



พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 : สภาพ และปัญหา
ในการปฏิบัติตามนโยบาย

The Protection for Motor Vehicle Accident Victims Act
B.E. 2535 (1992) : Conditions and Problems in
Policy Implementation

พิทักษ์ มณีकरण
Pitak Maneeekan

วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

Master of Public Administration Thesis in Public Administration
Prince of Songkla University

2538

เลขหมู่ NT.25369	41.63	2538	ค.2
Bib Key	75521		

(1)

ชื่อวิทยานิพนธ์

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

: สภาพ และปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบาย

ผู้เขียน


นายพิทักษ์ มณีกรรณ

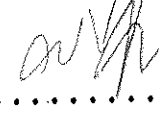
สาขาวิชา


รัฐประศาสนศาสตร์

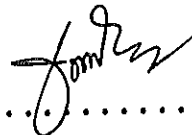
คณะกรรมการที่ปรึกษา


คณะกรรมการสอบ

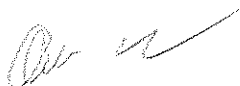

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาคม ใจแก้ว)



.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาคม ใจแก้ว)

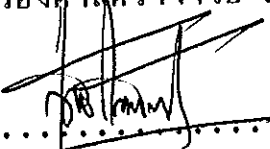

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุพจน์ โกวิทยา)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุพจน์ โกวิทยา)

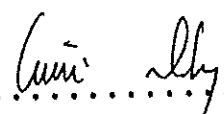

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาทร คุระวรรณ)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาทร คุระวรรณ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ทาวร เกียรติทับทิว)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพรัช วัชรพันธุ์)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์


.....

(ดร. ไพรัตน์ สงวนไพร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ชื่อวิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535
 : สภาพ และปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบาย
ผู้เขียน นายพิทักษ์ มณีกรรณ
สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 : สภาพ และปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบาย มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการหนึ่ง และเพื่อสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง อีกประการหนึ่ง โดยการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ปฏิบัติจริงจำนวน 433 คน ใน 4 หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติคือ ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ขนส่งจังหวัด ตำรวจภูธร และสถานพยาบาลของรัฐบาลผ่าน เครื่องมือแบบสอบถามและกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องกรณานโยบายไปปฏิบัติ โดยประสานตัวแปรจากตัวแบบต่าง ๆ ประกอบด้วย ตัวแปรอิสระด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้าง การสนับสนุนจากหน่วยเหนือและทรัพยากร ตัวแปรตามคือสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย โดยวัดจากความราบรื่นในการปฏิบัติ

ผลของการศึกษาเป็นไปตามสมมุติฐานการวิจัยคือ ความราบรื่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จะมีความสัมพันธ์กับจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงาน ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและอำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ มีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติ ดังนี้

1. สภาพการปฏิบัติตามนโยบาย

ความราบรื่นของการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเหมาะสมแล้ว โดยผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ในระดับปานกลาง สภาพการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือด้านทรัพยากรหน่วยงาน ลักษณะการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เท่าที่จะทำได้ เนื่องจากหน่วยเหนือได้ให้แนวทางในการปฏิบัติไว้ในลักษณะให้เป็นการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอำนาจการตัดสินใจในระดับปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทำได้ในบางกรณี เท่านั้น

2. ลักษณะปัญหา

ผู้ปฏิบัติประสบปัญหาจากการปฏิบัติงานด้านการประสานงาน โดยประสบปัญหาจากบริษัทยักษ์ใหญ่มากที่สุด ส่วนลักษณะของปัญหาประกอบด้วย การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและเป็นธรรม ละเลยไม่ให้ความร่วมมือ เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในภาระหน้าที่อย่างเพียงพอ การยึดถือระเบียบปฏิบัติเคร่งครัด และการแทรกแซงจากกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และข้าราชการระดับสูง ตามลำดับ.

Thesis Title The Protection for Motor Vehicle
 Accident Victims Act B. E. 2535
 (1992) : Conditions and Problems
 in Policy Implementation

Author Mr. Pitak Maneekan

Major Program Public Administration

Academic Year 1994

Abstract

The purpose of this study "The Protection for Motor Vehicle Accident Victims Act B.E. 2535 (1992) : Conditions and Problems in Policy Implementation" is to examine the operational conditions of the government authorities concerned, and to survey the problems existing in the implementation of the above mentioned piece of legislation.

The study sample was 433 street level bureaucrats in 4 government departments : Office of Provincial insurance, Provincial Land Transportation Office, local police and public hospitals in 7 Provinces southern of Thailand; the survey tool employed was a questionnaire under conceptual framework for policy implementation consisting of 4 independence variables:

1. The implementing bodies
2. The structure of operational units
3. Upper management support
4. Organization resources

The dependent variable was the conditions of implementation measured by the presence or absence of implementation problem-free policy operations.

The study directly supported the hypothesis : there is a statistical relation between problem-free implementation of The Protection for Motor Vehicle Accident victims Act B.E. 2535 (1992) and the implementation officer's understanding of regulations and policy, law and decision making. The significant result of the study are as follows:

1. The conditions of policy operation

Operations are moderately smooth as the staff involved are adequate to the task. Understanding of the act is also moderate; there is a lack of organizational resources support available from upper level units. In the field of policy operation, most operators are working within their authority; upper level units assign work guidelines through coordination, while decision making at lower level is limited.

2. Problems

Problems that the implementors face in operational process.

Most agencies surveyed face from non-life insuran companies and the form of problem bodies are,

1. Acting without consideration of rules and regulations
2. Lack of response and coordination
3. Managerial lack of knowledge or understanding in regislation or their duties
4. Conscious over-use of red tape
5. Interference in the implementation process by local influence groups, such as business and upper level government servants respectively.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต การเป็นนักศึกษารุ่นที่ 1 ของหลักสูตร ย่อมเป็นเรื่องปกติในการ ขาดแคลนทรัพยากรอันเป็นวัสดุที่จำเป็นประกอบการศึกษา โดยเฉพาะตำราและ เอกสารอ้างอิงอันทันสมัยต่าง ๆ ทั้งนี้ เป็นข้อจำกัดประการสำคัญในการ ศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาโดย เฉพาะในมหาวิทยาลัยที่มีพื้นฐานมาจากการ เรียน การสอนที่เน้นสาขาวิชาทางวิทยาศาสตร์ และพัฒนาสาขาสังคมศาสตร์ขึ้นใน ภายหลัง

อย่างไรก็ตาม สถานะวิสัยแห่งความขาดแคลนดังกล่าว กลับเป็น แรงเร่งเสริมให้เกิดความพยายาม และพัฒนาสู่ความสมบูรณ์อันทันสมัยอย่าง ต่อเนื่อง กระทั่งประสบผลสำเร็จ สามารถผลิตมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสน ศาสตร์ได้ตามวัตถุประสงค์ อันเป็นเกียรติภูมิของภาควิชา เป็นเกียรติยศ คุุณูปการของคณาจารย์ในภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

ขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อคณาจารย์ทุกท่าน ที่สนับสนุนและให้ กำลังใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาคม ใจแก้ว ที่ ให้ความอนุเคราะห์อย่างยิ่งในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษามาโดยตลอด กระทั่ง เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษาในงานวิทยานิพนธ์นี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุพจน์ โกวิทยา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาทร คุระวารณ ในฐานะ กรรมการที่ปรึกษา ที่ช่วยเหลือมาให้ผู้ศึกษาประสบความสำเร็จเป็น "ศิษย์มีครู มะพร้าวมีมัน" สมเจตนาารมณ์ของมหาวิทยาลัยสืบไป จึงประกาศเป็น เกียรติคุณแก่ท่านทั้งสามไว้ ด้วยความเคารพ.

พิทักษ์ มณีกรรม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
Abstract	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(8)
สารบัญ	(9)
รายการตาราง	(13)
รายการภาพประกอบ	(14)
บทที่	
1. บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	5
ขอบเขตของการศึกษา	5
ตัวแปรที่นำมาศึกษา	6
สมมุติฐานการวิจัย	6
นิยามเชิงปฏิบัติการ	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
แนวความคิดเชิงทฤษฎีที่เข้าในการศึกษาโดยสังเขป	8
2. แนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	9
ความหมายของนโยบายสาธารณะ	11
ขอบเขตของนโยบาย	13
ประเภทของนโยบายสาธารณะ	16
ลักษณะสำคัญของนโยบายประเภทกฎหมาย	20
การศึกษานโยบายสาธารณะ	21
	(9)

สารบัญ (ต่อ)

เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษานโยบายสาธารณะ	29
แนวความคิดและพัฒนาการ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	30
พัฒนาการของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ	31
ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	32
ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติ	34
แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ	35
ปรัชญาของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ	37
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	39
เครื่องชี้วัดการนำนโยบายไปปฏิบัติ	41
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เข้าศึกษา	42
ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	62
3. นโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย	72
ความเป็นมาของนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย	72
กระบวนการกำหนดนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย	75
การก่อตัวของปัญหา	77
การกำหนดนโยบาย	78
การอนุมัติหรือประกาศ เป็นนโยบาย	85
การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ไปปฏิบัติใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง	86
หน้าที่และบทบาทของกระทรวงพาณิชย์	88

สารบัญ (ต่อ)

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง	92
4. ระเบียบวิธีวิจัย	97
ลักษณะของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	97
ประชากร เป้าหมายการศึกษาและกรอบการสุ่มตัวอย่าง	98
การเลือกกลุ่มตัวอย่าง	99
ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง	101
เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล	102
การทดสอบเครื่องมือ	103
หน่วยการวิเคราะห์	104
สถิติที่ใช้วิเคราะห์	105
การวิเคราะห์ข้อมูล	105
5. ผลการวิจัยสภาพ และปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ใน 7 จังหวัดภาคใต้ ตอนล่าง	106
การวิเคราะห์สถานการณ์ทั่วไปของผู้ปฏิบัติ	106
วิเคราะห์สภาพการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของเจ้าหน้าที่	112
วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความราบรื่นในการปฏิบัติ กับตัวแปรที่นำเสนอ	132
6. สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	137
ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ	137

สารบัญ (ต่อ)

สภาพการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ	138
ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติและการอภิปรายผล	139
ข้อเสนอแนะ	153
บรรณานุกรม	171
ภาคผนวก ก. แบบสอบถาม	181
ข. ตารางแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรที่น่าสนใจ	191
ค. สารสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535	201
ประวัติผู้เขียน	215

รายการตาราง

ตาราง	หน้า
1. แสดงการสุ่มตัวอย่าง	100
2. แสดงลักษณะทั่วไปส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ	106
3. แสดงความรู้ความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ	112
4. แสดงความเห็นเกี่ยวกับจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	115
5. แสดงผลของการประสานงาน	117
6. แสดงการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยเหนือของผู้ปฏิบัติ	120
7. แสดงอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรหน่วยงาน	122
8. แสดงสภาพการประสานงาน	126
9. แสดงการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ	129
10. แสดงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ	130
11. แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับสภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติ	132
12. แสดงระดับการศึกษากับความราบรื่น	191
13. แสดงความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความราบรื่น	192
14. แสดงจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความราบรื่น	193
15. แสดงระดับการได้รับความร่วมมือกับความราบรื่น	194
16. แสดงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายกับความราบรื่น	195
17. แสดงภาระหน้าที่และปริมาณงานกับความราบรื่น	196
18. แสดงอำนาจการตัดสินใจกับความราบรื่น	197
19. แสดงการสนับสนุนด้านทรัพยากรหน่วยงานกับความราบรื่น	198
20. แสดงการสนับสนุนด้านบุคลากรกับความราบรื่น	199
21. แสดงการมีแนวทางปฏิบัติกับความราบรื่น	200

รายการภาพประกอบ

	หน้า
ภาพประกอบ	
1. แสดงประเภทของนโยบายกับความยากง่ายในการตัดสินใจ	19
2. แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร	79
3. แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	81
4. แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม (เปรม 2)	82
5. แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	83
6. แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน	84
7. แสดงการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์	87
8. แสดงพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานประกันภัยภูมิภาคจังหวัดสงขลา	90
9. แสดงโครงสร้างการจัดองค์การของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดและ กรมการประกันภัยในส่วนภูมิภาค	91
10. แสดงโครงสร้างและกระบวนการนำนโยบายคุ้มครอง ผู้ประสบภัยจากอุบัติเหตุ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง	94

บทที่ 1

บทนำ

บทนี้ จะนำเสนอประเด็นสำคัญในขอบข่ายที่มาหรือความสำคัญของ ปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย พื้นที่ที่ทำการศึกษา แนวความคิดเชิง ทฤษฎีสำหรับการวิจัยโดยสังเขป ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย ซึ่งมีราย ละเอียดโดยลำดับดังต่อไปนี้

ความสำคัญของปัญหา

ในช่วงระยะเวลากว่า 30 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีที่ ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกมา จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2537 รวมแล้ว 7 ฉบับ ทำให้ประเทศไทยพัฒนาไปในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะในด้านการคมนาคมและขนส่ง จากทางหลวงแผ่นดินที่มีความ ยาวเพียงสองหมื่นกิโลเมตร เพิ่มขึ้นเป็นเกือบหนึ่งแสนกิโลเมตร (วิจิตร บุญ ยะโนทร, 2517 : 1) และมีรถประ เภทต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับทะเบียนขนส่ง ประมาณเก้าแสนคันในปี 2535 (สราวุธ ภาสูวนิชพงศ์, 2535 : 19) และ รถประ เภทต่าง ๆ ได้กลายเป็นสิ่งสำคัญ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต ทั้งใน สังคมเมืองและชนบทแล้ว โดยถือเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ก่อให้เกิดกิจกรรมในการ เคลื่อนไหวของระบบ เศรษฐกิจ ในลักษณะการเข้าเป็นพาหนะประการหนึ่ง ๑๕ เป็นเครื่องมือในการขนส่งสินค้าและบริการ ประการหนึ่ง กระทั่งได้กลายเป็น เครื่องชี้วัดสถานภาพทางสังคมของบุคคลและธุรกิจตามความพึงพอใจแห่ง ค่านิยมของชนทุกชั้นในสังคมไทย ภายใต้การครอบงำด้วยสื่อชั้นนำแห่งสังคม บริโภค อีกประการหนึ่ง

ภายใต้กระแสแห่งการพัฒนาสู่เป้าหมายทางอุตสาหกรรมนั้นได้เกิดเป็นความจริงขึ้นประการหนึ่งว่า ยิ่งประเทศพัฒนาไปเท่าไร อุบัติเหตุก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว มีคนเจ็บ คนตายจากอุบัติเหตุบนท้องถนน การอุตสาหกรรม และการก่อสร้างอย่างน่าตกใจจนอาจกล่าวได้ว่า "อุบัติเหตุเป็นเชื้อโรคที่เกิดจากการพัฒนา (Accident is the disease of development)" (วิจิตร บุญยะโททร, 2517) โดยมีข้อมูลยืนยันชัดเจนเป็นที่สังเกตได้ว่า ทั่วโลกประเทศไทยยิ่งพัฒนาประชาชนชาวไทยก็ยิ่งได้รับบาดเจ็บล้มตายเพิ่มขึ้นทุกปี จนกลายเป็นสาเหตุการตายอันดับ 1 ของประเทศ และสาเหตุการตายดังกล่าว ส่วนใหญ่เกิดจากอุบัติเหตุของการจราจรทางบก ประมาณการว่า มีอัตราการตาย 8,000-10,000 รายต่อปี หรือมีคนตาย 9,030 คนและบาดเจ็บ 503,152 คน (คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ, 2532)

อุบัติเหตุจากรถ เป็นเรื่องร้ายแรง และก่อความเสียหายให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายและอนามัยของประชาชนเพิ่มขึ้นตามจำนวนรถ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าวแล้ว ทำให้ประชาชนของประเทศต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะความเสี่ยงภัยสูง ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในปัจจุบันได้เล็งเห็นความสำคัญของภัยบนท้องถนน รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนของเขา** ด้วยการบัญญัติกฎหมายบังคับให้ยานยนต์ทุกคัน

** ประเทศอังกฤษ ออกพระราชบัญญัติ ROAD TRAFFIC ในปี ค.ศ. 1930 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1933-1934 และ 1972 บังคับให้เอาประกันภัยรถยนต์เพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม ประเทศอังกฤษ ยังขยายความคุ้มครองความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สามภายใต้กฎหมายของประเทศที่เป็นสมาชิกกลุ่ม EEC. ด้วย (ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ทัศนคติของผู้เอาประกันภัยรถยนต์และอัตราเบี้ยประกัน รายงานการวิจัย โดย พนิท เข็มทองและคณะ, มก., 2534.)

