหารจัดการซึ่งเป็นมิติที่สำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ จำนวนอาสาสมัครก็มากขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทุนทางสังคมในภาวะฉุกเฉินอาจพัฒนาได้จากที่มีอยู่เดิมหรือเกิดขึ้นใหม่ แต่ที่สำคัญคือการเตรียมการวางแผน อบรมด้านภัยพิบัติแก่ประชาชนหรืออาสาสมัคร แม้จะไม่ได้ใช้แผนและความรู้จากการอบรมก็ทำให้ชุมชนมีทุนทางสังคมสำรองไว้ใช้ได้ภายหลัง (Miller, 2007)

กรณีการศึกษาเกี่ยวกับพายุทอร์นาโด Flint - Beecher ในปี ๑๙๕๓ ที่ผู้ประสบภัย ๙๒๗ คน ได้รับการช่วยเหลือโดยกลุ่มกู้ภัยซึ่งเกิดขึ้นเอง โดยกลุ่มกู้ภัยที่เพิ่งจะเกิดขึ้นนี้มีความสัมพันธ์ทางสังคมกับชุมชน โดยเป็นครอบครัวเพื่อนบ้านหรือสมาชิกในชุมชนส่วนใหญ่ หรือหลังเกิดเหตุแผ่นดินไหวที่เม็กซิโกในปี ๑๙๘๕ ก็ทำให้เกิดการจัดตั้งองค์การที่เกิดจากการทำกิจกรรมทั่วไป (Quarantelli, 1993) หรือหลังเกิดเหตุแผ่นดินไหวในเปรูปี ๑๙๙๐ ได้เกิดองค์กรชุมชนอย่างไม่เป็นทางการเพื่อสนองต่อภัยพิบัติ แต่หน่วยงานภาครัฐกลับไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก (Schellong, 2007, p. 6)

Yamamura (๒๐๐๘) ศึกษาภัยทางธรรมชาติ ทุนทางสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างภัยธรรมชาติและทุนทางสังคม พบว่า ทุนทางสังคมนั้นช่วยลดความเสียหายที่เกิดจาก

ภัยพิบัติได้ โดยข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก หรือประสบการณ์ในอดีตจะเป็นประโยชน์ต่อความร่วมมือและนำไปสู่การป้องกันภัยที่มีประสิทธิภาพ แต่หากภัยพิบัตินั้นผ่านพ้นไปแล้ว ข้อมูลนั้นก็จะมีประสิทธิภาพลดลง นอกจากนี้ ระดับของรายได้ก็มีผลต่อการช่วยเหลือกันอยู่บ้างในกรณีภัยพิบัติขนาดเล็ก แต่ในกรณีที่จะทำให้ลดจำนวนผู้ประสบภัยในภัยพิบัติขนาดใหญ่แล้ว การมีรายได้ระดับสูงสุดจะทำให้เกิดการช่วยเหลือกันมากกว่าปัจจัยด้านทุนทางสังคม นั้นเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ควรมีเพียงเทคโนโลยีขั้นสูงในการจัดการกับภัยพิบัติเท่านั้น แต่ต้องพยายามส่งผ่านข้อมูลไปยังสังคม เพื่อกระตุ้นความเป็นพลเมืองให้ชุมชนออกมาช่วยเหลือกันและเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่รับมือกับสาธารณภัย

ตัวอย่างงานศึกษาทุนทางสังคมกรณีอุทกภัยในเวียดนามปี ๒๐๐๓ และ ๒๐๐๘ โดย Economy and Environment Program for South - east Asia (2009) พบว่า ทุนทางสังคมมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม สนับสนุนการกระทำที่เป็นส่วนรวมและยังเอื้อให้เกิดการพัฒนา กฎและบรรทัดฐานอย่างการลงโทษหรือแทรกแซง แต่เครือข่ายทางสังคมและความร่วมมือของชุมชนในเวียดนามเกิดขึ้นเฉพาะในตอนที่ภัยพิบัติ เพราะเวียดนามมีหน่วยงานรับผิดชอบภัยพิบัติอันเกี่ยวเนื่องกับสภาพอากาศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมักขึ้นอยู่กับคณะกรรมการควบคุมอุทกภัยและवादภัย รวมทั้งมีแผนในการรับมืออย่างเป็นทางการ ทำให้ชุมชนไม่ได้ตัดสินใจหรือรวมกลุ่มอาสาสมัคร เพราะคิดว่ารัฐบาลรับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติทั้งหมดแล้ว ซึ่งทัศนคติดังกล่าวเป็นผลเสียต่อการส่งเสริมทุนทางสังคม ทำให้ลดทอนศักยภาพในการรับมือกับภัยพิบัติของชุมชน และขาดการเกื้อกูลช่วยเหลือกันในยามคับขัน

การศึกษาของ Chia (๒๐๑๐) ต่อการพัฒนาศักยภาพชุมชนในการจัดการกับภัยพิบัติโดยการลงทุนด้วยทุนทางสังคมซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาร่วมกันระหว่างสมาชิกของ Canadian credit union และชุมชน พบว่า การร่วมกันเตรียมพร้อมด้านภัยพิบัติ ถือเป็น การสร้างทุนทางสังคมที่ไม่สูญเปล่าเพราะช่วยส่งเสริมศักยภาพชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ โดยอาจมีการจัดอบรมอาสาสมัครกับแผนกหรือหน่วยฉุกเฉินของโรงพยาบาลเพื่อให้เข้าใจต่อความต้องการต่างๆ ของผู้ประสบภัย สร้างการสื่อสารความเข้าใจในกลุ่มผู้ประสบภัย ตั้งกองทุนฉุกเฉิน สื่อสารกันบนฐานความสัมพันธ์และความเชื่อใจ โดยใช้ผู้นำในชุมชนเป็นหลักและมีเครือข่ายกับองค์กรอื่นๆ พร้อมทั้งระบุบทบาทให้กับเครือข่ายองค์กรนั้นๆ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการให้ข้อมูลข่าวสาร

สำหรับประเทศไทยมีกลไกทางกฎหมายและแผนงานรองรับเกี่ยวกับภัยพิบัติหลัก ๆ ดังนี้

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในระดับต่างๆ และแนวทางปฏิบัติทั้งก่อนเกิดภัย การตอบสนอง และการฟื้นฟู โดยไม่ได้มีการกล่าวถึงการใช้กลไกด้านชุมชนมากนัก อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีสาระสำคัญที่กล่าวถึงการให้การฝึกอบรมด้านภัยพิบัติแก่อาสาสมัคร

ตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ มีการระบุถึงแนวโน้มของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ค่อนข้างให้ความสำคัญกับทุนทางสังคม คือ เน้นการมีส่วนร่วม สร้างระบบเครือข่าย เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ เช่นเดียวกับแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็ได้มีแนวปฏิบัติที่ให้มีการเผยแพร่ความรู้ อบรม ประชาสัมพันธ์ ให้กับประชาชนในการเตรียมรับมือกับภัยต่างๆ

จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าทุนทางสังคมทำให้ชุมชนมีความพร้อมตามศักยภาพที่จะรับมือกับภัยพิบัติ และชุมชนยังมีความต้องการที่จะให้การช่วยเหลือ โดยมีการจัดระบบองค์การหรือกลุ่มขึ้นเองได้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นมา เช่น เกิดการตั้งกลุ่มอาสาสมัครที่เกิดจากความเป็นเพื่อนบ้านและมีความไว้วางใจกัน เกิดการเตรียมพร้อมร่วมกันระหว่างสมาชิกชุมชนที่มีจิตอาสากับหน่วยงานเฉพาะทางในชุมชน ในขณะเดียวกัน ในสังคมที่รัฐไม่ให้การยอมรับทุนทางสังคมจะเป็นผลให้เส้นความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ภายในชุมชน และระหว่างรัฐกับชุมชนหายไป ซึ่งทุนทางสังคมนี้ดึงกลับมาได้ยากยิ่งหากเกิดภัยพิบัติ และเป็นผลให้รัฐรับมือกับภัยพิบัติอย่างไม่ครอบคลุมกับสภาพปัญหาและพื้นที่

จากกรณีผลกระทบอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ที่ได้กล่าวมาในเนื้อหาก่อนหน้านี้ถึงผลกระทบในภาพกว้างก็พบว่ามีการส่งเสริมทุนทางสังคมเพื่อการมีส่วนร่วมทางนโยบายรัฐอยู่บ้าง ได้แก่ ภาครัฐมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติโดยการเผยแพร่ข่าวสารทางสถานีโทรทัศน์ NBT ของรัฐ มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อกรณีอุทกภัยจากประชาชนและนักวิชาการ มีการส่งเสริมให้เกิดการร่วมปฏิบัติโดยการเปิดรับอาสาสมัครเพื่อช่วยแพ็คถุงยังชีพและบรรจุกระสอบทราย ซึ่งเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมอยู่ในบางระดับ ดังนั้น ทุนทางสังคมยังถูกนำไปใช้ไม่เต็มประสิทธิภาพมากนักเพราะรองรับต่อนโยบายการบริหารจัดการกรณีฉุกเฉินอย่างภัยพิบัติในขั้นตอนการตอบสนองเท่านั้น และยังไม่มีการส่งเสริมทุนทางสังคมตามที่กลไกกฎหมายและแผนงานต่างๆ ของรัฐกำหนดไว้ คือ การวางแผนและอบรมอาสาสมัคร ที่ถือเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติอื่นๆ อย่างเช่นการเตรียมการและการฟื้นฟู

๕. ทูทางสังคมในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์ฉุกเฉินเปรียบเทียบ

จากการนำเสนอทูทางสังคมในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์ฉุกเฉิน ผู้เขียนได้สรุปภาพรวมเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงรูปแบบของทูทางสังคมทั้ง ๒ สถานการณ์เป็น ๔ ประเด็น ได้แก่ ประเด็นด้านเป้าหมาย บทบาท อุปสรรค และปัจจัยส่งเสริม ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบทูทางสังคมในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

ประเด็นเปรียบเทียบ	ทูทางสังคมในสถานการณ์ปกติ	ทูทางสังคมในสถานการณ์ฉุกเฉิน
เป้าหมาย	ทำให้สังคมเกิดความสัมพันธ์และความร่วมมืออันเป็นรากฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน	ทำให้ชุมชนซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งในสังคมตอบสนองต่อภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม ซึ่งช่วยให้สังคมกลับสู่สภาวะปกติได้เร็วยิ่งขึ้น
บทบาท	เป็นโครงสร้างใดๆ ในสังคม เป็นความสัมพันธ์ ความไวเนื้อเชื้อใจ วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้น	เป็นสายสัมพันธ์จึงช่วยให้เกิดความต้องการที่จะช่วยเหลือกันจนเกิดการรวมกลุ่มและเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งตอบสนองกับภัยพิบัติในระดับชุมชนได้ทั่วถึงและหลากหลายกว่ากลไกที่เป็นทางการ
อุปสรรค	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ได้รับการยอมรับจากสถาบันที่เป็นทางการอย่างภาครัฐ ทำให้ขาดการส่งเสริมและไม่มีบทบาท - สังคมโดยทั่วไปมักมีแนวโน้มตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้า จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับทูทางสังคมเท่าที่ควร 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ได้รับการยอมรับจากสถาบันที่เป็นทางการอย่างภาครัฐ ทำให้ขาดการส่งเสริมและไม่มีบทบาท - ไม่ให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันและขาดการสื่อสาร จึงทำให้เกิดการบูรณาการที่ขาดช่วง และชุมชนจะตอบสนองภัยพิบัติได้ไม่ดี
ปัจจัยส่งเสริม	การส่งเสริมให้เห็นคุณค่าของทูทางสังคมที่มีอยู่ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม	การให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเตรียมความพร้อมอยู่เสมอโดยการส่งมอบองค์ความรู้ ประสบการณ์ และทูทางสังคมไว้ให้มาก

จากตารางเปรียบเทียบรูปแบบของทูทางสังคมในสถานการณ์ปกติและในสถานการณ์ฉุกเฉิน สรุปได้ว่าทูทางสังคมในสองสถานการณ์ไม่มีความแตกต่างกันในประเด็นด้านบทบาท เพราะทูทางสังคมในประเด็นนี้ทำหน้าที่เป็นสายสัมพันธ์และมีผลทางความรู้สึกต่อสมาชิกในสังคมจนทำให้เกิดพฤติกรรมการช่วยเหลือและร่วมมือกัน และไม่มี ความแตกต่างกันในประเด็นอุปสรรคที่ว่ากลไกที่เป็นทางการอย่างภาครัฐอาจจะยังไม่ยอมรับเพราะความไม่เข้าใจถึงความสำคัญของทูทางสังคม และถึงแม้รัฐยอมรับความสำคัญของทูทางสังคมได้

แล้วก็ต้องมีการส่งเสริมตามมา ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่านโยบายที่ส่งเสริมทุนทางสังคมจะต้องตอบสนองต่อลักษณะและธรรมชาติของสังคมแต่ละพื้นที่ ดังนั้น นโยบายนี้จึงต้องหลากหลาย ยืดหยุ่น และครอบคลุม ซึ่งขัดแย้งกับลักษณะของภาครัฐที่มีความเป็นระบบราชการที่มีลักษณะตายตัว ใช้ตัวแบบเดียวในการแก้ปัญหาและพัฒนา

ความแตกต่างกันระหว่างทุนทางสังคมในสองสถานการณ์คือในประเด็นด้านเป้าหมาย อุปสรรค และปัจจัยส่งเสริม ความต่างในประเด็นด้านเป้าหมายนั้นจะเห็นได้ว่าทุนทางสังคมในสถานการณ์ปกติมีเป้าหมายที่เรียบง่ายและเป็นอุดมคติ ขณะที่เป้าหมายของทุนทางสังคมในสถานการณ์ฉุกเฉินจะเห็นว่าทุนทางสังคมมีคุณค่าถึงระดับที่ทำให้ชุมชนสามารถอยู่รอดได้แม้ในสถานการณ์ที่มีความผกผันสูง นั่นเท่ากับว่า ชุมชนจะต้องมีทุนทางสังคม เช่น คน อุปกรณ์ โครงสร้างพื้นฐาน เครือข่าย ฯลฯ ที่หลากหลายทั้งในแนวราบและในแนวตั้ง

สำหรับประเด็นด้านอุปสรรคที่มีความต่างกันนั้น ในสถานการณ์ปกติชุมชนมักไม่ตื่นตัว หากภาครัฐจะมีการส่งเสริมทุนทางสังคม เพราะรูปแบบการส่งเสริมทุนทางสังคมของรัฐมักเป็นการอบรม ให้ความรู้ ให้ชุมชนจัดทำแผน ซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตในทางตรงมากนัก และชุมชนเองมักจะตื่นตัวเมื่อเกิดปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แตกต่างจากในสถานการณ์ภัยพิบัติ ชุมชนจะมีความตื่นตัวมากกว่าและอุปสรรคในสถานการณ์ภัยพิบัติจะเป็นเรื่องความผิดพลาดและการส่งผ่านข้อมูลข่าวสาร

ในส่วนประเด็นด้านปัจจัยส่งเสริมมีความแตกต่างกันเพราะทุนทางสังคมในสถานการณ์ปกตินั้นมีอุปสรรคที่ชุมชนละเลยต่อความสำคัญของทุนทางสังคม การส่งเสริมจึงต้องสร้างความรู้สึกรู้ถึงคุณค่าของสิ่งที่ชุมชนมีอยู่โดยเปลี่ยนแปลงรูปแบบการส่งเสริมแบบเดิม ๆ เพราะแต่ละชุมชนมีลักษณะที่แตกต่างกันจึงต้องการการเข้าถึงที่ไม่เหมือนกันในแต่ละชุมชน ขณะที่การส่งเสริมทุนทางสังคมในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นยังคงเป็นเรื่องของชุดข้อมูล ประสบการณ์และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ เพราะในสถานการณ์เฉพาะหน้าชุมชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะนำทุนทางสังคมมาใช้เพื่อความอยู่รอด ดังนั้น การผลักดันให้เกิดความรู้และการเตรียมการจึงมีความสำคัญที่ช่วยส่งเสริมทุนทางสังคมในสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากการนำเสนอของผู้เขียนถึงรูปแบบทุนทางสังคมและการเปรียบเทียบรูปแบบทุนทางสังคม ดูเหมือนว่า ทุนทางสังคมในสถานการณ์ฉุกเฉินจะมีความสำคัญมากกว่า แต่ในความเป็นจริงแล้วทุนทางสังคมในสถานการณ์ปกติมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน มิฉะนั้น ชุมชนจะไม่มีทุนทางสังคมในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติ เพราะชุมชนขาดความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ เชื่อใจ ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน หรือความเป็นเครือข่าย ฯลฯ