ต้องมีการประกันภัย เพื่อคุ้มครองบุคคลที่สาม** กล่าวคือ หากมีกรณีที่ยานยนต์ทำความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น บริษัทประกันภัยจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้ หลักนี้ได้วิวัฒนาการจนถึงขั้นว่าให้บริษัทประกันภัยชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากยานยนต์ ในนามของผู้เอาประกันภัย โดยไม่คำนึงถึงว่าใคร เป็นฝ่ายผิดหรือฝ่ายถูก บางประเทศกำหนดให้บริษัทประกันภัยร่วมกันรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่มีข้อโต้แย้ง บางประเทศไปไกลถึงกับมีองค์การรับประกันภัยรถยนต์ของรัฐ โดยกำหนดให้บริษัท เป็นเสมือนตัวแทนของรัฐในการรับประกันภัยตามที่ได้รับมอบหมาย และทำการชดเชยค่าสินไหมแทนแบบรับเหมา เพื่อหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งในประเด็นที่ว่า บริษัทประกันภัยฉวยโอกาสหาประโยชน์โดยมิชอบต่าง ๆ จากผู้เป็นเจ้าของรถ

ประเทศไทย โดยกรมการประกันภัย ได้มีการพยายามหามาตรการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ โดยพยายามร่างเป็นกฎหมายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 (ศราวุธ ภาสุวณิชยพงศ์, 2535 : 18) และประสบผลสำเร็จตามกระบวนการนโยบายในปี 2535 โดยออกมาในรูปของกฎหมายภายใต้ชื่อว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มีเป้าหมายของนโยบายอยู่ที่เจ้าของรถประเภทต่าง ๆ จำนวน 8-9 ล้านคันที่ต้องถูกบังคับให้ต้องหาประกันภัย (ประกันภัย, 2535 : 19) เพื่อคุ้มครองผู้

** ประเทศสวีเดน ได้มีกฎหมายบังคับให้รถยนต์ต้องมีการประกันภัย เพื่อคุ้มครองการมรณะหรือความบาดเจ็บ รวมทั้งทรัพย์สินของบุคคลภายนอกเมื่อปี พ.ศ. 2459 (ค.ศ. 1916) และประเทศในแถบเอเชีย เช่น ฟิลิปปินส์ทำในทำนองเดียวกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 (ค.ศ. 1929) เป็นต้นมา.

ประสบภัยทุกคน ๑ วิธีบรรเทาเบ้าหมายของนโยบาย โดยให้บริษัทประกัน
วินาศภัย ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยรถยนต์ทั้งหมดรวม
58 บริษัท เป็นผู้รับประกันภัยตามนโยบายนี้ และเจ้าของรถทุกคัน จะต้องจัด
ให้มีการประกันภัยภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทย ได้มีนโยบายเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัย
จากรถ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายนั้น
เป็นหน้าที่ของข้าราชการและองค์กรอื่น ๆ ที่กำหนดไว้

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ฯ เป็น
กฎหมายใหม่ และเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน
ที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พระราชบัญญัตินี้ มีความพิเศษไปจาก
กฎหมายอื่น ๆ ที่เคยออกมา กล่าวคือ มีหน่วยงานของภาคเอกชนเข้ามาทำ
หน้าที่ในส่วนสำคัญของนโยบาย อันเกี่ยวกับขั้นตอนของการบรรลุนโยบายที่
ให้บริษัทประกันวินาศภัย เข้ามาทำหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐบาล ให้เป็นผู้รับ
ประกันภัยและเป็นผู้จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทน แทนหน่วยงานของรัฐ ในส่วน
ของข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลหรือทำหน้าที่
ในส่วนที่เป็นบทบังคับและบทลงโทษเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็น
เนื้อหาสาระของกฎหมายหรือนโยบายนี้ บางส่วน เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อ
ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติมีการติดต่อสื่อสารและประสานงาน จึงจำเป็นต้อง
แสวงหาวิธีการและแนวทาง เพื่อปรับปรุงเนื้อหาสาระของนโยบาย เพื่อให้
เกิดความคล่องตัวในทางปฏิบัติสำหรับแต่ละท้องถิ่น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาลในรูปของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาเชิงสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง

ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาในเขตพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดสตูล ตรัง พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งทั้ง 7 จังหวัดนี้ เดิมเป็นเขตพื้นที่ปฏิบัติงานควบคุมดูแลของสำนักงานประกันภัยภูมิภาค จังหวัดสงขลา อันเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานไปปฏิบัติในเขตพื้นที่ในฐานะตัวแทนของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ในภาคใต้ตอนล่าง
2. การศึกษานี้ เน้นการสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การประสานตัวแปรจากตัวแบบต่าง ๆ เข้ามาเป็นแนวทางการศึกษา
3. เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาในการดำเนินงานไปปฏิบัติในเชิงสำรวจเบื้องต้นเท่านั้น
4. ไม่มีการทดสอบความสัมพันธ์เชิงตัวแบบ เนื่องจากเป็นการศึกษาตามข้อ 3.
5. การศึกษานี้ เน้นเฉพาะผู้ปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ปฏิบัติภาคธุรกิจของเอกชน

ตัวแปรที่นำมาศึกษาไว้ค้น

ก. ตัวแปรอิสระ ๑ ค้น

- 4.1 ด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จำแนกเป็น
 - 4.1.1 ด้านความรู้ความสามารถ
 - 4.1.2 ด้านความเข้าใจในระเบียบ/นโยบาย

/ ข้อกฎหมาย

- 4.2 ด้านโครงสร้าง จำแนกเป็น
 - 4.2.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - 4.2.2 การประสานงาน
 - 4.2.3 ภาระหน้าที่ของหน่วยงาน
 - 4.2.4 อำนาจการตัดสินใจ
- 4.3 การสนับสนุนจากหน่วยเหนือ
- 4.4 ทรัพยากรหน่วยงาน

ข. ตัวแปรตาม คือความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวัดจากความราบรื่นของการปฏิบัติงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ดีมาก ปานกลาง และน้อย

นิยามเชิงปฏิบัติการ

นโยบาย หมายถึง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

สภาพการปฏิบัติ หมายถึง วิธีที่ข้าราชการระดับปฏิบัติ ในแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กระทำไปภายใต้สภาพ

แนวคิดที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ความราบรื่นในการปฏิบัติ หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติที่เป็นการประสานงาน หรือการติดต่อสื่อความหมาย รวมตลอดถึงการร่วมปฏิบัติการใด ๆ ที่ปราศจากปัญหาและอุปสรรคจนสามารถประสบความสำเร็จได้โดยง่าย

หน่วยงาน หมายถึง องค์กร นิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดาที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 รวมตลอดถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในเหตุหรือผลของพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ทรัพยากรหน่วยงาน หมายถึง บุคคล วัสดุ ครุภัณฑ์ในการบริหารงานองค์กร

ความร่วมมือ หมายถึง การตอบรับ ยินยอม ให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงาน

ผู้บริโภค หมายถึง ประชากรสังกัดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค ในการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 ไปปฏิบัติใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง

2. ได้ทราบถึงปัจจัย ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ผลที่ได้จากการศึกษาและทดสอบจากการศึกษานี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมตลอดถึงเพื่อจะเป็นการสร้างความระมัดระวังในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ความกระบวน การนโยบายของรัฐในระดับท้องถิ่นอีกประการหนึ่งด้วย

แนวความคิดเชิงทฤษฎีที่ใช้ศึกษาโดยสังเขป

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และเป็นขั้นตอนสำคัญ ในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งเป็นภารกิจหลักของระบบบริหาร ที่จะนำเอาเจตนารมณ์ ของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองนั้น อาจจะอยู่ในรูปของกฎหมายรูปแบบต่าง ๆ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรี ประกาศกระทรวงหรือกฎกระทรวงก็ได้ จึงถือว่าเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ห้องถิ่น รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ เหล่านี้ มักจะมีผลกระทบต่อความสามารถ ในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย ฉะนั้น หัวใจหรือสาระสำคัญส่วนหนึ่งของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Studies) จึงอยู่ที่การมุ่งเน้นแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริง ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process).

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีและวาระธรรมที่เกี่ยวข้อ

บทนี้ เป็นการนำเสนอกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับ กระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน มีประเด็นสำคัญ ที่เสนอไว้โดยลำดับ ดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ความหมายของนโยบาย ขอบเขตของนโยบาย ประเภทของนโยบาย ลักษณะสำคัญของนโยบายประเภทกฎหมาย การศึกษานโยบายสาธารณะ และเหตุผลและความจำเป็นในการศึกษานโยบายสาธารณะ

ส่วนที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ พัฒนาการของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เครื่องชี้วัดการนำนโยบายไปปฏิบัติ วาระธรรมที่เกี่ยวข้อกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เข้าในการศึกษา

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงแนวความคิด และสามารถสร้างความเข้าใจในกระบวนการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ ได้ อย่างเป็นระบบ แต่จะ เน้นความสำคัญในส่วนที่ 2 เนื่องจากเป็นส่วนที่อยู่ในขอบข่ายของการศึกษาที่นำเสนอในที่นี้

แนวความคิด เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

การดำรงชีวิตอยู่ในสังคม ทุกคนต้องเผชิญกับความยุ่งยากในการเข้ารับการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นตลอดชีวิต

เพราะเงื่อนไขประการสำคัญในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ทุกคนจะต้องมีปัจจัยเบื้องต้นสำหรับการดำรงสภาพของชีวิตที่สำคัญและต้องจัดการหรือแสวงหาให้กับตนเองและสมาชิกของหน่วยสังคมตนเองอย่างน้อย 2 ประการ ดังปรัชญาการดำรงความมีชีวิตรอยู่ของคนไทยที่ว่า "เรื่องกินเรื่องอยู่" (Feed And House) คือเป็นเรื่องปัจจัยอาหารการกินเพื่อการมีชีวิตอยู่ ประการหนึ่ง กับปัจจัยเรื่องที่อยู่ที่ทำกินหลักแหล่งพักพิงอาศัย อีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ ก็ยังมีปัญหาอันเกิดจากสภาพแวดล้อมอีกมากมาย (โกวิทย์ กังสนันท์, 2533 : 61) ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อระดับบุคคล กลุ่มบุคคล หรือสังคมส่วนรวม บางสถานการณ์ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลเหล่านั้นก็สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ด้วยตนเอง โดยอาศัยความชัดเจนต่อสภาพแวดล้อม แต่ในหลายกรณี บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นเป็นเรื่องราวหรือ เรื่องส่วนรวมได้ด้วยตนเอง เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ของสังคมและเครื่องมือมากมาย ทั้งที่อยู่ในชุมชนนั้นเอง รวมทั้งข้อจำกัดที่มีสาเหตุมาจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ภายใต้อาณาจักร เช่นนี้ ปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้นั้น ก็จะยังคงเกิดขึ้นและดำรงอยู่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนต่อไปอย่างต่อเนื่องยาวนาน จุดนี้เองที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทเพื่อช่วยแก้ไขปัญหานั้นของสังคมที่เกิดขึ้นนั้น อย่างไรก็ตาม พื้นฐานของมาตรการหรือวิธีการแก้ไขปัญหานั้นของรัฐบาลดังกล่าว ไม่สามารถกระทำได้ง่ายเพียงอาศัยเทคนิค วิธีการและขั้นตอนที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงมาตรการ หรือวิธีการที่รัฐบาลกำหนดออกมาเพื่อชี้แนะแนวทางของการปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับสิ่งที่มีลักษณะและคุณสมบัติจิตวิสัย (Subjectivity) และวัตถุวิสัย (Objectivity) ด้านต่าง ๆ มากมาย สิ่งซึ่งรัฐบาลเข้าไปกระทำหรือไม่กระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากก็คือ นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หรือ นโยบายของรัฐบาล หรือรัฐประศาสนนโยบาย แล้วแต่จะเรียก (ถวัลย์ วรเทพ วุฒิพงษ์, 2531 : 2)

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่า "นโยบาย" เป็นถ้อยคำหรือแนวความคิดที่รู้จักและใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นทางวิชาการ หรือในโลกปฏิบัติ การ ไม่ว่าจะเป็นวงการเมือง วงการราชการ หรือวงการธุรกิจ แนวความคิดเรื่อง "นโยบาย" ก็ยังคงเป็นเรื่องพลิกแพลง (Elusive) (ปฐมมณีโรจน์, 2533 : 178) ที่ดูเหมือนจะทำความเข้าใจและเข้าใจง่าย แต่ตามความเป็นจริงนั้น ต่างเข้าใจไม่ตรงกัน จึงมีผู้ให้คำนิยามไว้แตกต่างกันมาก แม้แต่ในทางวิชาการก็ยังมี การถกค้พท์และนิยามกันอยู่เนื่อง ๆ ยิ่งไปกว่านั้น ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่พึงพิจารณาในด้านแนวความคิด ขอบข่าย เนื้อหาสาระ การประยุกต์ ตลอดจนทิศทางการเรียนการสอน เพื่อสนองวัตถุประสงค์หลากหลายและแตกต่างกันอีกด้วย เช่น นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ นโยบายพัฒนาชนบทแห่งชาติ นโยบายเปลี่ยนแปลงสนาามรบให้ เป็นสนาามการค้า นโยบายป้องกันและปราบปรามไม่ให้มีโสเกดี้เค็ก เป็นต้น จากนโยบายที่ยกมา เป็นตัวอย่าง จะเห็นว่า นโยบาย ล้วนเป็นสิ่งที่รัฐบาลขึ้นำเพื่อจำแนกให้เห็น ระหว่างสิ่งที่รัฐบาลต้องการจะทำนั้น คืออะไร และสิ่งนั้นรัฐบาลก็จะต้องกระทำอย่างแน่นอน (James E. Anderson, 1984 : 3)

อศิศประธานาธิบดี ลินคอน บี. จอห์นสัน แห่งสหรัฐอเมริกา (สมพร แสงชัย, 2527 : 2) เคยกล่าวไว้ว่า "ปัญหาของเราไม่ใช่การหาในสิ่งถูก แต่ปัญหาของเราคือการรู้ว่าสิ่งใดถูก เนื่องจาก การกระทำโดยไม่รู้ว่าสิ่งใดถูกนั้น ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียได้ การรู้ว่าสิ่งใดถูก จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเสียก่อน นโยบายอาจช่วยในเรื่องนี้ได้มาก เพราะนโยบายคือ แนวทางปฏิบัติอย่างมีเป้าหมายสำหรับบุคคล หรือคณะบุคคลยึดถือในการแก้ปัญหา หรือดำเนินการในเรื่องที่สนใจและเกี่ยวข้อง

นักวิชาการด้านนโยบายของรัฐ ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ต่าง ๆ กัน เช่น David Eastone (อ้างใน Lynn, 1980 : 11) ไว้

ความหมายไว้ว่า หมายถึงความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวเนื่องระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสภาพแวดล้อม และ Thomas R. Dye (1984 : 1) มองนโยบายของรัฐ ในลักษณะสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ "Whatever governments choose to do or not to do" หรือ Richard Rose (อ้างใน คิน ปานขาว, 2519 : 1-2) ให้ความเห็นว่า เมื่อพูดถึงนโยบาย เราควรจะมองในลักษณะของอนุกรมที่ต่อเนื่องยาวนานของกิจกรรม ที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกัน รวมตลอดถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มากกว่าจะมองในรูปของการตัดสินใจที่ไม่มีลักษณะของความต่อเนื่อง (Discrete decision)

ส่วนนักวิชาการไทยเช่น วรเชษ จันทรศร (2531 : 1) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือแผนงาน โครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าว อาจสรุปได้ในที่นี้ว่า นโยบาย เป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่แสดงให้ปรากฏออกมา เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ ให้ดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (Stability) เกิดความสอดคล้อง (Consistency) งานได้มาตรฐานเดียวกัน (Uniformity) และมีความสืบเนื่องในการปฏิบัติงาน (Continuity) (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534 : 25) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะกระทำหรือไม่กระทำภารกิจ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพต่อสถานการณ์ใด ๆ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะ (นิธิ เทพกาญจนา, 2532 : 16) กล่าวคือ

1. ในรูปแบบของการสนับสนุนต่อสถานการณ์ เมื่อสถานการณ์ใดเอื้ออำนวยต่อเป้าหมายของนโยบายของรัฐบาล
2. ในรูปแบบของการป้องกัน เมื่อสถานการณ์ใดมีแนวโน้มว่าจะ