ดังนั้น ทูทางสังคมในสถานการณ์ปกติมีความจำเป็นและทูทางสังคมในสถานการณ์ภัยพิบัติก็มีความสำคัญ เพียงแต่ในสถานการณ์ภัยพิบัติชุมชนที่จะรับมือได้นั้นต้องมีความหลากหลายและยืดหยุ่น มีทูทางสังคมเป็นคลังสำรองไว้มาก ทั้งนี้ ปัจจัยที่สำคัญเพิ่มเติมเข้ามาคือเรื่องของข้อมูลข่าวสารและการส่งผ่านข้อมูลที่จะทำให้ใช้ทูทางสังคมที่มีอยู่ได้เต็มประโยชน์

๕. สรุปและข้อเสนอแนะ

ทูทางสังคมไม่ใช่แนวคิดใหม่ในสังคมไทย และไม่ใช่แนวปฏิบัติใหม่ในสังคมไทยอีกเช่นกัน เพราะทูทางสังคมได้ฝังรากลึกอยู่ในระบบวัฒนธรรม ซึ่งในสังคมไทยเองมีการศึกษาทางประวัติศาสตร์และความเป็นอยู่ในสังคมปัจจุบันที่เป็นเครื่องยืนยันว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่เต็มเปี่ยมไปด้วยทูทางสังคม แต่เป็นธรรมดาว่าเมื่อบริบทสังคม สภาพแวดล้อมต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป ย่อมทำให้ทูทางสังคมในชุมชนหนึ่งๆ เพิ่มขึ้นหรือลดลงในระดับที่แตกต่างกันไปตามปัจจัยที่เข้ามากระทบ

สำหรับข้อเสนอแนะจากบทความนี้ในการส่งเสริมทูทางสังคมทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน นอกจากภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญและยอมรับความสำคัญของทูทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนได้แล้ว ภาครัฐควร

๑. ทำความเข้าใจแล้วนำรูปแบบการพัฒนาและรับมือกับปัญหาที่หลากหลายหลากเข้าไปส่งเสริมให้เกิดขึ้นในสังคมระดับชุมชน

๒. กำหนดนโยบายทูทางสังคมและแนวทางอย่างกว้างเพื่อให้ชุมชนนำทูทางสังคมมาใช้ประโยชน์ ในสถานการณ์ปกติควรมีกระบวนการสร้างเสริมคุณค่า ส่วนการรับมือในสถานการณ์ภัยพิบัติ นโยบายและแนวทางของรัฐจะต้องมีความกระชับ เข้าใจง่าย และข้อมูลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมให้มาก

๓. ควรดำเนินการส่งเสริมทูทางสังคมโดยเน้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมีปฏิสัมพันธ์หรือความร่วมมือกันในแนวราบมากกว่าความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง เพราะทูทางสังคมมีลักษณะของความไวเนื้อเชื้อใจและไม่เป็นทางการสูง จึงจะนำไปสู่ความร่วมมือและไม่เกิดการต่อต้าน ยกเว้นในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจต้องการสั่งการ ก็อาจใช้ทูทางสังคมในแนวตั้งซึ่งควรจะมีการประชาสัมพันธ์ถึงความจำเป็นและทำความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบัน สังคมทุกระดับต้องมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องในภาวะปกติ และต้องเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างภัยพิบัติที่เกิดบ่อยครั้งมากขึ้น ซึ่งสังคมระดับชุมชนเป็นหน่วยที่รับผลกระทบได้ง่ายที่สุดและมีแนวโน้มไม่สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือจากกลไกหลักของรัฐได้ในช่วงเวลาฉุกเฉิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมระดับชุมชนต้องปรับตัว ทั้งนี้ ภาครัฐต้องให้การยอมรับจึงจะเกิดการสนับสนุนและส่งเสริมตามมา

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๑). *แผนปฏิบัติการราชการ ๔ ปี (พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๔) กรมการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ: กรมการพัฒนาชุมชน.
- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๓). *ประวัติกรมการพัฒนาชุมชน*. สืบค้นวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ จาก <http://www.cdd.go.th/aboutus1.php>.
- แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘
- พรชัย ตระกูลวรานนท์. (๒๕๔๙). *ทฤษฎีสังคมและแบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร. (๒๕๕๒). *นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุดทอง.
- สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๓). *การศึกษาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาชุมชนบริเวณโรงไฟฟ้ากระบี่ในเขตตำบลคลองขนาน ปากส้าย และ ตลิ่งชัน อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สมพร เฟื่องจันทร์. (๒๕๕๒). *นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: นายเชียววัฒน์ เฟื่องจันทร์.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Amado, M. P. & other. (2009). Public Participation in Sustainable Urban Planning. *World Academy of Science, Engineering and Technology*. 53. 597- 603.
- Badescu, G. & Uslaner, E.M. (2003). Introduction. In *Social capital and the transition to democracy*. Gabriel Badescu & Eric M. Uslaner (Eds.) London: Routledge, 2003.
- Baron, S, Field, J, & Schuller, T. (2000). Chapter 1 Social Capital: A review and critique. In *Social capital: Critical perspectives*. Stephen Baron, John Field, and Tom Schuller (Eds.). Oxford: New York: Oxford University Press.
- Capacity through Social Capital Investment. *The Australian Journal of Emergency Management*. 25(1). 18-22.

- Chia, J. (2010, January). Engaging Communities before an Emergency: Developing Community
- Dowley, K.M. & Silver, B.D. (2003). Social Capital, Ethnicity and Support for Democracy in the Post-Communist States. In *Social capital and the transition to democracy*. Gabriel Badescu & Eric M. Uslaner (Eds.) London: Routledge, 2003.
- Gomulia, C. (2006). *State-Society Networks and Social Capital: A case of Political Participation in the Western Cape Province (South Africa)*. A Master Thesis submitted to the Institute for Social Development, University of the Western Cape.
- Killerby, P. (2001). *Social capital, participation and sustainable development: recent examples of inclusive consultation in New Zealand*. A paper for International Community Development Conference April 2001, Rotorua, New Zealand.
- Lin, N. (2001). *Social Capital: A theory of Social Structure and Action*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Miller, L. M. (2007). Collective Disaster Response to Katrina and Rita: Exploring Therapeutic Community, Social Capital and Social Control. *Southern Rural Sociology*. 22(2). pp. 45-63.
- Schellong, A. (2007). *Increasing Social Capital for Disaster Response through Social Networking Services (SNS) in Japanese Local Governments*. The research project funded by The University of Tokyo.
- Szreter, S. (2000). Chapter 3: Social Capital, the Economy, and Education in Historical Perspective. In *Social capital: Critical perspectives*. Stephen Baron, John Field, and Tom Schuller (Eds.). Oxford: New York: Oxford University Press.
- Wenner, M. (2000). *Public Participation in Forestry in Europe and North America*. Geneva: International Labour Office.
- Yamamura, E. (2008, April). *Learning Effect and Social Capital: A case Study of Natural Disaster from Japan*. Retrieved date November 1, 2011 from <http://mpra.ub.unimuenchen.de/10249/>.



ปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ของไทย The Problems of Personnel Administration of Municipalities in Southern Thailand

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ *

บทคัดย่อ

ในการวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ และเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารและพนักงานเทศบาลในจังหวัดกระบี่ นครศรีธรรมราช สงขลา และสตูล จำนวน ๓๖๘ คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามและได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน ๓๓๖ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๙๑.๐๓ การวิเคราะห์ข้อมูลได้ใช้สถิติร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าไค-สแควร์ (Chi-square) ผลการศึกษาพบว่า

* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

๑. ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

(๑.๑) ด้านโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ., ก.กลาง, ก.จังหวัด) อยู่ในระดับปานกลาง (๑.๒) ด้านการกำหนดตำแหน่ง (PC) อยู่ในระดับปานกลาง (๑.๓) ด้านการสรรหาและคัดเลือกอยู่ในระดับปานกลาง (๑.๔) ด้านการบรรจุแต่งตั้งอยู่ในระดับปานกลาง (๑.๕) ด้านการโอนย้ายอยู่ในระดับมาก (๑.๖) ด้านการเลื่อนตำแหน่งอยู่ในระดับปานกลาง (๑.๗) ด้านการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับปานกลาง (๑.๘) ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง (๑.๙) ด้านอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอยู่ในระดับปานกลาง (๑.๑๐) ด้านการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์อยู่ในระดับปานกลาง และ (๑.๑๑) ด้านการออกจากราชการอยู่ในระดับปานกลาง

๒. ผลการหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

(๒.๑) อายุ และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ และ (๒.๒) เพศ ระดับการศึกษา และสถานภาพ สมรส ตำแหน่ง รายได้ต่อเดือน และขนาดของเทศบาลที่สังกัด ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕

คำสำคัญ การบริหารงานบุคคล เทศบาล

Abstract

The objectives of this study were to study the levels of problems in personnel administration of municipalities in Southern Thailand and to investigate the relationship between the demographic data and the levels of problems in personnel administration of municipalities in Southern Thailand. The samples of this study were 368 cases. 336 copies or 91.03 percent of questionnaires used in collecting the data were returned. The data were analyzed using descriptive statistics: percentage, mean, standard deviation and chi-square. The study revealed that

1. The overall levels of problems in personnel administration of municipalities were moderate. The levels of problems for each aspect were as follows:

(1.1) The local staffs committee's structure was moderate. (1.2) Position classification was moderate. (1.3) Recruitment and selection was moderate. (1.4) Placement was moderate. (1.5) Transfer was very much. (1.6) Promotion was moderate. (1.7) Increasing efficiency and in promoting incentives for working in bureaucracy was moderate. (1.8) Performance evaluation was moderate. (1.9) Salary and benefit was moderate. (1.10) Discipline action, appeals and grievance was moderate. and (1.11) Separation was moderate.