ไม่เอื้ออำนวยหรือขัดขวางต่อ เป้าหมายของนโยบายของรัฐบาล

3. ในรูปแบบการของการแก้ไขสถานการณ์ เมื่อสถานการณ์นั้น
เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อเป้าหมายนโยบายของรัฐบาล

4. ในรูปแบบของการแทรกแซงเมื่อสถานการณ์นั้นประสบปัญหาอัน
จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเป้าหมายนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น สาระสำคัญของ
นโยบายสาธารณะ จึงมีลักษณะอยู่ในขอบข่ายอันเป็นขอบจำกัด 3 ลักษณะ
คือ

- มีลักษณะให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีเป้าหมาย (Goal-Oriented
Action) ประการหนึ่ง

- เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดโดยองค์กรของรัฐ (Course of
Action by Government Officials) และเป็นอนุกรมที่ต่อเนื่องยาวนาน
แตกต่างจากการตัดสินใจทั่วไป ประการหนึ่ง และ

- มุ่งเน้นถึงสิ่งที่รัฐบาลได้ลงมือกระทำจริง ๆ ในอันที่จะสนับสนุน
ป้องกัน แก้ไขหรือแทรกแซงในกิจกรรมของสาธารณะมากกว่าการแสดง
ความตั้งใจว่าจะกระทำหรือแถลงว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ อีกประการหนึ่ง

ขอบเขตของนโยบาย

จากความหมายของนโยบายสาธารณะดังกล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะอยู่ใน
ในความหมายใดก็มีข้อสังเกตว่า นโยบายสาธารณะ ไม่อาจหลีกเลี่ยงกิจกรรม
ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ในอันที่จะแก้ปัญหาหรือสร้างคุณค่าแก่
ประชาชน ดังนั้น ขอบเขตของนโยบายสาธารณะ จึงอยู่ในกรอบแนวความคิด
พื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรกเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล
กับประการที่สอง เป็นโครงการที่สำคัญที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น โดยมี
เป้าหมายและวิธีการบรรลุเป้าหมายนั้น

เพื่อเป็นการรวบรวมแนวความคิดดังกล่าวให้เข้าใจง่ายขึ้น อาจกล่าวได้ว่า /ขอบเขตของนโยบายก็คือขอบข่ายของกระบวนการวิธีกาหนดนโยบายสาธารณะซึ่งโดยปกติจะเริ่มตั้งแต่มีสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง อาจจะอยู่ในรูปของแรงกดดัน ชื่อเรียกร้อง/หรือการสนับสนุนต่อสถานการณ์ที่นำไปสู่ความสนใจของรัฐบาล (Problem Formation) และรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือสนับสนุนต่อสถานการณ์นั้น (Policy Agenda) จึงได้ทำการศึกษาดูสถานการณ์นั้น เพื่อให้เป็นนโยบายของรัฐบาล กระบวนการดังกล่าวนี้เรียกว่า เป็นการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) /จากนั้น จึงเป็นการจัดเตรียมและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) เพื่อจัดทำเป็นนโยบาย (Policy Statements) ซึ่งอาจจะออกมาในรูปกฎหมายชั้นลำดับต่าง ๆ มติของคณะรัฐมนตรี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ หรือเป็นแผนงาน โครงการ แล้วแต่กรณี เมื่อมีการอนุมัติหรือประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption) แล้ว ก็จะมีการทำให้เป็นการรับรู้ทั่วไป แก่สาธารณชนอย่างกว้างขวาง แล้วจึงนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) โดยการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ คือข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษในหน่วยงานที่เกี่ยวกับนโยบายนั้น รับผิดชอบดำเนินการ (Policy Action) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เมื่อผ่านขั้นตอนนี้ไปแล้ว ก็จะมีการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อให้ได้ทราบว่านโยบายที่นำไปดำเนินการแล้วนั้น สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงตรงเพียงใด (Did the policy work?) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายนั้น (Policy Reversion or Termination) โดยนำผลการประเมินไปพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม สามารถแก้ไขปัญหาได้จริงแท้เพียงตรง และสามารถดำเนินการต่อไปได้ภายใต้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นแล้ว หรือถ้าเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือผลกระทบของนโยบายส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อสาธารณะ หรือสามารถแก้ไข

ปัญหาได้สำเร็จเสร็จสิ้นด้วยดี หรือสิ้นระยะเวลาของแผนหรือโครงการตามนโยบายแล้ว ก็อาจยกเลิกไปเสียได้ แล้วแต่กรณี

สรุปได้ว่าขอบเขตของนโยบายจะอยู่ในกรอบกระบวนการนโยบายที่ปรากฏดังต่อไปนี้**

ลำดับที่ Stage	แนวความคิดที่เป็นระเบียบวิธี (Formal definition)	สามัญสำนึก (Common sense)
1. การก่อตัว ของปัญหา	มีสถานการณ์ใด ๆ ที่เป็นความต้องการของคนหมู่มาก สร้างข้อเรียกร้อง กดดันเพื่อให้รัฐบาลสนใจ	ต้องการให้รัฐบาลสนใจปัญหานั้น
2. การรับรู้ ปัญหาเชิง นโยบาย	ปัญหานั้นได้รับความสนใจจากรัฐบาลอย่างจริงจังและเห็นว่ารัฐจำเป็นต้องดำเนินการเชิงนโยบาย	เพื่อให้รัฐบาลริเริ่มดำเนินการต่อปัญหานั้น
3. การจัดทำ เป็นนโยบาย	รัฐบาลเห็นความจำเป็นจะต้องแก้ไข จึงทำการศึกษาให้เป็นนโยบาย และจัดทำเป็นนโยบาย	รัฐบาลมีนโยบายเพื่อแก้ปัญหานั้น
4. การประกาศ	รัฐบาลมีนโยบายสมบูรณ์ ในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน โครงการ แล้วแต่กรณี	รัฐบาลรับที่จะจัดการกับปัญหานั้นตามทางเลือกของนโยบาย

**ที่มา : คัดแปลงจาก The policy process, TABLE 1-1, Anderson, et al. Public Policy and Politics in America, Second Edition, 1984, p.6.

ลำดับที่ Stage	แนวความคิดที่เป็นระเบียบวิธี (Formal definition)	สามัญสำนึก (Common sense)
5. การนำ นโยบายไป ปฏิบัติ	รัฐบาลมอบให้ข้าราชการของ รัฐ นำนโยบายไปสยสวางแก่ ปัญหานั้น ให้เกิดประสิทธิผล	ปัญหาได้รับการแก้ไข โดยนโยบายของรัฐ
6. การประ เมินผล นโยบาย	รัฐบาลติดตามตรวจสอบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ประสบความสำเร็จหรือล้ม เหลว	นโยบายแก้ไขปัญหา ได้หรือไม่
7. การปรับ ปรุงแก้ไข นโยบาย	-	-

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การจำแนกประเภทของนโยบาย มีความหลากหลายไปในหลาย
แนวทาง ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของ
นักวิชาการแต่ละคน สำหรับที่ค่อนข้างจะเป็นที่รู้จัก และยอมรับกันอย่างกว้าง
ขวางในอดีตที่ผ่านมาระทั่งถึงปัจจุบัน ก็คือแนวทางตามการจำแนกของ
Theodor Lowi (อ้างใน Lynn, 1980 : 20) ซึ่งต่อมา ได้รับการขยาย
ความโดย Robert Salisbury และ John Heinz (อ้างในอาคม ใจแก้ว,
2538)

ที่จำแนกนโยบายสาธารณะไว้เป็น 4 ประเภท โดยอาศัยเกณฑ์ ความยาก
ง่ายในการตัดสินใจ กับความต้องการของประชาชน ดังต่อไปนี้คือ

1. นโยบายประเภทที่ 1 เป็นนโยบายการจัดสรรทรัพยากรใน
แต่ละรัฐให้กับประชาชน ซึ่งเป็นบทบาทเบื้องต้นของรัฐบาลโดยทั่วไปที่จะต้อง
กระทำ เพื่อให้ประชาชนได้มีสิ่งอุปโภคบริโภคอย่างเพียงพอ อันได้แก่ปัจจัย
สำคัญในการดำรงชีพคือ อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย การ
กำหนดนโยบายประเภทนี้ตัดสินใจง่าย ประชาชนทั่วไปไม่จำเป็นต้องรวมตัว
แสดงพลัง เรียกร้องต่อรองกับรัฐบาลแต่อย่างใด

2. นโยบายประเภทที่ 2 เป็นการจัดสรรทรัพยากรและการ
กระจายรายได้ให้กับประชาชนโดยการลดช่องว่างระหว่างกลุ่มบุคคลมิให้เกิด
ขึ้นมากเกินไป การดำเนินนโยบายประเภทนี้จะต้องใช้ความเค็ดขาดในการ
ตัดสินใจภายใต้แรงผลักดันของการเรียกร้องแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เป็น
ปีกแผ่น เพื่อชี้ให้เห็นสภาพการณ์ที่รัฐต้องตัดสินใจยกระดับมาตรฐานการ
ครองชีพขั้นต่ำของประชาชนอย่างจริงจัง การกระทำเช่นนี้ อาจจะต้องมีผล
กระทบต่อกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจระดับดี เช่นการจัดเก็บภาษีก้าวหน้าใน
อัตราที่สูง เพื่อนำเงินดังกล่าวไปใช้ให้เกิดประโยชน์กับประชาชนผู้ยากไร้
ต่อไป เป็นต้น

นโยบายทั้งสองลักษณะดังกล่าวนี้ จะเกี่ยวข้องกับการจัดสรร
ทรัพยากรของรัฐ เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและพัฒนาพื้นฐานการครองชีพ
ของประชาชน

3. นโยบายประเภทที่ 3 เป็นการกำหนดกฎหมายเพื่อบังคับใช้ใน
ประเทศ ที่จะก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยกับบ้านเมืองตลอดถึงการ
ปกป้องคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการกำหนดบท
ลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดหรือละเมิดสิทธิบุคคลอื่นไว้อย่างชัดเจน

4. นโยบายประเภทที่ 4 เป็นการกำหนดกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับ

บุคคล เฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่ ในลักษณะที่ เชื้อต่อบุคคลในพื้นที่ หรืออาณาเขต ตลอดจนชุมชนนั้น ๆ มีความ เป็นอิสระ เพื่อปกครองดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยรัฐบาลกลางจะต้อง เสียหรือลดอำนาจการควบคุมดูแลไป การกำหนด นโยบายลักษณะนี้กระทำได้ไม่ ง่ายนัก เพราะ เป็นการกระทบต่อ เสถียรภาพและ ความเป็นหนึ่งเดียวของอาณาจักรได้ แต่บางครั้งก็จำเป็นต้องมีนโยบาย เช่นนี้ เนื่องจากชุมชนเหล่านั้นอยู่ห่างไกล มีความแตกต่างของสังคม และ วัฒนธรรมจากภาพรวมของประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมี การเรียกร้องภายใต้การรวมตัวอย่าง เหนียวแน่นแล้ว รัฐบาลก็ไปอาจ หลีก เลี่ยงในการที่จะกำหนดนโยบายให้มีความ เป็นอิสระในการปกครองตนเอง ระดับหนึ่ง

นโยบายสองประการหลังนี้ จะ เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบที่ ค่อนข้างจะกระทบต่อโครงสร้างของประเทศ ซึ่งนโยบายทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวมานี้ สามารถแสดงเป็นภาพที่ปรากฏ ในหน้า 19

ภาพประกอบ 1 แสดงประเภทของนโยบายกับความยากง่ายในการตัดสินใจ

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integrated)	[2]	[4]
	การกระจายรายได้ และทรัพยากร (Redistribution)	การออกกฎหมาย (Self-regulation) (พิเศษเพื่อการ ปกครองท้องถิ่น)
แบบแผนการ เรียกร้องของ----- ประชาชน		
	[1]	[3]
	การจัดสรรทรัพยากร (Distribution)	การออกกฎหมาย (Regulation)
การกระจาย (Fragment)	ต่ำ (Low)	สูง (High)
	ความยากง่ายในการตัดสินใจ	

นอกเหนือจากการจำแนกประเภทของนโยบายดังกล่าวมาแล้ว ยังมีการจำแนกโดยอาศัยเกณฑ์อื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไปอีก** ซึ่งจะไม่นำมากล่าวในที่นี้ แต่จะขอกกล่าวถึงเฉพาะสาระสำคัญของนโยบายประเภทกฎหมายเพียงสังเขป

** ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก อาคม ใจแก้ว. 2538. "นโยบายสาธารณะและแผน" สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ลักษณะสำคัญของนโยบายประเภทกฎหมาย

จากขอบเขตและประเภทของนโยบายดังกล่าว รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อจัดสรรทรัพยากรหรือคุณค่าใด ๆ แก่สังคม จำต้องมีเครื่องมือเพื่อก่อให้เกิดการยอมตามอำนาจรัฐที่จะปฏิบัติกิจการนั้น ๆ ทางเลือกหนึ่งคือการบังคับโดยอำนาจรัฐ นโยบายของรัฐส่วนใหญ่จึงออกมาในรูปของ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรี และกฎหมายระดับต่าง ๆ ประการหนึ่งนโยบายของรัฐประเภทนี้ได้แก่ การออกกฎหมายโดยองค์กรของรัฐ เพื่อควบคุมหรือกำหนดระเบียบแบบแผนของสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะก่อให้เกิดความผาสุก ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระบรมราชโองการของกษัตริย์ ถือว่าเป็นกฎหมาย มีสภาพบังคับแก่สังคมได้เบ็ดเสร็จ ในฐานะที่กษัตริย์เป็นเทวราช ในปัจจุบันนี้ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระบบประชาธิปไตย หรือระบบเผด็จการระดับใด ต่างถือกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดวิถีชีวิตประชาชน ซึ่งออกโดยองค์กรนิติบัญญัติตามแต่ระบอบสิทธิการ เมืองการปกครองของประเทศนั้น จะบัญญัติตามนโยบายของผู้มีอำนาจปกครองรัฐนั้น

กฎหมายจึงถือเป็นรูปหนึ่งของนโยบายของรัฐ ที่บังคับประชาชนต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติกิจการใด เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ กฎหมายที่รัฐตราออกมา จะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. ต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับ ที่มาจากรัฐาธิปัตย์ คือคำสั่งหรือข้อบังคับนั้น ต้องเป็นบทบัญญัติของผู้มีอำนาจสูงสุดที่ใช้อำนาจปกครองประเทศ อันเป็นเอกราชมิใช่คำสั่งของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่มีอำนาจ เช่นนั้นสนับสนุน
2. คำสั่งหรือข้อบังคับนั้นต้องบังคับได้ทั่วไปไม่เลือกบังคับ เฉพาะกลุ่มหรือเฉพาะบุคคล หรือเพื่อประโยชน์แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ
3. มีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน เช่น โทษที่กระทำโดยทางทรัพย์สิน คือปรับด้วยทรัพย์สิน ซึ่งปัจจุบันจะปรับด้วยจนวนเงินตรา หรือโทษที่กำหนดโดย

เวลาและเสรีภาพ คือการจำคุก หรือโทษที่กระทำโดยถึงชีวิต คือการ
ประหารชีวิต

นอกจากลักษณะสำคัญดังกล่าวแล้ว สภาพการบังคับของกฎหมายนั้น
เมื่อประกาศใช้บังคับแล้ว จะต้องมิสภาพบังคับตลอดไปอย่างต่อเนื่อง จนกว่า
จะมีการประกาศยกเลิกโดยกฎหมายหรืออำนาจรัฐอธิปไตยอย่างอื่น

การศึกษานโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ เป็นวิชาที่พยายามศึกษาว่ารัฐบาล เลือกทำและ
ไม่ทำอะไร เพราะเหตุใด รัฐบาลมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร และการกระทำ
ของรัฐบาลนั้น ก่อให้เกิดผลอะไรบ้างหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษา
นโยบายสาธารณะ เป็นไปเพื่อให้ทราบ เหตุและผลของนโยบาย / กล่าวคือ เหตุของ
นโยบายมีอะไรบ้าง ปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐบาล ผล
ของนโยบายสาธารณะนั้น มีอะไรบ้าง นโยบายของรัฐบาลสามารถแก้ไขบรรเทา
ปัญหาในสังคมมากน้อยแค่ไหน อย่างไร / ซึ่งการศึกษา
นโยบายสาธารณะ ดังกล่าวนี จะเป็นการศึกษาแบบเจาะลึกลงไป
ในนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง / (Substantive Policy Area) เช่น การสาธารณสุข การศึกษา การ
จราจร การคมนาคม การเกษตร การพัฒนาหมู่บ้านยากจน การป้องกัน
ประเทศ เป็นต้น

การปริทัศน์วรรณกรรมด้านนโยบายสาธารณะ ส่วนใหญ่จะพบแนว
ทางการศึกษาที่มีความแตกต่างกัน 2 กระแส กระแสหนึ่ง ได้แก่การศึกษา
นโยบายสาธารณะ เพื่อวัตถุประสงค์หรือเหตุผลทางวิชาการ (Scientific
Reasons) ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาอีกกระแสนึงที่มุ่งหวังให้เป็นการศึกษา
วิเคราะห์ ที่มีผลนำไปทำการกำหนดนโยบายสาธารณะในภาคปฏิบัติตามความ
เป็นจริง เป็นความแตกต่างในแนวทางการศึกษาซึ่ง Thomas R. Dye

(1984 : 6-7) ได้จำแนกความแตกต่างไว้ระหว่างการศึกษาแนววิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) กับการศึกษาแนวสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) ในขณะที่วัตถุประสงค์ของการศึกษาและลักษณะของการศึกษาทั้งสองแนวทางนี้ ได้มีการระบุบันทึกข้อแตกต่างไว้เป็นอันมาก สำหรับวิธีการศึกษานั้น อาจจำแนกแนวความคิดออกเป็น สองแนวทาง (สุจิตรา บุญรัตน์พันธ์, 2535: 51-52) คือแนวความคิดทางค่านิยมศาสตร์ และแนวความคิดทางค่านิยมรัฐประศาสนศาสตร์ โดยแต่ละแนวความคิดจะมีวิธีการศึกษาวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน ดังได้จำแนกไว้ต่อไปนี้

กระบวนการ	แนวคิดเชิงรัฐศาสตร์	แนวคิดเชิงรัฐประศาสนศาสตร์	
	(แนวทางบรรยาย)	(แนวทางบรรยาย)	แนวทางปทัส- ถาน)
1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy-Formation)	1. การวิเคราะห์ (System Analysis)		1. ทฤษฎีการตัดสินใจต่างๆ เช่น Rational-Comprehensive, Decision Making Incrementalism.