2. The results of the relation between the demographic data and the levels of problems in personnel administration of municipalities in Southern Thailand.

(2.1) Age and length of service time with the municipality was a statistically significant at the level .05 in the problems of personnel administration. and (2.2) Gender, levels of education, marital status, position, monthly income, and the size of municipality was not a statistically significant at the level .05 in the problems of personnel administration.

Keywords Personnel administration, municipalities

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๓) ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และในหมวด ๑๔ การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา ๒๘๑ - ๒๙๐ ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและ

การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยมาตรา ๒๔๘ ได้กำหนดการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญฯ : ๒๕๕๐)

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นต้นมา โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกัน คณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน ๕ คน (๓) ผู้แทนเทศบาลจำนวน ๖ คน (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีเจตนาที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเอง โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง แต่ในทางปฏิบัติเมื่อนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปใช้กลับต้องประสบปัญหานานัปการ เช่น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลมีหลายระดับและมีการแยกเป็นแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน จนทำให้ไม่มีเอกภาพในการบริหาร การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนมาก และจะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น จนทำให้ไม่สามารถที่จะโยกย้ายได้ และไม่เอื้ออำนวยต่อการหมุนเวียนพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพิจารณาโทษวินัยอย่างร้ายแรงและการพิจารณา

อุทธรณ์โทษวินัยยังไม่มีหลักประกันความเป็นธรรม อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือก การสอบคัดเลือก การสอบแข่งขัน ยังไม่มีระบบและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติกับพนักงานและบุคคลทั่วไป จึงทำให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว (บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.) จากปัญหาต่างๆ ดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ว่ามีอะไรบ้าง และมีปัจจัยส่วนบุคคลใดที่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้
๒. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้

สมมติฐานการวิจัย

๑. ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้อยู่ในระดับปานกลาง
๒. ปัจจัยส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี จำนวน ๕๗๐ คน และพนักงานเทศบาลใน ๑๔ จังหวัดภาคใต้จำนวน ๘,๓๙๗ คน รวม ๘,๙๖๗ คน ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๓๖๘ คน โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบผสม (Mixed Sampling)
๒. ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ๑๑ ด้าน ได้แก่ (๑) โครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (๒) การกำหนดตำแหน่ง (๓) การสรรหาและการคัดเลือก (๔) การบรรจุแต่งตั้ง (๕) การโอนย้าย (๖) การเลื่อนตำแหน่ง (๗) การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ (๘) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (๙) อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น (๑๐) การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และ (๑๑) การออกจากราชการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทำให้ทราบปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้
๒. ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้
๓. เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ความหมาย

บัณฑิต รัตนสัมพันธ์ และนราธิป ศรีราม (๒๕๔๘: ๒๐๓) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการในการดำเนินการเพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์ บำรุงรักษา และพัฒนาบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดความต้องการด้านบุคคล การสรรหาและคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคคลและฝึกอบรม การบริหารค่าตอบแทน และการแรงงานสัมพันธ์

ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

บัณฑิต รัตนสัมพันธ์ และนราธิป ศรีราม (๒๕๔๘: ๒๐๓-๒๐๔) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังนี้

๑. ช่วยในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. ช่วยให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ
๓. ช่วยให้เกิดการใช้คนอย่างเต็มศักยภาพ
๔. ช่วยสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน
๕. ช่วยในการบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ๓ ระดับ คือ

๑. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.”
๒. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
๓. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัด)

กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ได้ กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งขั้นตอนได้ ดังนี้

๑. การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
๒. การกำหนดตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง
๓. การสรรหาและการคัดเลือก
๔. การบรรจุแต่งตั้ง
๕. การโอนย้าย
๖. การเลื่อนตำแหน่ง
๗. การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ
๘. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๙. อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น
๑๐. วินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
๑๑. การออกราชการ

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้เทศบาล แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

๑. **เทศบาลตำบล** ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

๒. เทศบาลเมือง ได้แก่

๒.๑ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ

๒.๒ ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป รายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

๓. เทศบาลนคร ได้แก่

๓.๑ ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

๓.๒ มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

๓.๓ มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ถาวร เกียรติทับทิว และพรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (๒๕๔๐: ๑๔๖-๑๔๘) ได้ศึกษารูปแบบภาวะผู้นำในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการใน ๖ กระทรวงหลักของไทย พบว่า ข้าราชการพลเรือนส่วนมากไม่เคยได้รับเครื่องเชิดชูเกียรติคิดเป็นร้อยละ ๖๔.๘ ไม่เคยได้รับรางวัลคิดเป็นร้อยละ ๗๕.๕ ไม่เคยได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ (๒ ขั้น) คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๓ ไม่เคยได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ ทักษะทัศนคติ คุณธรรมและจริยธรรม ก่อนเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งคิดเป็นร้อยละ ๕๙.๗ ไม่เคยไปศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงาน หรือวิจัยในต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ ๖๘.๓

สรารุช อินทะพันธ์ (๒๕๕๓: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรีโดยรวมและแต่ละด้านอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาการบริหารงานบุคคลจำแนกตามปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สำนักงาน ก.ถ. (มปป.: ๒-๓) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุเฉลี่ย ๓๗.๘ ปี อยุ่ราชการเฉลี่ย ๑๑.๗ ปี ส่วนใหญ่จบปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีสถานภาพสมรส ระดับตำแหน่งอยู่ในระดับ ๔-๕ พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าค่าตอบแทนมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว ได้แก่ สิทธิการลา ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทางราชการ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๕๖: ๑๕-๒๕) ได้ศึกษาการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเชื่อมโยงกับการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง ๓ ปี มีความล่าช้า การจัดสอบเองเปิดโอกาสให้เกิดความไม่โปร่งใส การเลื่อนตำแหน่งหรือระดับตำแหน่งในสายปฏิบัติของข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทำได้ยากเพราะไม่มีตำแหน่งที่จะรองรับกับตำแหน่งที่ข้าราชการจะสามารถเลื่อนตำแหน่งหรือระดับได้ ขาดความคล่องตัวในการโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น อัตรากำลังไม่เหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน การอบรมไม่สามารถเพิ่มพูนทักษะ และความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้จริง ผู้บริหารมีอำนาจมากเกินไปในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

พนิต เข้มทอง และคณะ (๒๕๕๖: ๕) ได้ศึกษาทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุ ๓๑ - ๔๐ ปี ระดับการศึกษาปริญญาตรี มีสถานภาพสมรส รายได้ ๖,๐๐๑ - ๘,๐๐๐ บาท โครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีมากกว่า ๒๐๐ องค์กร ทำให้เกิดปัญหามาตรฐานและประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน เช่น การดำเนินการสอบ การเลื่อนระดับ การพิจารณาเห็นชอบในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การกำหนดเพดานค่าใช้จ่าย เงินเดือน ค่าจ้าง ประโยชน์ค่าตอบแทนอื่นของพนักงานและลูกจ้างส่วนท้องถิ่นที่นำมาจากเงินรายได้ของท้องถิ่น ไม่รวมเงินอุดหนุนอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถจ้างคนมาทำงานได้ในท้องถิ่นบางแห่งที่มีรายได้จำกัด การกำหนดตำแหน่งโดยใช้การจำแนกตำแหน่ง PC และระบบค่าตอบแทนยังไม่เหมาะสม การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการโอนย้าย ความก้าวหน้าในอาชีพของพนักงานมีความแตกต่างกันไปตามขนาดของพื้นที่ ประชากร และรายได้ที่แตกต่างกัน มาตรฐานและความเป็นธรรมในการประเมินผลพนักงานยังขาดเครื่องมือและตัวชี้วัดที่เหมาะสม

สุพรรณิ มาสวัสดี (๒๕๕๗: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดสงขลา พบว่า โดยภาพรวมมีปัญหาระดับปานกลาง ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลง หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ปัญหาด้านการสรรหาและคัดเลือก ปัญหาด้านการประเมินผลการทำงาน และปัญหาด้านการพัฒนาบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด พบว่า เพศและการศึกษาแทบจะไม่มีความสัมพันธ์

กับปัญหาการบริหารงานบุคคล ส่วนอายุและสายงานมีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคล

วิธีการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey research) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิจัยครั้งนี้ได้แบ่งประชากรออกเป็น ๒ ระดับ

๑. ระดับองค์การ ได้แก่ เทศบาลในจังหวัดภาคใต้ คือ จังหวัดกระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และ สุราษฎร์ธานี จำนวน ๑๘๐ แห่ง (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง)

๒. ระดับบุคคล ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นคือ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี จำนวน ๕๗๐ คน และพนักงานเทศบาลจำนวน ๘,๓๙๗ คน รวม ๘,๙๖๗ คน

ในการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางขนาดกลุ่มตัวอย่างของเคร็กกีและมอร์แกน ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ ๓๖๘ คน

ส่วนการสุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบผสม (Mixed sampling) และหลายขั้นตอน (Multistage) ทั้งในระดับองค์การและตัวบุคคล ดังนี้

ขั้นที่ ๑ การสุ่มตัวอย่าง ๑๔ จังหวัดภาคใต้ โดยแบ่งออกเป็นภาคใต้ตอนบนและภาคใต้ตอนล่าง ได้ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย (Simple random sampling) โดยวิธีจับฉลาก ภาคใต้ตอนบน ได้แก่ จังหวัดกระบี่ นครศรีธรรมราช ส่วนภาคใต้ตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดสงขลา และสตูล โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนของจำนวนเทศบาลคือ จังหวัดกระบี่มีเทศบาลทั้งหมด ๑๐ แห่ง กำหนดสัดส่วนเทศบาล ๒ แห่ง จังหวัดนครศรีธรรมราชมีเทศบาลทั้งหมด ๒๔ แห่ง กำหนดสัดส่วนเทศบาล ๕ แห่ง จังหวัดสงขลามีเทศบาลทั้งหมด ๒๒ แห่ง กำหนดสัดส่วนเทศบาล ๕ แห่ง จังหวัดสตูลมีเทศบาลทั้งหมด ๖ แห่ง กำหนดสัดส่วนเทศบาล ๒ แห่ง

ขั้นที่ ๒ การสุ่มตัวอย่างจากเทศบาลตามขนาดออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล กล่าวคือ ในจังหวัดกระบี่มีเทศบาลเมือง ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) และเทศบาลตำบล ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย (Simple random sampling) ในจังหวัดนครศรีธรรมราชมีเทศบาลนคร ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เทศบาลเมือง ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย และเทศบาลตำบล ๓ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย ในจังหวัดสงขลามีเทศบาลนคร ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย

เทศบาลเมือง ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย และเทศบาลตำบล ๓ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย ในจังหวัดสตูลมีเทศบาลเมือง ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เทศบาลตำบล ๑ แห่ง ใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย รวม ๑๔ เทศบาล

ระดับบุคคล ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี พนักงานเทศบาล เช่น ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกอง ผู้ปฏิบัติงานในสำนักปลัด กองคลัง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองช่าง เป็นต้น โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota sampling) ที่กระจายไปตามส่วนราชการดังกล่าวจำนวน ๑๔ เทศบาล รวมทั้งหมด ๓๖๘ คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล โดยปรับปรุงแบบสอบถามจาก พนิต เข้มทอง และคณะ (๒๕๔๖: ๒๗๘-๓๑๗) แบบสอบถามแบ่งออกเป็น ๓ ตอน คือ

ตอนที่ ๑ เป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ ๒ เป็นปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะ

หลักเกณฑ์การให้คะแนนในตอนที่ ๑

ไม่มีปัญหา	๐	คะแนน
มีปัญหาน้อย	๑	คะแนน
มีปัญหาปานกลาง	๒	คะแนน
มีปัญหามาก	๓	คะแนน

เกณฑ์การหาค่าเฉลี่ยในตอนที่ ๒

คะแนนสูงสุด - คะแนนต่ำสุด

จำนวนระดับ

$$= \frac{๓ - ๐}{๔} = ๐.๗๕๐$$

๔

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้พนักงานเก็บข้อมูลในจังหวัดกระบี่ นครศรีธรรมราช สงขลา และสตูล จำนวน ๓๖๘ ชุด และได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน ๓๓๕ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๙๑.๐๓ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเบลี (Bailey) ที่ว่าต้องได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ (Bailey อ้างถึงในอาคม ใจแก้ว: ๒๕๔๕: ๑๘๔)

๐ - ๐.๗๕๐	ไม่มีปัญหา
๐.๗๕๑ - ๑.๕๐๐	มีปัญหาน้อย
๑.๕๐๑ - ๒.๒๕๐	มีปัญหปานกลาง
๒.๒๕๑ - ๓.๐๐๐	มีปัญหามาก

การทดสอบเครื่องมือ

หลังจากที่ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ ท่าน คือ นายทิพย์ สายแก้ว ปลัดเทศบาล นางพินิจ รัตนะ หัวหน้าสำนักงานปลัด และนางสาวระวีวรรณ เพชรอักษร ตำแหน่งบุคลากร สำนักงานเทศบาลเมืองคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ตรวจสอบความถูกต้องตามเนื้อหา (Content validity) เพื่อปรับปรุงแก้ไข ต่อจากนั้นผู้วิจัยได้ทดสอบแบบสอบถาม (Pre - test) กับพนักงานเทศบาลเมืองพัทลุง จำนวน ๒๕ คน ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษา และหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) จากแบบสอบถามได้ค่า Alpha เท่ากับ .๙๕๕๐ ต่อจากนั้นผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก่อนที่จะดำเนินการเก็บข้อมูลจริงต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Product and Service Solution) ดังนี้

๑. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามใช้ ความถี่ ร้อยละ
๒. ปัญหาการบริหารงานบุคคลใช้ ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)
๓. การหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาการบริหารงานบุคคลได้ใช้ไค - สแควร์ (Chi - square)

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

ตาราง ๑ จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามตามปัจจัยส่วนบุคคล

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
๑. เพศ		
ชาย	๑๓๒	๓๙.๓
หญิง	๒๐๔	๖๐.๗
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐
๒. อายุ		
ไม่เกิน ๓๐ ปี	๖๐	๑๗.๙
๓๑ - ๔๐ ปี	๑๓๒	๓๙.๓
๔๑ - ๕๐ ปี	๑๐๒	๓๐.๔
๕๑ ปีขึ้นไป	๔๒	๑๒.๕
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐
๓. ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	๕๑	๑๕.๒
ปริญญาตรี	๒๒๕	๖๗.๐
สูงกว่าปริญญาตรี	๖๐	๑๗.๙
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐
๔. สถานภาพสมรส		
โสด	๑๑๗	๓๔.๘
สมรส	๒๐๒	๖๐.๑
หม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่	๑๗	๕.๑
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐
๕. ตำแหน่ง		
ผู้บริหารเทศบาล	๓๐	๘.๙
พนักงานเทศบาล	๓๐๖	๙๑.๑
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐
๖. ระยะเวลาการปฏิบัติงาน		
ไม่เกิน ๑๐ ปี	๑๗๘	๕๓.๐
๑๑ - ๒๐ ปี	๙๖	๒๘.๖
๒๑ ปีขึ้นไป	๖๒	๑๘.๕
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐
๗. รายได้ต่อเดือน		
๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท	๑๔๖	๔๓.๕
๑๒,๐๐๑ - ๑๘,๐๐๐ บาท	๗๙	๒๓.๕
๑๘,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑๑๑	๓๓.๐
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐
๘. ขนาดของเทศบาลที่สังกัด		
ใหญ่	๘๕	๒๕.๓๐
กลาง	๑๖๑	๔๗.๙๑
เล็ก	๙๐	๒๖.๗๘
รวม	๓๓๖	๑๐๐.๐