กระบวนการ	แนวคิดเชิงรัฐศาสตร์	แนวคิดเชิงรัฐประศาสนศาสตร์	
	(แนวทางบรรยาย)	(แนวทางบรรยาย)	แนวทางปทัส- ถาน)
2. การเตรียม นโยบาย และ เสนอร่าง นโยบาย (Policy - Formulation)	2. การพิจารณาใน แง่ของสถาบัน และ หน่วยงานของรัฐ (Institutionalism)		2. นโยบาย- ศาสตร์ (Policy - Science)
3. การอนุมัติ/ ประกาศเป็น นโยบาย (Policy Adoption)	3. ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory)		
4. การนำ นโยบายไป ปฏิบัติ(Policy Implemen- tation)	4. ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) หมายเหตุ : แนว คิดทั้ง 4 ค้างกล่าว สามารถนำมาใช้ วิเคราะห์ขั้นตอน กระบวนการของ	1.การกำหนดรูป- แบบขององค์การ และการจัดรูปแบบ ของงาน(Specifi cation Design) /Assessment.	1. ทฤษฎีการ ตัดสินใจ(รวม ถึงการวาง แผน)

กระบวนการ	แนวคิดเชิงรัฐศาสตร์		แนวคิดเชิงรัฐประศาสนศาสตร์
	(แนวทางบรรยาย)	(แนวทางบรรยาย)	แนวทางปทัส- ถาน)
	นโยบายได้เกือบทุก ขั้นตอน	2. พฤติกรรมในการ นำนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติ/ทฤษฎีเกี่ยว กับการตัดสินใจ (Implemen- tation Study)	
5. การประเมิน ผลนโยบาย (Policy- Evaluation)	อาศัยหลักและวิชาการประเมินผลทางด้านสังคมศาสตร์ ทั่วไป		
6. การปรับปรุง นโยบาย (Policy Re- vision)	แนวคิดที่ 1-4 ข้างต้น		แนวคิดที่ 1-2 ข้างต้น

จากตารางดังกล่าว สามารถอธิบายขยายความวิธีการศึกษา ของแต่ละแนวความคิดได้ กล่าวคือ

1. การวิเคราะห์นโยบายเชิงรัฐศาสตร์ แนวความคิดทางรัฐศาสตร์นี้ใช้วิธีวิเคราะห์ได้อย่างกว้างขวางทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย โดยอาศัยกรอบและตัวแบบต่าง ๆ เป็นแนวทางวิเคราะห์เชิงบรรยายความ (Descriptive Approach) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่แพร่หลาย ได้แก่

1.1 การวิเคราะห์โดยอาศัยตัวแบบเชิงระบบ (System Model) เป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) ระบบการเมืองผลที่ออกมา (คือนโยบาย) และสิ่งแวดล้อมของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงข้อเรียกร้อง (Demands) และแรงสนับสนุนต่าง ๆ (Supports) ของสังคมแวดล้อมที่เกิดขึ้นในสังคม ที่มีต่อนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในลักษณะ เป็นปฏิสัมพันธ์กับองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการเมือง เช่น โครงสร้างทางผลประโยชน์ โครงสร้างทางอำนาจ ผู้นำ โครงสร้างทางรัฐธรรมนูญ และระบบการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดผลเป็นนโยบายออกมา ในขณะเดียวกันตัวแปรต่าง ๆ ในสภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมก็มีปฏิสัมพันธ์กับองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ ในลักษณะที่ต่างมีผลกระทบต่อกันในรูปของการป้อนกลับ (Feedback) ซึ่งตัวแบบเชิงระบบนี้ ชี้ให้เห็นถึงลักษณะปัจจัยและตัวแปรที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อนโยบาย พร้อมกับแสดงถึงผลกระทบของนโยบายต่อปัจจัยและตัวแปรดังกล่าว

1.2 การวิเคราะห์นโยบาย โดยเน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันและองค์การต่าง ๆ ของรัฐ (Institutionalism) ทั้งนี้โดยถือว่าการบวนการนโยบายทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการเตรียมนโยบาย การอนุมัติหรือการประกาศเป็นนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ก็ตาม ล้วนเป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐทั้งสิ้น เช่น สถานิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือสถาบันทางการเมืองใด ๆ การศึกษานโยบายในเชิงสถาบัน ดังกล่าวนี

เป็นการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ ระหว่างสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งการวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนในการทำงาน กฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ บุคคล วัตถุประสงค์ หน้าที่การงาน ระเบียบข้อบังคับตลอดจนถึงประเด็นด้านการเงินและการคลังด้วย

1.3 การวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยตัวแบบชนชั้นปกครอง (Elite Model) เป็นแนวทางวิเคราะห์ที่เน้นศึกษาเฉพาะพฤติกรรมของชนชั้นปกครองภายใต้ฐานคิดว่า อำนาจทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ที่คนกลุ่มนี้ โดยชนชั้นปกครองจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ท้าหน้าที่แบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมโดยที่คนส่วนใหญ่ไม่มีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย เพราะชนชั้นที่ถูกละทิ้งไม่ได้ให้ความสำคัญต่ออำนาจทางการเมืองและไม่กระตือรือร้นในเรื่องนี้

1.4 การวิเคราะห์นโยบายโดยอาศัยตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Pluralist Model) เน้นศึกษากลุ่มต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมภายใต้ฐานคิดว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะอาศัยอำนาจนั้นเพื่อเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการก่อตัว หรือกำหนดนโยบาย ซึ่งพฤติกรรมการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ นี้ อาจมีการแข่งขัน ชัดแย้งกันหรืออาจรวมกันเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยในเชิงนโยบายสาธารณะนั้นถือว่า การเมืองหรือนโยบายเป็นผลของการต่อรอง แข่งขันหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่ม

อนึ่ง ในการเลือกว่าตัวแบบใดควรจะเป็นกรอบในการวิเคราะห์นั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้วิเคราะห์ ตามความเหมาะสมแก่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งกลุ่มตัวแบบที่กล่าวมาแล้วนี้ ล้วนอยู่ในแนวทางบรรยายและอธิบาย (Descriptive Approachs) ทางรัฐศาสตร์ ทั้งสิ้น

2. การวิเคราะห์นโยบายเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งพอจะแบ่งวิธี

วิเคราะห์ได้เป็น 2 แนวทางหลักคือแนวบรรยายและอธิบาย (Descriptive Approachs) ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นสำคัญ ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนที่ 2 อันเป็นหัวข้อหลักในการศึกษานี้ ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือแนวทางปทัสถาน (Prescriptive Approachs) หมายถึงแนวทางที่หามาตรการที่คิดว่า คือมุ่งหามาตรการที่คิดว่าการกำหนดและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเหล่านี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญของหลักเกณฑ์การตัดสินใจ (Decision Principles) และอาจจำแนกได้เป็น 2 สายใหญ่ ๆ คือทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Theories) และนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ตามลำดับ กล่าวคือ

2.1 สายทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจ (Decision Theories) ประกอบด้วยกลุ่มทฤษฎีการตัดสินใจต่าง ๆ เช่น Rational-Comprehensive, Decision Making, Incrementalism เป็นต้น

2.2 สายนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ซึ่งเป็นหัวใจนโยบายศาสตร์ ก็คือการตัดสินใจนั่นเอง เนื้อหาสาระในการศึกษาจึงอยู่ในขอบข่ายทฤษฎีดังกล่าวมาแล้ว

จึงสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะ เน้นการศึกษาเฉพาะด้าน (Sectoral Focus) (สุจิตรา บุญรัตน์พันธ์, 2535 : 52-56) และที่สำคัญคือ ขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะ อาจศึกษาวิเคราะห์ทั้งในเชิงรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ แล้วแต่วัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยสามารถอธิบายขยายความต่อไปได้ว่า ขอบข่ายและเนื้อหาสาระของการศึกษานโยบายสาธารณะ ในเชิงวิชาการทางรัฐศาสตร์นั้น จะครอบคลุมสาระสำคัญว่ารัฐบาลทำอะไร ? สาเหตุใดผลักดันให้ทำ ? ทำไปแล้วก่อให้เกิดผลอันใดแปลกใหม่ขึ้นมา ? (What governments do ? Why they do it ? and What difference does it make ?) ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อระบุนโยบายสาธารณะใด ๆ ตลอดจนสภาพ

เงื่อนไขหรือตัวแปรอิสระใด ๆ เป็นตัวหล่อหลอมหรือ "กำหนด" นโยบายนั้น (Determinant Study) ที่ตีหรือการศึกษาผลกระทบที่นโยบายสาธารณะนั้น มีต่อสังคม (Impact Study) เพื่อสร้างหรือพัฒนาทฤษฎีนั้น ๆ ซึ่งมีนัยที่เป็น การศึกษาแบบย้อนหลัง (Retrospective) หรือเป็นการศึกษาวิเคราะห์ เหตุการณ์ที่มีอยู่ หรือเกิดขึ้นแล้ว (Ex Post Facto) เป็นการมองย้อนไป ในอดีต เพื่อแสวงหาหรือพัฒนาทฤษฎีที่ทั่วไป (Generalization) เพื่อ สร้างองค์ความรู้ ตามธรรมชาติของการพัฒนาองค์ความรู้ตามปรัชญาปฏิฐาน นิยม (Positivism) ที่จำกัดการอาศัยพื้นฐานสร้างความรู้ของคนจากหลักฐาน หรือประจักษ์พยานที่เกิดขึ้นแล้ว เป็นสำคัญ ไม่มีการอาศัยเนื้อหา หรือหลักฐาน จากปรากฏการณ์ในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น อันเป็นจุดอ่อน หรือช่องว่างอย่าง สำคัญของทฤษฎีหรือแนวทางการศึกษาวิเคราะห์แบบรัฐศาสตร์ ที่จะช่วย สนับสนุนการวิเคราะห์แนวรัฐประศาสนศาสตร์ให้ทำงานได้เต็มที่ ทั้งนี้จุดหรือ ตำแหน่ง (Locus) ที่เน้นศึกษากัน การกิจหลักของนโยบายสาธารณะแบบ รัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีจุดเน้นที่อนาคตกาลในการกิจหลัก ที่ยังไม่เกิดขึ้น (Ex Ante Analysis) ข้อมูลที่ว่าด้วยงานที่สำเร็จไปแล้วอันเป็นข้อมูลหัว ใจของการวิเคราะห์แบบปฏิฐานนิยมนั้น จะมีฐานะ เป็นเพียงข้อมูลประกอบ (Scaffolding) สำหรับภารกิจที่จะปฏิบัติในอนาคตเท่านั้น งานของนัก วิเคราะห์แนวรัฐประศาสนศาสตร์ (ปทุม มณีโรจน์, 2533 : 181-182) เปรียบได้กับภารกิจที่สถาปนิกที่จะต้องนิรมิตอาคาร (นโยบาย) ในอนาคตขึ้น ในกระดาษเปล่า ส่วนการวิเคราะห์แนวรัฐศาสตร์เปรียบได้กับการวิเคราะห์ โครงสร้างหรืออาคารที่สร้างเสร็จแล้ว เพื่อสร้างหรือปรับปรุงหลักการก่อสร้าง นับ เป็นจุดแตกต่างอย่างสำคัญกับการศึกษาแนวรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อนำเสนอ นโยบายสาธารณะ

เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษาโยบายสาธารณะ

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องศึกษานโยบายสาธารณะ หรือนโยบายของรัฐบาลนั้น ประกอบด้วยความจำเป็น 3 ประการด้วยกันคือ

1. เหตุผลทางด้านวิชาการ (Scientific Reasons) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเรียนรู้ถึงแหล่งกำเนิดของนโยบายของรัฐบาลว่า มีกระบวนการพัฒนาและมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไรบ้าง ซึ่งความรู้ในประเด็นดังกล่าวนี้ จะเสริมสร้างให้เกิดความเข้าใจในระบบการเมืองและสังคมโดยทั่วไปชัดเจนยิ่งขึ้น การศึกษาในลักษณะนี้ อาจกำหนดหาต้นนโยบายเป็นตัวแปรอิสระ (Independent Variable) หรือตัวแปรตาม (Dependent Variable) ก็ได้ ถ้ามองนโยบายในรูปของตัวแปรตามก็หมายถึงว่า เราสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์ว่า ปัจจัยทางด้านการเมืองและสภาพแวดล้อมชนิดใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเนื้อหาของนโยบาย ในทางตรงกันข้าม ถ้ามองนโยบายในลักษณะของตัวแปรอิสระ จุดสนใจก็จะมุ่งไปที่ การศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อของนโยบายที่มีต่อระบบการเมืองและสภาพแวดล้อม

2. เหตุผลเพื่อประโยชน์แก่การประยุกต์ใช้ความรู้ให้เกิดประโยชน์ (Professional Reasons) เป็นเหตุผลในส่วนหนึ่งที่จะนำเอาความรู้และความเข้าใจที่ได้รับมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์หาสาเหตุ ในการแก้ปัญหาของสังคม หรือเป็นการก้าวจากการเรียนรู้ไปสู่การปฏิบัติ

3. เหตุผลเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง (Political Reasons) เป็นเหตุผลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้นักการเมืองในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย ได้เข้ามาถึงการบวนการวิเคราะห์และพัฒนานโยบายเพื่อให้ได้นโยบายที่เหมาะสมและจะเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างนักการเมืองกับนักวิชาการด้วย (พิน ปานขาว, 2519 : 4)

จากเนื้อหาสาระในส่วนที่กล่าวถึงขอบข่ายการศึกษา และประเภท

ของนโยบายสาธารณะมาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีขอบข่ายค่อนข้างกว้าง ซึ่งในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาเฉพาะ เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงจะกล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละประเด็นโดยลำดับ ต่อไป

แนวความคิดและพัฒนาการ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีและแนวทางการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในช่วงสมัยปี ค.ศ. 1889-1950 อันเป็นช่วงที่ Woodrow Wilson (พิทยา บวรวัฒนา, 2535 : 16) ได้ให้ความคิด และข้อเสนอแนะต่อศาสตร์ของการบริหารราชการหนึ่งว่า "การบริหารแยกออกจากการเมือง" โดยเห็นว่าการบริหารนั้นควรแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาด เพราะการเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมาย และกำหนดนโยบายซึ่งเรื่องเหล่านี้ เป็นเรื่องของนักการเมืองโดยตรง ในอันที่จะสนองตอบต่อมติมหาชน แต่สำหรับการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมาย หรือนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้แล้วโดยนักการเมืองไปปฏิบัติให้บังเกิดผล เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการ ซึ่งเป็นระบบย่อยของระบบการเมือง จะต้องนำกฎหมาย หรือนโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความเที่ยงธรรม การบริหารจึงควรเป็นสิ่งที่อยู่นอกขอบเขตของการเมืองและควรจะปลอดจากความวุ่นวายทางการเมือง กล่าวคือ Wilson (สมพร เพ็ญจันทร์, 2529 : 16) ได้จำแนกให้เห็นถึงการบริหารโดยใช้เกณฑ์ว่าการบริหารนั้น เป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายต่าง ๆ ไปบังคับใช้กันอย่างเป็นระเบียบและถี่ถ้วน

แนวความคิดทางทฤษฎีการบริหารแบบดั้งเดิม ของ Wilson มีอิทธิพลต่อการจำแนกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่แยกออกมาจากการกำหนดนโยบาย ที่เริ่มได้รับความสนใจอย่างจริงจัง เมื่อปี ค.ศ.

1973 ที่เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และเป็นขั้นตอนสำคัญในขั้นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งเป็นภารกิจหลักของฝ่ายบริหารที่จะนำเอาเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ และถือว่าเป็นอีกกระบวนการหนึ่ง ที่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมระหว่างการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ภาวชนแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับนักวิชาการรุ่นหลังเช่น Robin Hambleton (กลั้ว ทองขาว, 2534 : 17) ซึ่งเห็นว่ารากลึกของทฤษฎีนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น แยกกันอยู่คนละส่วนคนละขั้นตอนในลูกโซ่การตัดสินใจ คือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นขั้นตอนหนึ่งที่เกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจว่าจะทำอะไร (Decision as what to do) ในส่วนของ การบริหารนั้น คือการทำให้งานที่ตัดสินใจว่าจะทำนั้น ดำเนินไปได้ (Getting it done) แต่เป็นการยากที่จะบอกได้ว่า ที่ใดคือที่ที่นโยบายสิ้นสุดแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจะเริ่มขึ้น

พัฒนาการของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อาคม ใจแก้ว (2533 : 10) ให้ความเห็นว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ และโดยเนื้อหาสาระก็เป็นแนวความคิดที่มีปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้ จึงทำให้ดูเหมือนว่ามีได้มีความสำคัญในเชิงวิชาการ หากจะพิจารณาในแง่ขององค์ความรู้ที่นำมาประยุกต์ใช้ ในอดีตการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ผ่านมา เน้นเนื้อหาสาระไปที่กระบวนการและวิธีการของการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation Process

and Methods) กับการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นส่วนใหญ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวไม่ได้มีการศึกษาถึงสภาพความเป็นจริงในกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) เพื่อมุ่งหาข้ออธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ระหว่างการนำนโยบายไปสู่การบรรลุผลซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญ ระหว่างการกำหนดนโยบาย กับการประเมินนโยบาย กระบวนการที่ขาดหายไปนี้ เป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญในอันที่จะพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย ตลอดจนการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ กระทั่งในระยะต่อมา จึงพบว่านโยบาย แผนงานหรือโครงการ ที่ได้รับการยอมรับในเบื้องต้นว่าดีเด่น เป็นความหวังในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เมื่อนำไปปฏิบัติจริงกลับประสบความล้มเหลวโดยหาสาเหตุไม่ได้ เป็นผลให้นโยบายต้องสูญเสียหรือเลิกล้มไปนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการ เช่น Pressman และ Wildavsky (Brewer and deLeon, 1983 : 249) จึงได้ยอมรับว่า การขาดความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายอย่างครบถ้วน ซึ่งมีผลงานการศึกษาของนักวิชาการทั้งสองท่านนี้ เมื่อปี ค.ศ. 1972 เกี่ยวกับการศึกษาโครงการสร้างงานให้กับชนกลุ่มน้อยที่เมืองโอคแลนด์ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่กระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลให้เกิดความสนใจในเรื่องนี้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดนัลด์ เอส. แวน มีเตอร์ และ คาร์ล อี. แวน ฮอร์น

(Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn) (อ้างใน พิทยา
บวรวัฒนา, 2535 : 15) ให้ความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy
Implementation) หมายถึง การกระทำของข้าราชการและประชาชน ซึ่ง
มีผลเป็นการส่งเสริม หรือขัดขวางความพยายามของรัฐ ในการบรรลุ
เป้าหมายของนโยบายบางประการที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า

วอลเทอร์ วิลเลียม (Walter William) (อ้างใน วรณศิริ
วงศ์ลักษณ์, 2534 : 8-9) ให้ความอธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น
การคำนึงถึงความพร้อมขององค์การ ที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวมเป็น
หน่วยและมุ่งใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ จากอธิบาย
ของวิลเลียม อาจขยายความให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นได้ว่า ในการนำนโยบายของรัฐ
ไปปฏิบัตินั้น ผู้ปฏิบัติต้องใช้ความพิถีพิถันระมัดระวังนโยบาย ให้เกิดความชัดเจน
เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในกระบวนการปฏิบัติ โดยพิจารณาถึงความพร้อมในเรื่อง
บุคลากร องค์การ การจัดการ ตลอดจนทรัพยากรอื่น เพื่อปฏิบัติให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ของนโยบาย

วเรช จันทร์สร (2528 : 488) ให้ความหมายไว้ว่า การ
ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการมุ่งเน้นหาข้ออธิบายเกี่ยวกับ
ปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำ
นโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะวิเคราะห์บทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์
เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ รวมตลอดถึงเพื่อ
ปรับปรุงการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการให้ดีขึ้น การนำนโยบายไป
ปฏิบัติ จึงเป็นขั้นตอนสำคัญ (Brewer and deLeon, 1983 : 249) แต่
เป็นขั้นตอนที่ถูกกละเลยในกระบวนการนโยบาย จากแนวความคิดดังกล่าว
จะเห็นว่าด้านนโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไม่สอดคล้อง หรือเหมาะสมกับสิ่ง

แวดล้อม ก็อาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคืออย่างถูกต้อง นโยบายนั้นก็อาจต้องเสร็จสิ้นหรือล้มเลิกไปโดยไม่มี การปรับปรุงแก้ไข ก่อนที่จะแก้ไขปัญหาคือ

ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีประเด็นนำสนใจที่จะต้องพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ ริปลีย์ กับ แฟรงคลิน (Randall Ripley and Grace Franklin) (อ้างใน วารสารจิตวิทยา สังคมศาสตร์, 2534 : 14-15) ได้ชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5 ประการ กล่าวคือ

1. มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ มากมาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ใครก็ได้ที่ต้องการ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ทั้งสิ้น และการเข้ามามีส่วนร่วมก็มักจะ เปิดกว้างและปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาหรือจะ เลือกอยู่ฝ่ายใดก็ยอมทำได้
2. มีผู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในนโยบายหนึ่ง ๆ อาจมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจน บางครั้ง วัตถุประสงค์แต่ละข้ออาจไม่สอดคล้องกัน บางครั้งไม่สามารถระบุได้ว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายได้แก่อะไรบ้าง
3. นโยบายแต่ละโครงการของรัฐบาล มักจะขยายใหญ่โตขึ้นทุกวัน สิ่งที่ได้จากจำนวนนโยบายและข้าราชการที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตลอดเวลาด้วย
4. หน่วยงานในหลายระดับจากหลายกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งทำให้ นโยบายเกิดความยุ่งยาก ต้องอาศัยการประสานงานที่ดี
5. การนำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอก

ที่ควบคุมไม่ได้เลย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความผันผวนทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เป็นต้น

แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมโจนและวิลคาฟสกี (Majone and Wildavsky) (อ้างในวรรณศิริ วงศ์สุภลักษณ์, 2534 : 17-20) ได้เสนอแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 แนวทาง คือ

1. แนวทาง Implementation as Control or Rational Model or Classical Model แนวทางนี้ถือว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายไว้แล้ว ไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษานี้ มักจะเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีแนวทางการศึกษาที่ประกอบด้วย

1.1 มีการระบุถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนงาน กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และเน้นการควบคุมอย่างเคร่งครัด

1.2 มีการกำหนดขอบเขตของการกำหนดนโยบาย กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้แยกจากกันเป็นคนละฝ่าย

1.3 มีแนวความคิดว่า การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องทางการเมือง เป็นเรื่องคนละส่วนกับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคหรือการบริหาร ไม่ใช่น้ำที่ทางการเมือง

1.4 เน้นเรื่องการออกคำสั่ง การให้ความยินยอมและการให้คำแนะนำ

1.5 การดำเนินงานตามนโยบายเป็นไปในทางเดียวกัน คือจากบนลงล่าง (Top to the Bottom Down) ตามลำดับชั้นของโครงสร้างองค์การ

2. แนวทาง The Interaction Model หรือแนวทาง ปฏิสัมพันธ์ เป็นแบบที่เน้นกระบวนการ โดยพิจารณาว่า ในระหว่างที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีความพยายามจากบุคคลที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย เข้ามาแทรกแซงนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการให้เป็นที่พึงพอใจของหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985 : 403-426) และฮาวเลตต์ (Howlett, 1991 : 1-21)

แนวทางนี้มีแนวความคิดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ กับการ กำหนดนโยบายไม่สามารถแยกจากกันได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจาก นโยบายมักจะได้รับ การแก้ไข เปลี่ยนแปลง อยู่เสมอในกระบวนการนำไปปฏิบัติ ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้จะมีลักษณะที่สำคัญ 6 ประการคือ

2.1 เน้นในเรื่องการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม (Interaction) เช่น การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกันระหว่างกลุ่ม (Consensus) เป็นต้น

2.2 กระบวนการทางการเมือง จะเป็นตัวปรับเปลี่ยนของแต่ละฝ่าย และเห็นว่า กระบวนการ เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ

2.3 การตัดสินใจมักจะไม่พิจารณาทั้งหมดแต่จะให้ความสนใจ ทางเลือกที่เป็นส่วนต่างมากกว่า

2.4 วิธีการ-เป้าหมาย (Means-End) ไม่คงเส้นคงวา แต่ จะมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ มิได้แยกจากกัน

2.5 ให้ความสำคัญเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เฉพาะ เป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่แต่ละฝ่าย

2.6 ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถของมนุษย์และ ทรัพยากรที่ไม่ได้สัดส่วนกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ

3. แนวทาง Implementation as evaluation ไม่มีการ

กำหนด เป้าหมายสุดท้ายของนโยบาย แต่เป้าหมายและวิธีการ จะปรับเปลี่ยน
ไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ ใน
ทางปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะสำคัญคือ

3.1 นโยบาย เป็นสมมุติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ

3.2 การกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น
กระบวนการที่ต่อเนื่อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่อาจจะแยกออกจากกันได้

3.3 ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และการค้นพบสิ่งแปลกใหม่
ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

3.4 มีข้อจำกัดในเรื่องความจำกัดในความรู้ของมนุษย์
เมื่อ เปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่มีความซับซ้อนในกระบวนการนำนโยบายไป
ปฏิบัติ เพราะความรู้ของมนุษย์มีอยู่อย่างจำกัด

3.5 เห็นที่ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นตัวแสดง (Player)
ที่มีบทบาทสำคัญที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีแนวทางของฮ็อกวูดและกันน์ (Hogwood and
Gunn, 1984 : 209-217) ที่เสนอแนวทางการศึกษาที่แปลกแยกออกไป ให้ความสำคัญใน 4 ลักษณะ คือโครงสร้างขององค์การ พฤติกรรม การจัดการ
และแนวทางทางการเมือง ซึ่งจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้

ปรัชญาของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปรัชญา (Philosophy) เป็นเรื่องของการแสวงหาความรู้ ความ
ความจริงที่แน่ชัดและ เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากต่อการทำความเข้าใจ
และความหมายก็อาจมีความแตกต่าง ขึ้นอยู่กับสภาวะปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น
และอยู่ภายใต้อิทธิพลหรืออารมณ์ของผู้แสวงหา นั่นด้วย อีกนัยหนึ่ง อาจเป็น
เรื่องของทวิภาคย์หาหลักการพื้นฐานหรือความเชื่อซึ่งมีอยู่ร่วมกันบางเรื่อง

ก็อาจเป็นการพยายามศึกษาให้เจาะลึกถึงผลลัพธ์ (Outcome) ของเรื่อง หรือประเด็นที่ศึกษาอย่างมีระบบแบบแผน

วาระคดี จันทรศร (2533 : 1-9) สรุปปรัชญาของการศึกษาการ นานโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเรื่องของ

(1) การแสวงหาความรู้ ความจริงที่เกี่ยวข้องกับการนานโยบาย ไปปฏิบัติจากพื้นฐานทางค่านิยมของผู้แสวงหา เพื่อให้ได้ความจริงในภาพรวม ที่สมบูรณ์เท่าที่จะทำได้ ซึ่งอาจจะเริ่มต้นจากการใช้ตัวแบบ (Model) ใน การศึกษา สมมุติฐาน (Hypotheses) ข้อเสนอ (Propositions) ตลอดจน ทฤษฎี (Theories) ต่าง ๆ เป็นแนวทางในการศึกษา

(2) การวิพากษ์เพื่อแสวงหาหลักการพื้นฐานเบื้องต้นซึ่งถือว่าเป็น หัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ของการศึกษาวิชานี้ในการพิสูจน์ว่า ความเห็น ความเชื่อ ที่มีอยู่ร่วมกันอย่างกว้างขวาง ที่เกี่ยวข้องกับการนานโยบายไป ปฏิบัติในขณะนั้นมีความถูกต้อง เชื่อถือได้เพียงใด

(3) ความพยายามศึกษาเพื่อให้ทราบถึง ความจริง ความรู้ เหตุ ผลที่ก่อให้เกิดการกระทำในเรื่องนั้น ๆ โดยพิจารณาถึงผลลัพธ์ขั้นปลาย หรือ ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) ที่เกิดขึ้น จากการนานโยบายไป ปฏิบัติอย่างเป็นระบบมากที่สุด

ดังนั้น แนวทางการศึกษาที่เหมาะสมของการศึกษาวิชาการ นานโยบายไปปฏิบัติ ควรมุ่งสร้างความเข้าใจไปในกระบวนการที่นานโยบายไป ปฏิบัติ (Implementation Process) ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantitative) หรือเชิงคุณภาพ (Qualitative) หรือทั้งสองด้านรวมกัน เพราะการศึกษ การนานโยบายไปปฏิบัติที่ให้ความสนใจต่อบัจจัยต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กัน ใน กระบวนการของการนานโยบายไปปฏิบัติตลอดจนการหาความสัมพันธ์ระหว่าง บัจจัยในกระบวนการกับผลของการปฏิบัติ จะทำให้สามารถเข้าถึงความจริง ความรู้ เหตุผล ที่ก่อให้เกิดการกระทำในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน และ เป็นระบบ ซึ่งจะสอดคล้องกับปรัชญาของการนานโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย พฤติกรรมดำเนินการต่าง ๆ ที่หน่วยงานปฏิบัติได้กระทำไปเพื่อต่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์นั้น เกิดขึ้นหลากหลาย วรเดช จันทรศร (2527 : 535-555) ได้สรุปและสร้างตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เป็น 6 ตัวแบบ ดังต่อไปนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่า นโยบาย แผนงานหรือโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมิน กับมีมาตรการในการให้ข้อมูลที่

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญไปที่สมรรถนะขององค์การ โดยเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบ โครงการที่จะประสบผลสำเร็จ ต้องเป็นโครงการที่จำเป็นต้องอาศัยการมีโครงสร้างที่เหมาะสม บุคลากรในองค์การมีความรู้ความสามารถทั้งในด้านการบริหารและเทคนิค มีความพร้อมทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือและงบประมาณ

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นความมีส่วนร่วมในองค์การ โดยมีฐานคิดว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีม การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จ น่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพัน และการสร้างการยอมรับของสมาชิกในองค์การ

4. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐานคิดว่า อำนาจองค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Position) แต่แท้จริงแล้ว อำนาจองค์การกระจายอยู่ที่วาจาในองค์การ ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการให้บริการ ของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ร่วมบริหารโครงการพัฒนาและระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