จากตาราง ๑ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุ ๓๑ - ๔๐ ปี สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรี มีสถานภาพสมรส เป็นพนักงานเทศบาล มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน ไม่เกิน ๑๐ ปี มีรายได้ต่อเดือน ๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท และสังกัดเทศบาลขนาดกลาง

ตาราง ๒ ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามรายด้าน

ด้าน	(\bar{X})	SD	ระดับปัญหา	ลำดับที่
๑. โครงสร้างคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ๓ ระดับ (ก.ถ., ก.กลาง, ก.จังหวัด)	๒.๐๒๓	.๕๘๓	ปานกลาง	๗
๒. การกำหนดตำแหน่ง (PC)	๒.๐๑๔	.๕๗๖	ปานกลาง	๘
๓. การสรรหาและคัดเลือก	๒.๑๑๕	.๖๓๒	ปานกลาง	๔
๔. การบรรจุแต่งตั้ง	๑.๙๗๘	.๕๙๔	ปานกลาง	๙
๕. การโอนย้าย	๒.๒๖๑	.๖๑๑	มาก	๑
๖. การเลื่อนตำแหน่ง	๒.๐๖๑	.๖๑๒	ปานกลาง	๖
๗. การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและ เสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ	๒.๐๙๖	.๖๑๕	ปานกลาง	๕
๘. การประเมินผลการปฏิบัติงาน	๒.๑๘๓	.๖๙๔	ปานกลาง	๓
๙. อัตราเงินเดือนและประโยชน์ ตอบแทนอื่น	๒.๒๑๙	.๕๘๖	ปานกลาง	๒
๑๐. การดำเนินการวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์	๑.๙๓๖	.๖๖๘	ปานกลาง	๑๐
๑๑. การออกจากราชการ	๑.๘๖๙	.๗๐๙	ปานกลาง	๑๑
รวม	๒.๐๖๘	.๖๒๕	ปานกลาง	

จากตาราง ๒ พบว่า ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลโดยภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๐๖๘$) และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการโอนย้าย ($\bar{X} = ๒.๒๖๑$) มีปัญหาอยู่ในระดับมาก ด้านอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ($\bar{X} = ๒.๒๑๙$) ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = ๒.๑๘๓$) ด้านการสรรหาและคัดเลือก ($\bar{X} = ๒.๑๑๕$) ด้านการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ ($\bar{X} = ๒.๐๙๖$) ด้านการเลื่อนตำแหน่ง ($\bar{X} = ๒.๐๖๑$) ด้านโครงสร้างคณะกรรมการพนักงาน ส่วนท้องถิ่น ๓ ระดับ (ก.ถ., ก.กลาง, ก.จังหวัด) ($\bar{X} = ๒.๐๒๓$) ด้านการกำหนดตำแหน่ง (PC) ($\bar{X} = ๒.๐๑๔$) ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ($\bar{X} = ๑.๙๗๘$) ด้านการดำเนินการวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ($\bar{X} = ๑.๙๓๖$) และด้านการออกจากราชการ ($\bar{X} = ๑.๘๖๙$) มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

ตาราง ๓ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล
กับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ปัจจัย ส่วนบุคคล	ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคล			รวม
	น้อย	ปานกลาง	มาก	
๑. เพศ				
ชาย	๑๖ (๑๒.๒)	๖๘ (๕๑.๙)	๔๗ (๓๕.๙)	๑๓๑ (๑๐๐.๐)
หญิง	๓๔ (๑๗.๑)	๙๕ (๔๗.๗)	๗๐ (๓๕.๒)	๑๙๙ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๔)	๑๑๗ (๓๕.๕)	๓๓๐ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๑.๕๒๖$ $df = ๒$ $Sig = .๔๖๖$				
๒. อายุ				
ไม่เกิน ๓๐ ปี	๑๔ (๒๔.๑)	๓๒ (๕๕.๒)	๑๒ (๒๐.๗)	๕๘ (๑๐๐.๐)
๓๑-๔๐ ปี	๑๗ (๑๓.๓)	๖๖ (๕๑.๖)	๔๕ (๓๕.๒)	๑๒๘ (๑๐๐.๐)
๔๑-๕๐ ปี	๑๑ (๑๐.๘)	๔๒ (๔๑.๒)	๔๙ (๔๘.๐)	๑๐๒ (๑๐๐.๐)
๕๑ ปีขึ้นไป	๘ (๑๙.๐)	๒๓ (๕๔.๘)	๑๑ (๒๖.๒)	๔๒ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๔)	๑๑๗ (๓๕.๕)	๓๓๐ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๑๖.๓๘๗$ $df = ๖$ $Sig = .๐๑๒$				
๓. ระดับการศึกษา				
ต่ำกว่าปริญญาตรี	๑๑ (๒๑.๖)	๒๐ (๑๒.๓)	๒๐ (๓๙.๒)	๕๑ (๑๐๐.๐)
ปริญญาตรี	๓๔ (๑๕.๕)	๑๑๗ (๕๓.๒)	๖๙ (๓๑.๔)	๒๒๐ (๑๐๐.๐)
สูงกว่าปริญญาตรี	๕ (๘.๕)	๒๖ (๔๔.๑)	๒๘ (๒๓.๙)	๕๙ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๔)	๑๑๗ (๓๕.๕)	๓๓๐ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๘.๘๒๒$ $df = ๔$ $Sig = .๐๖๖$				
๔. สถานภาพสมรส				
โสด	๒๐ (๑๗.๗)	๕๖ (๔๙.๖)	๓๗ (๓๒.๗)	๑๑๓ (๑๐๐.๐)
สมรส	๒๗ (๑๓.๕)	๙๙ (๔๙.๕)	๗๔ (๓๗.๖)	๒๐๐ (๑๐๐.๐)
หม้าย/หย่าร้าง/แยกกันอยู่	๓ (๑๗.๖)	๘ (๔๗.๑)	๖ (๓๕.๓)	๑๗ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๔)	๑๑๗ (๓๕.๕)	๓๓๐ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๑.๓๐๓$ $df = ๔$ $Sig = .๘๖๑$				
๕. ตำแหน่ง				
ผู้บริหารเทศบาล	๖ (๒๐.๐)	๑๙ (๖๓.๓)	๕ (๑๖.๗)	๓๐ (๑๐๐.๐)
พนักงานเทศบาล	๔๔ (๑๔.๗)	๑๔๔ (๔๘.๐)	๑๑๒ (๓๗.๓)	๓๐๐ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๔)	๑๑๗ (๓๕.๕)	๓๓๐ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๕.๐๙๖$ $df = ๒$ $Sig = .๐๗๖$				

ปัจจัย ส่วนบุคคล	ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคล			
	น้อย	ปานกลาง	มาก	รวม
๖. ระยะเวลาการปฏิบัติงาน				
ไม่เกิน ๑๐ ปี	๓๕ (๒๐.๑)	๙๓ (๕๓.๔)	๔๖ (๒๖.๔)	๑๗๔ (๑๐๐.๐)
๑๑ - ๒๐ ปี	๙ (๙.๖)	๓๘ (๔๐.๔)	๔๗ (๕๐.๐)	๙๔ (๑๐๐.๐)
๒๑ ปีขึ้นไป	๖ (๙.๗)	๓๒ (๕๑.๖)	๒๔ (๓๘.๗)	๖๒ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๔)	๑๑๗ (๓๕.๕)	๓๓๐ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๑๗.๙๔๒$		$df = ๔$		$Sig = .๐๐๑$
๗. รายได้ต่อเดือน				
๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท	๒๒ (๑๕.๔)	๗๖ (๕๓.๑)	๔๕ (๓๑.๕)	๑๔๓ (๑๐๐.๐)
๑๒,๐๐๑ - ๑๘,๐๐๐ บาท	๑๒ (๑๕.๖)	๓๔ (๔๔.๒)	๓๑ (๔๐.๓)	๗๗ (๑๐๐.๐)
๑๘,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑๖ (๑๕.๕)	๕๓ (๔๘.๒)	๔๑ (๓๗.๓)	๑๑๐ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๔)	๑๑๗ (๓๕.๕)	๓๓๐ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๒.๑๕๔$		$df = ๔$		$Sig = .๗๐๗$
๘. ขนาดของเทศบาล				
ใหญ่	๑๐ (๑๑.๙)	๔๖ (๕๔.๘)	๒๘ (๓๓.๓)	๘๔ (๑๐๐.๐)
กลาง	๒๔ (๑๕.๔)	๗๙ (๕๐.๖)	๕๓ (๓๔.๐)	๑๕๖ (๑๐๐.๐)
เล็ก	๑๖ (๑๘.๐)	๓๘ (๔๒.๗)	๓๕ (๓๙.๓)	๘๙ (๑๐๐.๐)
รวม	๕๐ (๑๕.๒)	๑๖๓ (๔๙.๕)	๑๑๖ (๓๕.๓)	๓๒๙ (๑๐๐.๐)
$X^2 = ๒.๙๗๖$		$df = ๔$		$Sig = .๕๖๒$