5. ตัวแบบทางการเมือง(Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดขึ้นจากความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Player) หรือผู้ทำหน้าที่ดำเนินการ มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ การสร้างความรักความสามัคคีภายในตัววิธีการที่มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ปกติที่เกิดขึ้นในองค์การและระบบสังคม เพราะนโยบายก็คือผลผลิตทางการเมือง ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบทางการเมืองนี้ จึงเป็นการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและความพยายามแสวงหาข้อต่อรอง ในการจัดสรรทรัพยากร

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) เป็นตัวแบบที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมตัวแบบบางส่วนจากตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการคือกระบวนการสื่อสารข้อความ ประการหนึ่ง ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประการหนึ่ง และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ อีกประการหนึ่ง

จากที่ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติจากตัวแบบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ผู้ศึกษาจึงได้สรุปตัวแปรที่คาดว่าจะสามารถศึกษาได้จริง ดังต่อไปนี้

1. ด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จำแนกเป็น
 - 1.1 ความรู้ความสามารถ
 - 1.2 ความรู้ความเข้าใจในระเบียบ/นโยบาย/ข้อตกลงหมาย

2. ด้านโครงสร้าง จำนวนเป็น
 - 2.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - 2.2 การประสานงาน
 - 2.3 ภาระหน้าที่ของหน่วยงาน
 - 2.4 อำนาจการตัดสินใจ
3. การสนับสนุนจากหน่วยเหนือ
4. ทรัพยากร

รายละเอียด เพื่อขยายความชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านี้กับสภาพการปฏิบัติ จะกล่าวถึงในส่วนที่ว่าด้วยวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่อไป

เครื่องชี้วัดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจชี้วัดได้อย่างน้อย 3 แนวทาง/ (อาคม ใจแก้ว, 2532 : 59-63) (วรรณศิริวงศ์สุภลักษณ์, 2534 : 6) ได้แก่

1. / พิจารณาจากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย กล่าวคือ ถ้ามีระดับของความร่วมมือสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย ในทางตรงกันข้าม ถ้าระดับของความร่วมมือมีน้อย ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีอยู่สูง เช่นกัน

2. / พิจารณาจากความราบรื่นและปราศจากปัญหาโดยพิจารณาว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบาย ตามภาระหน้าที่ของหน่วยที่รับผิดชอบ ด้วยความราบรื่นปราศจากปัญหามากน้อยเพียงใด ถ้าการปฏิบัติตามนโยบาย

เต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคขัดข้องในทางปฏิบัติมากเท่าไร โอกาสหรือระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีโอกาสสูง

3. พิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาว่า นโยบายนั้น ได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run Performance) หรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ความที่พึงปรารถนาหรือไม่

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ศึกษา

ภายใต้ตัวแปรที่กำหนดเป็นแนวทางการศึกษา ผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อยืนยันความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย ดังรายละเอียดคนแต่ละเรื่อง ดังต่อไปนี้

ผลงานสำคัญที่กระตุกวงการวิชาการทั่วไปให้เห็นความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การศึกษาปัญหาการสร้างงานของชนกลุ่มน้อยในนครโอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ของสองนักวิชาการเพรสแมนและวิลด์สกี (Jeffery L. Pressman and Aron Wildavsky, 1973 : 31, 147) / กล่าวถึงเงื่อนไขที่อาจนำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบาย และเห็นว่าแนวทางการบรรลุนโยบาย ควรเลือกวิธีการที่หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อน (Complexity) หรือวิธีการที่ค่อนข้างอาศัยความร่วมมือประสานการปฏิบัติงานกับกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ให้น้อยลง / โดยเสนอเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. / แนวทางการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ ควรจะใช้วิธีการที่ง่ายไม่ซับซ้อน (Simplicity) โดยถ้ายังมีขั้นตอนในทางปฏิบัติน้อยเท่าไร โอกาสที่จะล้มเหลวก็มีน้อยตามไปด้วยเท่านั้น

2. / ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงการที่ต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากเท่าไร ก็ยิ่งจะทำให้เกิดความยากลำบากในการที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน / แม้ว่าหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านั้น จะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันอย่างมากในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุนโยบาย

3. / นโยบายควรตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ถูกต้อง (Sound Theory) ทฤษฎีที่ผิดจะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาด เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด ก็ยิ่งจะเป็นการเสริมความรุนแรงของปัญหาในการดำเนินงานของระบบราชการ นโยบายหรือโครงการที่ขาดความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarify Goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guideliness) ก็จะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามากระทำการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกเขา

4. / เงื่อนไขประการหนึ่งที่สำคัญและนำความสับสนมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายกำหนดจากส่วนกลาง ขณะที่ผู้นำไปปฏิบัติเป็นคนอีกกลุ่มหนึ่งในท้องถิ่น ความรับผิดชอบ ความผูกพันต่อนโยบายย่อมจะต่างกัน ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควร เชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย

แวน ฮอร์น และแวน มีเตอร์ (Vav Horn and Van Meter) (อ้างใน กล้า ทองขาว, 2534 : 23) ได้เสนอกรอบแนวความคิด (Conceptual Framework) เพื่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เสนอตัวแบบเชิงระบบที่เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

- กระบวนการสื่อข้อความ ประการหนึ่ง
- สมรรถนะขององค์กรที่นำไปปฏิบัติ ประการหนึ่ง และ
- ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ อีกประการหนึ่ง

อนึ่ง ในเรื่องเดียวกันนี้ ได้สรุป ความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติ (Performance) คือปัจจัยด้านนโยบายได้แก่ มาตรฐาน และ วัตถุประสงค์ของนโยบายกับทรัพยากร ซึ่งปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้ เป็นตัวแปร ภายนอก (External Variables) ในขณะที่ตัวแปรภายใน (Internal Variables) ที่ส่งต่อการปฏิบัติ สรุปได้ 4 ประการ ได้แก่

1. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมหลักกันต่าง ๆ
2. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
3. เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
4. ความเต็มใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

/ซอร์ก (James D. Sorg) (อ้างใน วรสิทธิ์ คันศรีสกุล, 2535 : 11) ศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง (Street level bureaucrats) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพัฒนาแนวความคิดของ ขาแคช และแวน มิเตอร์, แวน ฮอร์น มาศึกษา เพื่ออธิบายลักษณะของ องค์กรหรือสถาบันและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า สามารถ จำแนกพฤติกรรมของข้าราชการจากการสังเกตได้ 3 แบบคือ

1. แบบที่ตั้งใจทำและทำได้สำเร็จ (Intention Compliance) กลุ่มนี้จะมีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย มีความพยายามในการตีความเป้าหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) ออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติ จนสำเร็จ

2. แบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ (Intention Non-compliance) กลุ่มนี้มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย แต่อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจในนโยบาย หรือเพราะการทำงานที่บกพร่อง/จึงไม่ประสบความสำเร็จ

3. แบบตั้งใจจะไม่ทำตามนโยบาย (Unintention Non-compliance) กลุ่มนี้มีพฤติกรรมที่ตั้งใจไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และสามารถหลีกเลี่ยงได้สำเร็จ/ ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากคนกลุ่มนี้ไม่ชอบ หรือไม่เห็นด้วยกับนโยบาย

เฟสเลอร์ (Fesler, 1980 : 257-267) ได้ศึกษาผลงานของ บวคซ์ เสนอเงื่อนไขสำคัญ 5 ประการ ที่ส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายใด ๆ ก็ตามอาจประสบความสำเร็จ คือ

1. การกำหนดนโยบายใด ๆ ที่ขาดข้อมูล ขาดความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น
 2. การขาดแคลนทรัพยากรสำคัญ 2 ประการได้แก่
 - 2.1 งบประมาณ
 - 2.2 ทีมงานที่มีความรับผิดชอบ มีคุณภาพและมีความตั้งใจ
 3. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานหรือองค์การ ได้แก่
 - 3.1 การกำหนดภาระความรับผิดชอบแต่ละฝ่ายไม่ชัดเจน
 - 3.2 การมีหน่วยงานที่แตกต่างกันมาปฏิบัติร่วมกันโดยขาดการประสานงานที่ดี
 4. ปัญหาด้านผู้บริหาร คือความเอาใจใส่ของผู้บริหารหรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารแต่ละคน
 5. การปฏิบัติตามนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น
- คีน (Peter G. W. Keen) (อ้างในกล้า ทองขาว, 2534

: 26- 27) ศึกษา การจักระบบการเงินในโรงเรียนในรัฐแคลิฟอร์เนีย จากโครงการทดลอง เพื่อพัฒนาระบบให้สอดคล้องกับการนำคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบการเงินของโรงเรียน การศึกษาทั่วไปพบว่า มีหลายโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ หลายโรงเรียนยังคงใช้อยู่ มีจำนวนน้อยที่ใช้แล้วประสบความสำเร็จ ในส่วนที่ประสบความสำเร็จนั้น จะเป็นโครงการทดลองในรัฐแคลิฟอร์เนีย การศึกษาคั้งนี้ จึงต้องการคำตอบว่า เพราะเหตุใดตัวแบบแคลิฟอร์เนีย (California Model) จึงประสบความสำเร็จและพบว่า ความสำเร็จของตัวแบบแคลิฟอร์เนียมีสาเหตุมาจากปัจจัย 3 ประการ คือ

1. พบว่ามีพลังเคลื่อนไหวกายใน (Momentum) ที่ต้องการจะรับการเปลี่ยนแปลงและพร้อมที่จะเรียนรู้ เป็นความรู้สึกที่เชื่อมโยงผูกพัน (Commitment) อยู่ก่อนแล้ว
2. มีความตั้งใจและยอมรับระบบที่จะนำมาใช้ ของผู้เกี่ยวข้องอยู่ก่อนแล้ว
3. ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ต่างมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกัน มากกว่าได้รับข่าวสารจากหน่วยงานหรือบุคคลจัดสรรให้

นอกจากนี้ การศึกษาของ คีน ยังพบว่า ในส่วนของการไม่ประสบความสำเร็จของโครงการนั้น เป็นเพราะมีการอุปถัมภ์โครงการ (Project Sponsored) จากภายนอก แต่ไม่มีการสร้างกำลังผลักดัน (Leverage) จากภายใน ทำให้มีการต่อต้านหรือวางเฉยไม่ให้ความสนใจ นอกจากนี้ แบบแผนทางเทคนิคออกแบบมาไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม การเมือง และบริบทของการบริหาร ประการสุดท้าย ตัวแบบที่นำเสนอมีลักษณะ เป็นเกมการเมือง คีน ให้ความเห็นว่ ตัวแปรความสำเร็จในแคลิฟอร์เนียไม่อาจนำไปใช้ในรัฐอื่นได้

ลิปเลย์ และแฟรงคลิน (Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, 1982 : 69-76, 188-202) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ใช้วิธีการศึกษาแบบ Typological Approach ที่ใช้ประเภทของนโยบายเป็นตัวแทน โดยแบ่งนโยบายสาธารณะเป็น 4 ประเภทตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ Distributive Policy, Protective Regulatory Policy, Competitive Regulatory Policy, และ Redistributive Policy พบข้อสรุปว่า ในกระบวนการนำนโยบายแต่ละประเภทไปปฏิบัติจะมีลักษณะร่วม ดังนี้

1. ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการจะเป็นผู้มีส่วนร่วมมากที่สุด โดยเหตุผลที่นโยบายส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการระดับต่าง ๆ ทั้งระดับรัฐและระดับท้องถิ่น และระบบราชการมิได้มุ่งเข้ามาควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้ามาเป็นผู้เจรจาต่อรองเสียเองเพื่อขยายอิทธิพลของตนเองในลักษณะเดียวกับ Actors อื่น ๆ

2. ในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบาย จะมีบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เข้าแทรกแซงโดยพยายามเข้าถึงเพื่อสร้างอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยวิธีการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมเป็นเครื่องมือ

3. ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีหน่วยงานใดที่จะยอมรับคิดชอบอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างมีปัญหาของตนเองอยู่แล้ว การตรวจสอบควบคุมมักเป็นไปได้ยาก

ส่วนความยากง่ายในการนำนโยบายแต่ละประเภทไปปฏิบัตินั้น นโยบายประเภท Protective Regulatory Policy และ Redistributive Policy จะประสบปัญหาความขัดแย้ง การต่อต้านและแรงกดดันที่จะลดบทบาทของรัฐมากกว่านโยบายประเภท Distributive

Policy และ Competitive Regulatory Policy

ที่น่าสนใจอีกเรื่องหนึ่งคืองานของ ซาบวาเทียร์ กับ แมสเมเนียน (Paul Sabatire and Daniel Mazmanian, 1983 : 20-35) (อ้างใน เสาวคนธ์ รัตน์วิจิตรศิลป์, 2530 : 20-21) เสนอกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ (Framework of Analysis) สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อกำหนดของนโยบาย หรือตามข้อกำหนด (Legal Objective) ได้หรือไม่ โดยพิจารณาขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วย

1. ผลผลิตนโยบาย (Policy Output) ของหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2. การยอมรับปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย
3. ผลกระทบแท้จริงของหน่วยงาน
4. การรับรู้ผลกระทบจากการตัดสินใจนโยบาย
5. การทบทวนประ เค้นสำคัญของกฎหมาย

ในส่วนของตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย 3 ตัวแปรหลัก คือ

1. ความง่ายของปัญหา (Tractibility of Problem) ประกอบด้วย การมีทฤษฎีและวิทยาการที่เที่ยงตรง ความหลากหลายของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายประชากร และระดับของความต้องการ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

2. ระดับของความประสานสอดคล้องของกลุ่มเป้าหมาย กับโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การจัดรูปองค์การ การปฏิบัติการที่มีทฤษฎีรองรับ ทิศทางของนโยบายไม่คลุมเครือ มีทรัพยากรการเงิน มีการบูรณาการลำดับขั้นของโครงสร้างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง

ภายในและภายนอกประเทศ มีกฎ ระเบียบ สนับสนุนการปฏิบัติงานของ
หน่วยงาน ความสามารถเลือกสรรข้าราชการเข้ามาปฏิบัติ และเปิดทางให้
บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม

3. คิวแปรที่ไม่ใช่กฎหมายซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอื่นๆ
ได้แก่ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี สื่อที่นำไปใช้กับปัญหา
การสนับสนุนจากสาธารณะ ทัศนคติ และทรัพยากรจากกลุ่มตามสถานการณ์
การสนับสนุนจากแหล่งอำนาจ ความผูกพัน และลักษณะความเป็นผู้นำของ
ข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

กรินเคิล (Merilee S. Grindle, 1980) (อ้างใน สมบูรณ์
ศิริสรนิจิฎ, 2535 : 13) เสนอแนวทางวิเคราะห์นโยบาย/โครงการ
พัฒนาประเทศในโลกรที่สามว่าจะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ
คือ

1. เนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการ (Policy Content)
แต่ละเรื่องว่ามีสาระสำคัญอย่างไร

2. สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ซึ่งหมายถึง
ถึงสภาพสังคมของพื้นที่ที่ดำเนินนโยบายอยู่นั้นว่า จะมีผลกระทบต่อความยาก
ง่ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะปัจจัยทั้งสองมีผลกระทบต่อ
ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปดำเนินการให้ยังเกิด
ผลตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ในส่วนของเนื้อหาสาระของนโยบายนั้น
จะประกอบด้วยลักษณะของนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วนด้าน
เนื้อหาสาระของนโยบาย กรินเคิล มีความเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อการนำ
นโยบายไปปฏิบัติต่างกัน คือ

(1) นโยบาย/โครงการ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทาง
ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จะได้รับการต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์

(2) นโยบายที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ประชาชนอาจมีผลในทางปฏิบัติแตกต่างจากนโยบายที่มีผลแคบหรือ เฉพาะ เจาะจง

(3) นโยบายที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม/วิถีชีวิตผู้คนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(4) ลักษณะเฉพาะตัวของนโยบาย มีส่วนกำหนดความยุ่งยากซับซ้อนหรือความเรียบง่ายในทางปฏิบัติ

(5) เนื้อหาสาระมีส่วนกำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หน่วยดำเนินการเหล่านั้นมีส่วนอย่างมากที่จะทำให้เกิดผลที่ออกมาแตกต่างกัน เพราะแต่ละหน่วยงานมีความชำนาญพิเศษแตกต่างกัน

(6) รูปแบบการนำเสนอ เป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบาย มีส่วนอย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน ถ้าเป็นเป้าหมายชัดเจนจะมีผู้ให้การสนับสนุนมาก โอกาสสำเร็จอาจมีสูง

อาจสรุปได้ว่า ตัวนโยบายมีส่วนต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวส่วนหนึ่ง กับอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบริบทหรือปัจจัยแวดล้อมของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศโลกที่สาม มักจะมีความยากลำบาก เนื่องจากถูกแทรกแซงทางการเมือง เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะทำให้มีการเข้ามายุ่งชิงผลประโยชน์กัน เพื่อให้ฝ่ายคนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นประเด็นเดียวกับที่ แวน ฮอร์น กับ แวน มีเตอร์ (Van Horn and Horn Meter) (อ้างใน วรณศิริ วงศ์สุกฤษณ์, 2534 : 21- 22) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสอดคล้องประสานกันระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตั้งประเด็นคำถามไว้ดังนี้

1. ทรัพยากรทางเศรษฐกิจในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีจำนวนเพียงพอกับความจำเป็นในการปฏิบัติหรือไม่

2. สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

3. มติมหาชนมีลักษณะอย่างไร

4. ชนชั้นนำ เห็นด้วยหรือต่อต้านในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ลักษณะของการแบ่งพรรคแบ่งพวก ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายอย่างไร

6. กลุ่มผลประโยชน์ให้การสนับสนุนหรือต่อต้าน

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย แม้ว่าจะได้รับความสนใจในการศึกษาเพิ่มมากขึ้นในการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะ ในปัจจุบัน แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีผลงานการวิจัยมากเพียงพอที่จะช่วยให้เห็นแสวงหาความรู้ ข้อสรุป หรือยึดถือเป็นแนวทางการศึกษา หรือมีตัวแบบโดยเฉพะเจาะจงว่ามีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการทบทวนวรรณกรรม มีผลงานของนักวิชาการและหน่วยงานของรัฐที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

วเรศ จันทร์ศร (2529 : 222-235) ได้กล่าวถึงปัญหาสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอกสารประกอบคำบรรยายวิชานโยบายสาธารณะ และการวางแผน ไว้ 5 ประการ คือ

1. ปัญหาด้านสมรรถนะ

1.1 ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากร ซึ่งเป็นปัญหาแรกเริ่มของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากหน่วยงานขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเสียแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่แรกเริ่มและต่อเนื่องเรื่อยไป มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาโดยเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่

1.1.1 พิจารณาว่า นโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นต้องการ

บุคลากรจำนวนเท่าไร มีคุณสมบัติอย่างไร

1.1.2 บุคลากรเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถ และ ความพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่

1.1.3 ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามมี บุคลากร จะสามารถสรรหาบุคลากรดังกล่าวนี้ได้อย่างไร

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวกับเงินทุน หน่วยงานไม่ควรจะถูกจำกัดด้วย เงื่อนไขการสนับสนุนด้านเงินทุนไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของจำนวนเงินหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ อันจะส่งผลกระทบต่อการทำงาน ในลักษณะของความล่าช้า ความไม่คล่องตัวที่จะตอบสนองต่อนโยบาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่ จะต้องจัดสรรให้เพียงพอ รวมทั้งแก้ไขระเบียบวิธีต่าง ๆ ให้เกิดความ คล่องตัวในทางปฏิบัติ

1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้วิทยากร หรือ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บุคลากรผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถ เข้าใจและใช้วิทยากรหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ด้วย เพราะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับปัจจัยด้านบุคลากรโดยตรง

2. ปัจจัยด้านการควบคุม

2.1 ความสามารถในการควบคุม ซึ่งเป็นตัววัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ ปัญหาด้านการควบคุม ประกอบด้วย

2.1.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแปลงนโยบาย เป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้กำหนดนโยบายได้

2.1.2 หน่วยงานปฏิบัติได้มีการกำหนดภารกิจและมาตรฐาน ในการปฏิบัติงานนั้นเพียงไร เพราะการปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จไม่ได้ หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจว่า ตนเองควรปฏิบัติ อย่างไร

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและต่อต้านความเปลี่ยนแปลง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ภายในองค์การหรือภายในหน่วยปฏิบัติในลักษณะของความไม่เห็นพ้องกับนโยบายหรือต่อต้านการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นจากเงื่อนไขด้านความรู้สึก 6 ประการ กล่าวคือ (วันชัย สุวรรณศิริเขต, 2535 : 33)

3.1 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นไม่ได้มาจากฐานความต้องการของคนอย่างแท้จริง

3.2 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นมีผลทำให้คุณประโยชน์ในการปฏิบัติ ตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนเองต้องเปลี่ยนไป

3.3 สมาชิกในหน่วยงานเห็นว่า หัวหน้าหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญสนับสนุนหรือให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

3.4 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นมีผลทำให้เกิดการปรับ เปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างขนานใหญ่

3.5 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3.6 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจว่า จะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหานี้ เป็นเรื่องของความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์การ หรือสภาพแวดล้อมภายนอก เกี่ยวกับอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย โดยปัญหานี้ในเรื่องนี้จะมีมากหรือน้อยอย่างไร ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังนี้

4.1 ระดับของความติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.2 ระดับของความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติโดยตรงต้องแสวงหา

ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน จะปฏิบัติงานร่วมกันได้

5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือ บุคคลสำคัญ ได้แก่กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองหรือข้าราชการ ระดับสูงและสื่อมวลชน ว่าจะให้การสนับสนุนหรือไม่สนใจคดีหรือการต่อต้าน การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการสนับสนุนหรือต่อต้านขององค์กรหรือกลุ่มบุคคล นี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ ดังนี้

5.1 ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก น้อยเพียงไร

5.2 บุคคลสำคัญตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น ให้การ สนับสนุน เฝือกเฉยหรือคัดค้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร

ละออ วัจนะสาริกากุล (2531 : 150-151) ศึกษาเรื่อง การ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก พบสภาพปัญหาใน กระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย โดยสรุป 6 ประการ ได้แก่

1. ข้อจำกัดทางด้านเครื่องมือ ซึ่งปรากฏว่า วัสดุอุปกรณ์ตลอด จนยานพาหนะต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ยังไม่ ได้รับการจัดสรรให้เพียงพอ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ ใน ส่วนของตัวแรงงานจังหวัดเองที่ ยังมีภาระงานอื่นนอกเหนือจากการดูแลการ ใช้แรงงานเด็กอีกมาก

2. ข้อจำกัดในด้านจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่เพียงพอต่อ การปฏิบัติงาน

3. ข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย มีตัวแปรแทรกซ้อนได้แก่

3.1 เจ้าของสถานประกอบการ นายจ้างหรือนายหัว ๑๕
อิทธิพลของตนเองในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

3.2 ผลจากคว้งทกกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดช่องว่าง
การตีความ และการตีความนั้นมักจะ เป็นประโยชน์แก่ เจ้าของสถานประกอบการ
หรือ นายจ้าง

3.3 มีการแทรกแซงในกระบวนการปฏิบัติคานนโยบาย
จากเจ้าหน้าที่ระดับสูง

3.4 มีการทุจริตจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ โดยหวัง
ประโยชน์จาก เจ้าของสถานประกอบการหรือนายจ้าง

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือในทางปฏิบัติส่งผล
ให้การปฏิบัติไม่สามารถทำได้เต็มที่

5. เจ้าหน้าที่ขาดสำนึกและความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่

6. ขาดการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ ในทางที่ทาให้
หน่วยงานอื่นรู้จักและ เข้าใจในบทบาทภาระหน้าที่

ชาติชาย ๓ เชียงใหม่ (อ้างใน วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์,
2531 : 141-182) ได้ทำการศึกษาการประสานงานระหว่างสาขาในการ
พัฒนาชนบทด้านสาธารณสุข โดยการกำหนดกรอบการศึกษาคือการประสานงาน
ระหว่างสาขาในการพัฒนาสาธารณสุขภายใต้การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ
กชช. ข้อมูลการศึกษาคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและอื่น ๆ การศึกษา
ของชาติชาย ๓ เชียงใหม่ พบว่า

(1) การกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาชนบทประจำปี เพื่อพัฒนา
สาธารณสุขไม่ค่อยมีความชัดเจน เพราะกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มี
การพิจารณาปัญหาและทัศนใจแก่ปัญหาสาธารณสุขร่วมกัน กล่าวคือวัฒนธรรม
ของระบบราชการและงบประมาณมีอิทธิพลอย่างมากต่อทัศนคติของข้าราชการ

ว่า เป็นหน้าที่และ เป็นเรื่องของกรมที่เป็นเจ้าของโครงการ แต่ข้อมูลระดับกรม ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของกองที่เป็นเจ้าของโครงการ

(2) การประสานงานในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปี ของจังหวัด อ่างทอง และตำบล กรอบแนวทางการพัฒนาของกระทรวงมหาดไทย ไม่ชัดเจน ไม่มีหลักประกันว่า จะสามารถประสานโครงการต่าง ๆ ได้

(3) การดำเนินโครงการพัฒนาชนบท การรับแผนหลักจากกระทรวงเข้า ทำให้ไม่สามารถจัดทำแผนปฏิบัติประจำปี และโครงการได้ครบถ้วน ส่งผลกระทบต่อประสานโครงการแต่ละท้องถิ่น การประสานระดับอำเภอกับตำบลค่อนข้างน้อย ข้าราชการขาดทักษะในการบริหารโครงการ ไม่เตรียมประชาชนให้พร้อมที่จะมีส่วนร่วมและไม่เตรียมชุมชนในการปฏิบัติ

อาคม ใจแก้ว (2533 : 186-299) ศึกษาเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ" โดยใช้ตัวแบบ 2 ตัวแบบเป็นกรอบการศึกษา ตัวแบบแรกมีตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร ได้แก่

(1) ประชาชนพิจารณาจากความต้องการและการสนับสนุนท้องถิ่น และท่าทีของข้าราชการ

(2) ชุมชน โดยใช้ความยึดมั่นในวัฒนธรรมเป็นข้อพิจารณา สำหรับตัวแปรตามคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวชี้วัด 3 ประการ คือ วัดจาก (1) ทัศนคติของเยาวชนไทยมุสลิม (2) พฤติกรรมการเรียนภาษาไทย (3) พฤติกรรมในการเรียนอิสลามศึกษา ส่วนตัวแบบที่ 2 ใช้ตัวแปรอิสระ 5 ตัวแปร ประกอบด้วย

1. นโยบาย คู่มือความชัดเจนและความสอดคล้องกับปัญหา
2. องค์การเห็นการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ
3. ข้าราชการ เน้นความตั้งใจ ความมีวิชาชีพและความสามารถ

ปรับตัว

4. ทรัพยากร เน้นงบประมาณและบุคคล

5. การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ คือ การใช้ข้อมูลในพื้นที่ และการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

ผลจากการทดสอบตัวแบบหลัก สรุปได้ว่า มีปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายโดยลำดับคือ

ตัวแบบแรกซึ่ง ศึกษาเชิงปริมาณพบว่า ตัวแปรด้านประชาชนและชุมชน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เชิงพหุคูณกรรมและทัศนคติ ส่วนตัวแบบที่สอง ผลในเชิงปริมาณปรากฏว่า ข้าราชการและงบประมาณมีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อสรุปจากการค้นพบมีว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นอยู่กับความยึดมั่นในวัฒนธรรมของประชาชนในชุมชนและข้าราชการระดับล่างที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อาคม ใจแก้ว ให้ข้อสังเกตว่า ข้าราชการระดับล่างคือผู้ทำหน้าที่เชื่อมโยงระดับนโยบายระดับนามธรรมไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับ ความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพ และความสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของ ข้าราชการ ความชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพปัญหาของตัวนโยบาย ไม่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่มากนัก

วรรณศิริ วงศ์สุภลักษณ์ (2534 : 45-68) ศึกษา "ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณี "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขการแสวงหาผลประโยชน์จากหญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพอันเสื่อมเสียศีลธรรมในต่างประเทศ" พบว่ามีปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระ ขยายความได้ว่า นโยบายที่มีเนื้อหาสาระยังไม่ครอบคลุมชัดเจนเพียงพอ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนในทางปฏิบัติมุ่งให้ผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงแก่คนเพียงบางคนบางกลุ่ม และหวังผลในระยะยาว จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

2. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย อันได้แก่ ความรู้ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ชนชั้นนำ สื่อมวลชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหล่านี้ มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เดชา ศิมคุง (2534 : 86-88) ศึกษาเรื่อง "กลไกของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงบประมาณแผ่นดินของกรมชลประทาน" ำชักรอบของตัวแบบการจัดการ เป็นแนวทางศึกษา ผลการศึกษาพบว่า มีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิบัติ คือ

1. การเตรียมการล่วงหน้าในส่วนที่พึงปฏิบัติได้ไปก่อน
2. การพิจารณาลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้เร็วขึ้น
3. ความมีอิสระของข้าราชการและหน่วยงานในการตัดสินใจ
4. การสนับสนุนเครื่องมือ เครื่องใช้ที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน
5. ด้านตัวบุคคลโดยเฉพาะระดับหัวหน้างานที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จะต้องมีความรอบรู้และมีทักษะในการบริหารที่สามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ และสามารถอำนวยการให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างสามารถปฏิบัติงานได้ราบรื่นยิ่งขึ้น

สุรพล กาญจนจิตรรา และประภาส ศิลปรัศมี (อ้างใน กส้า
 ทองขาว, 2534 : 37-38, 60-62) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ

ของกลุ่มอาชีพที่ได้รับการส่งเสริมดำเนินกิจกรรมอาชีพ ตามนโยบายของกรม การพัฒนาชุมชน อาศัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกลุ่ม 6 ประการ เป็น กรอบในการวิเคราะห์ความสำเร็จของกลุ่มอาชีพในสองมุมมองคือ มองในแง่ ของการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารกับมองในแง่ของผลผลิตของ กลุ่ม ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จคือ ความสามารถตอบสนองต่อความ ต้องการของสมาชิก การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยราชการ การได้รับการ สนับสนุนจากผู้นำชุมชน การติดตามตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ การได้รับ ข่าวสารและระยะ เวลาของการจัดตั้ง

ผลการศึกษาพบว่า ความสามารถตอบสนองความต้องการของ สมาชิกสูง ความสำเร็จจะสูงกว่าความสามารถตอบสนองความต้องการของ สมาชิกได้ต่ำ ในส่วนของการสนับสนุนจากปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อความสำเร็จ ของโครงการนั้น พบว่า การสนับสนุนจากหน่วยงานราชการมากความสำเร็จ จะมากกว่าการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการน้อย เช่นเดียวกับการ ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน และได้สรุปถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วน ท้องถิ่น ประกอบด้วยการสนับสนุนทางด้านการเมืองจากบุคคล กลุ่มพลัง และ องค์กรต่าง ๆ ซึ่งอาจจะแสดงออกในรูปของการใช้อำนาจ หรือทรัพยากรใน การผลักดัน หรือในรูปการสนับสนุนด้านวิชาการ การเงินและเทคนิคจากส่วน กลาง การให้ความสนับสนุนของประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ในด้านความ สามารถของบุคคล องค์กร ในการสนับสนุนเชิงทักษะ เชิงเทคนิค และการ จัดการ จากบุคคลในท้องถิ่น

วรเชษ จันทรสร์ และลิขิต อีร์เวดิน (อ้างใน วรสิทธิ์

คันศรีสกุล, 2535 : 14) ได้เสนอบทความ เรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในระบบราชการไทย ซึ่งให้เห็นงานของวรเชษ จันทรสร์ และวินิต ทรงประทุม

โดยการศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการ ในระดับมหภาค และจุลภาค ในการนำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ พบปัญหา 4 ประการ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ

1. หน่วยงาน องค์กร กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ขาดความเข้าใจนโยบายของส่วนกลางหรือนโยบายของกรม
2. หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ
3. ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ
4. ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น

วันชัย สุวรรณเขตศิริ (2535 : 130) สรุปผลการศึกษศึกษาวิจัย ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความร่วมมือของข้าราชการตำรวจ ในการนำนโยบาย ชุมชนสัมพันธ์ไปปฏิบัติ เรียงตามลำดับความสำคัญ 4 ประการคือ

1. ความเป็นธรรมชาติของระบบให้คุณภาพให้โทษแก่ข้าราชการตำรวจ ผู้มีหน้าที่นำนโยบายชุมชนสัมพันธ์ไปปฏิบัติ
2. ความสามารถของข้าราชการตำรวจผู้ทำหน้าที่นำนโยบาย ชุมชนสัมพันธ์ไปปฏิบัติ
3. ความชัดเจนของนโยบายชุมชนสัมพันธ์ที่กำหนดให้ปฏิบัติ
4. การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่นำนโยบายชุมชนสัมพันธ์ไปปฏิบัติ