จากตาราง ๓ พบว่า

๑. เพศไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance มากกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลที่มีเพศต่างกัน จะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

๒. อายุมีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance น้อยกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้ที่มีอายุไม่เกิน ๓๐ ปี, ๕๑ ปีขึ้นไป และ ๓๑ - ๔๐ ปี มีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๒, ๕๔.๘ และ ๕๑.๖ ตามลำดับ ส่วนผู้ที่มีอายุ ๔๑ - ๕๐ ปี มีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๐ ดังนั้น ผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลที่มีอายุต่างกัน จะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน

๓. ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance มากกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาล

และพนักงานเทศบาลที่มีระดับการศึกษาต่างกัน จะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

๔. สถานภาพสมรสไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance มากกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลที่มีสถานภาพสมรสต่างกัน จะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

๕. ตำแหน่งไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance มากกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลที่มีตำแหน่งต่างกัน จะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

๖. ระยะเวลาการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance น้อยกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานไม่เกิน ๑๐ ปี และ ๒๑ ปีขึ้นไป มีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลางคิดเป็นร้อยละ ๕๓.๔ และ ๕๑.๖ ตามลำดับ ส่วนผู้ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน ๑๑ - ๒๐ ปี มีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมากคิดเป็นร้อยละ ๕๐.๐ ดังนั้นผู้บริหารเทศบาลและพนักงานที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานต่างกัน จะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน

๗. รายได้ต่อเดือนไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance มากกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาลและพนักงานที่มีรายได้ต่อเดือนต่างกัน จะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

๘. ขนาดของเทศบาลที่สังกัดไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ (ค่า Significance มากกว่า ๐.๐๕) กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาลที่มีขนาดของเทศบาลที่สังกัดต่างกันจะมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน

บทสรุป

สรุป

๑. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ ๓๑ - ๔๐ ปี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี มีสถานภาพสมรส เป็นพนักงานเทศบาล มีระยะเวลาการปฏิบัติงานไม่เกิน ๑๐ ปี มีรายได้ต่อเดือน ๖,๐๐๐ - ๑๒,๐๐๐ บาท และสังกัดเทศบาลขนาดกลาง

๒. ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๐๖๘$)

๒.๑ ด้านโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ., ก.กลาง, ก.จังหวัด) อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๐๒๓$)

๒.๒ ด้านการกำหนดตำแหน่ง (PC) อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๐๑๔$)

๒.๓ การสรรหาและคัดเลือกอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๑๑๕$)

๒.๔ การบรรจุแต่งตั้งอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๑.๙๗๘$)

๒.๕ การโอนย้ายอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = ๒.๒๖๑$)

๒.๖ การเลื่อนตำแหน่งอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๐๖๑$)

๒.๗ การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๐๙๖$)

๒.๘ การประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๑๘๓$)

๒.๙ อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๒.๒๑๙$)

๒.๑๐ การดำเนินการวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๑.๙๓๖$)

๒.๑๑ การออกจากราชการอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = ๑.๘๖๙$)

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้

๓.๑ อายุ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕

๓.๒ เพศ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส ตำแหน่ง รายได้ต่อเดือน และขนาดของเทศบาลที่สังกัด ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕

วิจารณ์

๑. ผลการศึกษาพบว่า ระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สราวุธ อินทะพันธ์ (๒๕๔๓: บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรีอยู่ในระดับปานกลาง เช่นเดียวกับงานวิจัยของ สุพรรณิ มาสวัสดี (๒๕๔๗: บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ส่วนมากมีปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สราวุธ อินทะพันธ์ (๒๕๔๓: บทคัดย่อ) เว้นแต่ปัญหาด้านการโอนย้ายอยู่ในระดับมาก กล่าวคือ การโอนย้ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง ๒ ฝ่าย โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาตามความจำเป็น ความรู้ความสามารถ และตัวบุคคล ซึ่งบางครั้งอาจถูกมองว่ามีการใช้ระบบอุปถัมภ์และไม่เป็นธรรม การโอนย้ายพนักงานของเทศบาลบางแห่งจะต้องหาบุคคลมาแทน หากหาบุคคลมาลงไม่ได้ ก็ไม่สามารถโอนย้ายได้ ซึ่งการโอนย้ายจะมีหลายขั้นตอนและต้องใช้เวลามาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ(๒๕๔๖: ๑๕-๒๕) ที่ว่า ขาดความคล่องตัวในการโอนย้ายข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

๒. เมื่อพิจารณาปัญหาการบริหารงานบุคคลเป็นรายข้อพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับมากตามด้านต่าง ๆ ดังนี้

- **ด้านการกำหนดตำแหน่ง** ได้แก่ “ทำให้พนักงานเทศบาลมุ่งเพื่อให้ได้ที่สูงขึ้น” ซึ่งยังมีความเหลื่อมล้ำและขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ดังนั้น “เมื่อพนักงานเทศบาลได้ที่สูงขึ้น จะประสบปัญหาต่อการโอนย้ายของพนักงานเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พนิต เข็มทอง และคณะ (๒๕๔๖: ๕) ที่ว่า การกำหนดตำแหน่งโดยใช้การจำแนกตำแหน่ง (PC) ยังไม่เหมาะสม

- **ด้านการสรรหาและคัดเลือก** ได้แก่ “ในการสรรหาและคัดเลือก ผู้บริหารเทศบาลมีอำนาจมาก” และ “มีการกำหนดตัวผู้ที่ได้รับการคัดเลือกไว้แล้ว ทำให้ผู้สมัครคนอื่น ๆ มีโอกาสได้รับการคัดเลือกน้อย” กล่าวคือ ในการสรรหาและคัดเลือกพนักงานขึ้นอยู่กับผู้บริหารเทศบาล ส่วนมากจะมาจากความเกรงใจกันหรือสนิทสนมกัน

- **ด้านการโอนย้าย** ได้แก่ “การโอนย้ายเป็นไปด้วยความยากลำบาก ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารทั้ง ๒ ฝ่าย” “การไม่ยอมรับการโอนย้ายของผู้บริหารเทศบาลบางแห่ง เพราะต้องผ่านความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรีก่อน” และ “การโอนย้ายใช้ระบบอุปถัมภ์

มากกว่าความรู้ความสามารถ” ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๔๖: ๑๕-๒๕) ตามที่ได้อภิปรายผลด้านการโอนย้ายในข้อ ๑

- การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ ได้แก่ “การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ (๒ ขั้น) ขึ้นอยู่กับผู้บริหารเทศบาล” โดยผู้บริหารเทศบาลจะเป็นผู้ประกาศผลการพิจารณา

- อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ได้แก่ “ไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพที่สูงขึ้น” และ “พนักงานเทศบาลบางแห่งไม่ได้รับเงินโบนัส ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารเทศบาล” ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๔๖: ๑๕-๒๕) ที่ว่า อัตราเงินเดือนไม่เหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน และงานวิจัยของ พนิต เข้มทอง และคณะ (๒๕๔๖: ๕) ที่ว่าระบบค่าตอบแทนยังไม่เหมาะสม แต่ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงาน ก.ค. (๒๕๔๖: ๑-๓) ที่ว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ ๔๐.๔๘ เห็นว่ามีความเหมาะสมในเรื่องการจ่ายเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น และไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงาน ก.ค. (มปป.: ๒-๓) ที่ว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าค่าตอบแทนมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว

๓. ผลการศึกษาพบว่า อายุและระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานเพียงบางส่วน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุพรรณิ มาสวัสดี (๒๕๔๗: บทคัดย่อ) ที่ว่า อายุมีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาล และพนักงานเทศบาล ที่มีอายุไม่เกิน ๓๐ ปี, ๓๑ - ๔๐ ปี และ ๕๑ ปีขึ้นไป มีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผู้ที่มีอายุ ๔๑ - ๕๐ ปี กลับมีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมาก นอกจากนี้ ผู้ที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่เกิน ๑๐ ปี และ ๒๑ ปีขึ้นไป มีระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผู้ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงาน ๑๑ - ๒๐ ปี กลับมีปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมาก

๔. ผลการศึกษาพบว่า เพศ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส ตำแหน่ง รายได้ต่อเดือน และขนาดของเทศบาลที่สังกัด ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุพรรณิ มาสวัสดี (๒๕๔๗: บทคัดย่อ) ที่ว่า เพศและการศึกษาแทบจะไม่มี ความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

ข้อเสนอแนะ

๑. โครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ., ก.กลาง และ ก.จังหวัด) สมควรให้มีโครงสร้างแบบเดิมต่อไป แต่อาจปรับโครงสร้างให้มีคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น เช่น อาจมีคณะอนุกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี และให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน อย่างเดียวกัน
๒. ควรนำระบบแท่งมาใช้แทนการกำหนดตำแหน่ง (PC) ซึ่งจะช่วยลดการแบ่งชั้น ระหว่างพนักงานเทศบาล
๓. การสรรหาและการคัดเลือกพนักงานเทศบาลควรใช้ระบบคุณธรรม วิธีการสอบ คัดเลือกและหลักเกณฑ์ต้องชัดเจน โปร่งใส และมีมาตรฐานเดียวกัน ควรให้ส่วนกลางเป็น ผู้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือก
๔. การบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาล ให้บรรจุแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้หรือผู้ได้ รับการคัดเลือกตามลำดับที่เหมือนกับระบบข้าราชการพลเรือน
๕. การโอนย้ายพนักงานเทศบาลควรพิจารณาตามความเหมาะสม ความจำเป็น และความรู้ความสามารถของพนักงานเทศบาล มากกว่าการเล่นพรรคเล่นพวก
๖. การเลื่อนตำแหน่งพนักงานเทศบาล ควรพิจารณาตามความสามารถและ ผลงานตามระบบคุณธรรม
๗. การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ ควรให้ พนักงานเทศบาลได้มีโอกาสศึกษาต่อ อบรม และดูงานมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจใน การปฏิบัติงาน
๘. การประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานเทศบาลควรประเมินไปตามผลงานและ หลักเกณฑ์ซึ่งสามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขได้ มีความโปร่งใสและเป็นธรรม
๙. ควรปรับอัตราเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาลเพิ่มขึ้นตามค่าครองชีพที่สูงขึ้น พนักงานระดับต้นควรได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอื่นเพิ่มเติม มีการจ่ายโบนัสให้แก่พนักงาน เทศบาล
๑๐. ในการดำเนินการทางวินัย ควรตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการสอบสวนทางวินัยเป็นอย่างดีและมีความเป็นธรรมกับ

ทุกฝ่าย ส่วนการอุทธรณ์ ควรให้มีคณะกรรมการรับอุทธรณ์ และคณะกรรมการลงโทษทางวินัย แยกจากกัน ส่วนการร้องทุกข์ ควรให้พนักงานเทศบาลได้มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบการร้องทุกข์

๑๑. ควรให้ความสะดวกและบริการที่ดีแก่ผู้ออกรากราชการในเรื่องการรับบำเหน็จ บำนาญ

๑๒. รัฐสภาควรพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อจะได้ประกาศใช้บังคับต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

๑. ควรศึกษาตัวแปรอิสระเพิ่มเติม ได้แก่ ศาสนา
๒. ควรเก็บข้อมูลจากลูกจ้างเทศบาล นอกเหนือไปจากผู้บริหารเทศบาล และ พนักงานเทศบาล
๓. ควรเก็บข้อมูลจากผู้บริหารเทศบาล พนักงานและลูกจ้างเทศบาลทั่วทุกภาค เพื่อจะได้ทราบปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทั่วประเทศ

เอกสารอ้างอิง

- ถาวร เกียรติทับทิว และพรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (๒๕๕๐). รูปแบบภาวะผู้นำในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ: ศึกษาเฉพาะกรณี ๖ กระทรวงหลักของไทย. หาดใหญ่: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (๒๕๕๖). รายงานการวิจัยการพัฒนาการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บัณฑิต รัตนสัมพันธ์ และนราธิป ศรีราม. (๒๕๕๘). “การจัดองค์การและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น หน่วยที่ ๑-๗. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔.
- พนิต เข้มทอง และคณะ. (๒๕๕๖). ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๔ ก. วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๒๐ ก วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก. วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.
- สำนักงาน ก.ถ. (มปป.). รายงานวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนของ พนักงานส่วนท้องถิ่น. มปป.
- สุพรรณดี มาสวัสด์. (๒๕๕๗). ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สงขลา. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สรารุณ อินทะพันธ์. (๒๕๕๓). ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรีตามความคิดเห็นของพนักงาน ส่วนตำบล. งานนิพนธ์หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร การศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา.
- อาคม ใจแก้ว. (๒๕๕๕). วิธีวิทยาการวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์. หาดใหญ่: คณะวิทยา การจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท

ผังรายการสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา มกราคม พ.ศ. 2559

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราชูปถัมภ์			เคารพธงชาติ พระบรมราชูปถัมภ์	
08.05 น.			สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)			สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)	
09.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแบบสด (ภาคเช้า) (live)			รับสัญญาณ คสช. บ้านฉิมมะ (55)	
09.05 น.			มองรัฐสภา (live)			ข่าวรัฐสภาแบบสด	
10.00 น.			เกาะติดสภา			ข่าวเช้า (25)	คิดอา (55)
10.05 น.			เกาะติดสภา			ข่าวสดภาคสนาม (55)	
11.00 น.			เกาะติดสภา			ข่าวรัฐสภาตั้งโต๊ะ	
11.05 น.			เกาะติดสภา			กฎหมายหน้า 1 (live) (55)	Parliament Film (25)
12.00 น.			เกาะติดสภา			ห้องข่าวรัฐสภาแบบสด (ภาคบ่าย) (live)	ข่าวสดภาคสนาม
13.00 น.			เกาะติดสภา			สายด่วนรัฐสภา (live) (2 ข.ม.)	ครอบครัวตัวตัวรับ (55)
14.00 น.			เกาะติดสภา			สายด่วนรัฐสภา (ต่อเนื่อง)	Politics in Minutes (3-5)
15.00 น.			เกาะติดสภา			ข่าวสดภาคสนาม	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)
16.00 น.			เกาะติดสภา			เสวนารัฐสภา (60)	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)
16.05 น.			เกาะติดสภา			My family ครอบครัวตัวตัวรับ (5)	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)
16.30 น.			เกาะติดสภา			Think ต่างๆทางเมือง (5)	ZOOM IN (5)
17.00 น.			เกาะติดสภา			ข่าวสดภาคสนาม	ข่าวสดภาคสนาม
17.05 น.			เกาะติดสภา			เปิดห้องหลังพระ (30)	ข่าวสดภาคสนาม
18.00 น.			เกาะติดสภา			ปิดห้องหลังพระ (30)	ข่าวสดภาคสนาม
18.30 น.			เกาะติดสภา			Highlight ประชุมสภา (55)	ข่าวสดภาคสนาม
19.00 น.			เกาะติดสภา			ข่าวพระราชสำนัก	ข่าวสดภาคสนาม
20.00 น.			เกาะติดสภา			รวมทรง (5)	รวมทรง (5)
20.35 น.			เกาะติดสภา			จุดร่วมความคิด (55)	กษัตริย์ไทย (25)
21.30 น.			เกาะติดสภา			Think ต่างๆทางเมือง (25)	ย้าย (ขอย) การเมืองไทย (55)
22.00 น.			เกาะติดสภา			ข่าวสดภาคสนาม	ข่าวสดภาคสนาม
22.05 น.			เกาะติดสภา			กฎหมายหน้า 1 (55)	สรุปข่าวรัฐสภาของสเปคท์ (55)
23.00 น.			เกาะติดสภา			สายด่วนรัฐสภา (55)	มองรัฐสภา (5)
24.00 น.			เกาะติดสภา			ข่าวสดภาคสนาม	ข่าวสดภาคสนาม
07.59 น.							

หมายเหตุ:
 ① หมายถึง วิทยุรัฐสภา
 ② หมายเหตุ: วิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ตั้งเวลา 09.30 น เป็นต้นไป
 ถ่ายทอดสดการประชุมสภาแบบสดทั้งชุด วิทยุโทรทัศน์รัฐสภา และวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์รัฐสภา ตั้งเวลา 10.00 น เป็นต้นไป



จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>