ส่วนปัจจัยด้านสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการตำรวจที่นำนโยบายชุมชนสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายชุมชนสัมพันธ์

มีรายงานการศึกษา การบริหารงานเพื่อการพัฒนา ของกระทรวง
สาธารณสุข โดยวาระเลข จันทรศร (อ้างใน กล้า ทองขาว, 2523 : 43)
กำหนดตัวแบบ การศึกษาพฤติกรรมการทำงานของหน่วยงานกระทรวง
สาธารณสุข ตัวแปรตามคือพฤติกรรมการทำงานของกระทรวงสาธารณสุข
กับ 4 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ (1) สภาพแวดล้อมทางการบริหาร (2) การ
บริหารทรัพยากร (3) กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และ (4) การนำ
นโยบายไปปฏิบัติ

/ผลการศึกษาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ
ทราบนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดและความคิด เห็นไม่แตกต่าง เมื่อ เปรียบ เทียบ
ระหว่างหน่วยงานระหว่างภาค การสื่อสาร และทำความเข้าใจเกี่ยวกับ
นโยบายมีประสิทธิภาพน่าพอใจและไม่น่าพอใจมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่
ระดับสถานีอนามัยระดับความ เข้าใจยังไม่ เป็นที่น่าพอใจการกำหนด เป้าหมาย
บางครั้งยังสับสน การประสานงานกับ 5 กระทรวงหลักอยู่ในระดับปานกลาง
กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่ประสานยากที่
สุด โครงการที่ประสบความสำเร็จคือโครงการวางแผนครอบครัวโดยมีปัจจัย
สนับสนุนเด่น ๆ 4 ประการ ได้แก่

1. ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุน ทั้งจากองค์การระหว่าง
ประเทศและเอกชน

2. ประชาชนยอมรับและสร้างความ เข้าใจได้ดี

3. มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

4. มีการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง

สำหรับโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จคือ โครงการบัตรสุขภาพ
มีปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวคือ

(1) ผู้ปฏิบัติขาดความ เข้าใจในโครงการ เนื่องจากมีการปฏิบัติ
อย่างเร่งรัด

(2) ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการยังไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ

(3) ประชาชนยังมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

กองวิจัยและวางแผน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (อ้างใน เสรี บุรีเทพ, 2535 : 37) ศึกษาการส่งเสริมการปลูกถั่วพองราบิก้าในภาคเหนือ พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน คือ

1. ความรู้ด้านวิชาการของเจ้าหน้าที่ที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้เกษตรกร มีไม่เพียงพอ
2. เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของชาวเขาที่เข้าไปส่งเสริม
3. เจ้าหน้าที่ไม่รับฟังความเห็นของเกษตรกร หรือรับฟังแล้วไม่ตอบสนอง
4. เจ้าหน้าที่บางคนประพฤติไม่เหมาะสมทำให้เกษตรกรเสื่อมความศรัทธาไม่ให้ความร่วมมือ
5. ปัญหาด้านอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เนื่องจากงบประมาณจำกัด

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ในที่นี้ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากหน่วยเหนือและปัจจัยด้านทรัพยากร เพราะพิจารณาแล้วเห็น

สามารถเข้าถึงศึกษาได้จริง และสอดคล้องกับปรากฏการณ์ในกระบวนการปฏิบัติที่
 ๑ ศึกษา โดยจะสรุปให้เห็นความสำคัญของแต่ละปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากรย่อม เป็นปัญหา
 แรกเริ่มของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากหน่วยงานขาดบุคลากรที่มี
 ความรู้ความสามารถเสียแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสำเร็จใน
 แต่ละเริ่มและต่อเนื่องเรื่อยไป ซึ่งในส่วนนี้ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาโดย
 เจาะลึกต่าง ๆ ได้แก่

- พิจารณาว่า นโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้น ต้องการบุคลากรจำนวน
 เท่าไร มีคุณสมบัติอย่างไร

- บุคลากรเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถและพร้อมที่จะปฏิบัติตาม
 นโยบายหรือไม่

- ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติไม่มีบุคลากร จะ
 สามารถสรรหาบุคลากรดังกล่าวมาได้อย่างไร ซึ่งในที่นี้จะให้ความสนใจใน
 รายละเอียด 2 กรณีคือ

1.1 ความรู้ความสามารถ

ชยากรณ์ ศรีสาคร (2535 :80-94) ได้ชี้ให้เห็นว่า
 โครงการที่จะประสบความสำเร็จ บุคลากรที่อยู่ในองค์การต้องมีความรู้ความ
 สามารถทั้งด้านการบริหารและ เทคนิคอย่างเพียงพอ ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ
 การบริหารระดับหัวหน้างาน จะต้องมีความรอบรู้เท่าทันกับสภาพการณ์ความ
 เปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก รู้จักแสวงหาหลักการและ เทคนิคการบริหารมา
 ใช้ให้การบริหารเกิดความก้าวหน้า ทันต่อสภาพการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และจะต้องช่วยกันผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง
 สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความสำเร็จ

สำหรับสาระความรู้ที่ผู้ปฏิบัติระดับหัวหน้างานควรมีทักษะ
นั้น วัณนี วัณนวิทย์กิจ (2532 : 96-97) ได้สรุปไว้ 3 ประการคือ

1. ทักษะด้านความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน หรือทักษะ
วิธีการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของตน

2. ทักษะด้านมนุษย เป็นทักษะเกี่ยวกับการรู้จักใช้คนให้เป็น ซึ่ง
หมายถึงความสามารถที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมมือประสานงานในองค์การให้
เกิดประสิทธิภาพ โดยผู้ปฏิบัติมีความพึงพอใจที่จะปฏิบัติอย่างรับผิดชอบ

3. ทักษะความรู้ความสามารถด้านการคิด เป็นทักษะความสามารถ
ในการสร้างสรรค์โดยใช้ความคิดอันทำให้เกิดการริเริ่ม รวมทั้งความสามารถ
ที่จะเข้าใจปัญหา พิจารณาทหาทางแก้ไขปัญหา ความสามารถในการวิเคราะห์
ข้อมูลและตัดสินใจกับปัญหานั้น เป็นความสามารถทางความคิดเชิงระบบ เพื่อ
ผสมผสานวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลและขององค์การให้สอดคล้องกันอันเป็นทักษะด้าน
การบริหาร สำหรับผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของนักวิชาการที่กล่าวถึง
ประเด็นนี้มีหลายคน เช่น เคซา คิมคุง, สุจวิต ปัจฉิมพันธ์, วิจิตร อยู่สุภาพ
 เป็นต้น

1.2 ความรู้ความเข้าใจในระเบียบ/นโยบาย/ข้อตกลงหมาย

ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้าราชการย่อม
เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการงานนี้ถึงการบรรลุนโยบาย โดยเฉพาะ
ข้าราชการระดับล่าง ซึ่ง เป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระดับพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับกลุ่ม
เป้าหมายมากที่สุดความรู้ความสามารถที่ข้าราชการระดับปฏิบัติพึงมีนั้น ถือว่า
เป็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความรอบรู้ให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
ส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ถ้าผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจที่แตกต่างกันจะก่อให้เกิด
ความสับสนไม่ตรงประเด็นในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางการปฏิบัติก็
จะ เป็นไปในลักษณะตามความพึงพอใจของแต่ละบุคคลซึ่งจะส่งผลให้เกิดความ
ล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด

ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น หากแต่จะต้อง เป็นผู้ที่มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติอีกด้วย (Edwards III และ Sharkansky) นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดี ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง เรื่องนี้นักวิชาการหลายคนเช่น Van Horn Van Meter, Sabatier, Mazmanian, Pressman และ Wildovsky ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติ มิติด้านนโยบายรวมทั้งความผูกพันที่มีต่อนโยบาย จะมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทั้งนี้ เพราะข้าราชการระดับล่างคือผู้ทำหน้าที่ เชื่อมโยงนโยบายระดับนามธรรมไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับ ความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพและความสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของข้าราชการ มีผลงานของนักวิชาการหลายคนที่เกี่ยวข้องถึงเรื่องนี้ เช่น อาคม ใจแก้ว, วรสิทธิ์ ต้นศรีสกุล เตชะ ศิพคอง, Mazmanian, Sabatier, Edwards III และ Ira เป็นต้น

2. ปัจจัยด้านโครงสร้าง

การจัดรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์การที่จะรองรับขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น สารสำคัญก็คือการคำนึงถึงสมรรถนะขององค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระ เบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยองค์กร หรือหน่วยงานระดับสูง จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานงาน และภาระหน้าที่ ความสำคัญของปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กรนี้ นักวิชาการในอดีตถือว่าเป็นส่วนสำคัญสำหรับควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามลำดับขั้นของกิจกรรม รวมถึง เพื่อ เป็นการจัดทำให้การบังคับ

ปัญหาเป็นไปอย่างมีเอกภาพอีกด้วย ซึ่งในระยะต่อมาได้มีการเชื่อมโยงการจัดโครงสร้างภายในองค์การ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกด้วย ซึ่งมีผลงานของนักวิชาการรุ่นต่าง ๆ ได้กล่าวถึงไว้เป็นจำนวนมาก เช่น Max Weber, Rosenbloom, Kramer, Henry Fayol, รวมทั้ง สุจริต ัจฉิมันท์, เดชา ศิมคุง, และชยากรณ ศรีสาคร เป็นต้น ซึ่งจะได้เห็นให้ถึงความสำคัญของ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานงาน และ การชนหน้าที่ โดยลำดับคือ

2.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดบรรลุเป้าหมายนั้น จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือองค์การอื่น ในลักษณะของการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน (Interdependece) ซึ่งเป็นข้อความคิดที่เกิดขึ้นมาเพื่อการพิจารณาองค์การในระบบ เปิดที่เห็นว่าองค์การจะต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการอยู่รอดขององค์การ และการพึ่งพิง เช่นนี้จะมีมากขึ้นในภาวะที่เน้นความสำคัญของการแบ่งงานและความเชี่ยวชาญเฉพาะระหว่างองค์การ เป็นการพึ่งพิงระหว่างองค์การที่เรียกว่าการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน (Reciprocal Interdependence) ในลักษณะต่างให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่แต่ละฝ่ายต้องการ ซึ่งจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน (วารสิทธิ ดันศรีสกุล, 2535 : 23)

ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับกับองค์การอื่นที่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนปฏิบัติ ซึ่งปัญหาจะมีมากหรือน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้

2.1.1 ระดับของการติดต่อและสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยที่

ปฏิบัติกับหน่วยที่เกี่ยวข้อง

2.1.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยที่เกี่ยวข้อง

2.1.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

Pressman และ Wildovsky (อ้างใน วรเดช จันทรศรี, 2528 : 494) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า เงื่อนไขที่อาจนำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบาย และเห็นว่าแนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ควรเลือกวิธีการที่หลีกเลี่ยงความสับสนซับซ้อน หรือวิธีการที่จะต้องอาศัยความร่วมมือประสานการปฏิบัติงานกับกลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ ให้น้อยลง ซึ่งมีผลงานเชิงประจักษ์ของ Grindle, Sharkansky, Kerr, วรเดช จันทรศรี, ลิขิต ชีรเวคิน และวินิต ทรงประทุม สนับสนุน

2.2 ด้านการประสานงาน

วรเดช จันทรศรี (2529 : 195-196) กล่าวถึงปัจจัยด้านการประสานงานว่าเป็นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา เพื่อให้เกิดการยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะใช้วิธีจูงใจ หรือภาวะผู้นำที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการยอมรับ และให้เกิดความร่วมมือ

การประสานงานมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจาก

1. ระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้กำหนดนโยบาย
2. ผลการปฏิบัติว่าบรรลุผลโดยปราศจากข้อขัดข้องหรือปัญหา

อย่างอื่นหรือไม่

มีผลงานเชิงประจักษ์ของนักวิชาการหลายคนที่กล่าวถึงประเด็นนี้ เช่น ลิยิต อีร์เวคิน เห็นว่า การขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เช่น ขาดความร่วมมือในการใช้ทรัพยากร จะมีผลให้การดำเนินงานไปปฏิบัติประสบความสำเร็จช้าลง ซาติชยา อ. เชียงใหม่ สรุปปัญหาในการนำนโยบายของกระทรวงสาธารณสุขไปปฏิบัติและประสบความสำเร็จ เนื่องจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการศึกษาปัญหาและตัดสินใจปัญหาสาธารณสุขร่วมกัน ยังไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันในการอนุมัติโครงการ และการประสานงานระดับอำเภอ ตำบล มีค่อนข้างน้อย ข้าราชการขาดทักษะการบริหารโครงการ และไม่มีการเตรียมประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Mazmanian และ Sabartier ที่มีความเห็นว่า ลักษณะของนโยบายที่ประสบความสำเร็จจะมีการจัดสายการบังคับบัญชาและการประสานงานภายในระหว่างหน่วยงานที่ดี

2.3 ภาระหน้าที่ของหน่วยงาน

เป็นปัจจัยด้านเทคนิคและด้านการบริหาร การมอบหมายงานเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติมักจะอยู่ในพื้นที่ แต่สายการบังคับบัญชาจะขึ้นตรงกับหน่วยงานระดับกรมในเมืองหลวง ผู้ประสานงานในพื้นที่ (ผู้อำนวยการศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้) ไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ ทำให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุผลได้ตามต้องการ (ชยากรณ์ ศรีสาคร, 2534 : 129) นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เพียงพอ ยังคงปฏิบัติไปตามประเพณีนิยมของการปฏิบัติราชการ ทำให้เกิดความล่าช้า บางครั้งเกิดความชะงักงันไม่เป็นที่พอใจตามเป้าหมาย Mazmanian กับ Sabatier มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีทรัพยากรสนับสนุน เช่น จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน งบประมาณ และการให้

คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง

3. ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการเดียว (Unified Process) คือ เมื่อนโยบายเข้าสู่กระบวนการปฏิบัติโดยหน่วยที่รับผิดชอบ การบริหารในระดับต่าง ๆ นี้ ความสัมพันธ์เกื้อหนุนจากหน่วยเหนือจะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบายมากขึ้น การช่วยเหลือจากหน่วยเหนือที่หน่วยปฏิบัติคาดหวัง ได้แก่ การสนับสนุนในเชิงวิชาการ การฝึกอบรมความรู้ การปฏิบัติตามนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยเหนืออย่างเพียงพออันเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องอำนาจหรือผลประโยชน์ จะเกิดความยุ่งยากและล้มเหลวในที่สุด (วรเดช จันทรศรี, 2528 : 535-554)

Edwards และ Sharkansky (อ้างใน เสาวคนธ์ รัตนวิจิตราศิลป์, 2530 : 9) มีความเห็นว่า การสนับสนุนจากหน่วยเหนือ จะเป็นไปในลักษณะมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง

Mazmanian และ Sabartier (1983 : 20-35) สรุปความเห็นว่าเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนตัวแปรที่ไม่ใช่เรื่องกฎหมาย ได้แก่ การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยปฏิบัติ เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จ

4. ปัจจัยด้านทรัพยากร

ทรัพยากรในที่นี้ หมายถึงทรัพยากรของหน่วยงาน ได้แก่ บุคลากรงบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ วิทยาการและการบริหารจากส่วนกลาง ซึ่งจำเป็นต้องมีการสนับสนุนอย่างเพียงพอต่อภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณและบุคลากร เป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอ

เพราะ เป็น เรื่องสาระสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เป็นปัจจัยที่เสริมให้เกิดการดำเนินงานได้อย่างราบรื่น เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ภาคปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ส่วนปัจจัยด้านบุคลากรหรือทีมงาน (Staff) ก็เป็นหัวใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่ง เพราะทีมงานจะเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมาย ถ้าจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ ก็จะเป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ โดยอาจจะทำให้งานสำเร็จล่าช้า กระทั่งอาจจะต้องเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติด้วยการลดหรือเพิ่มเป้าหมายและในที่สุดอาจจะต้องใช้แนวทางอื่นแทนในกรณีที่สำคัญของภาระงานกับปฏิบัติไม่ได้สัดส่วนกัน อันเป็นผลของข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร ซึ่งจะทำให้ปฏิบัติต้องใช้เวลาเลือกเพื่อหาทางออกเป็น 3 แนวทาง (Lipsky) (อ้างใน อาคม ใจแก้ว, 2533 : 47) คือ

1. ให้บริการไปตามภาระงานโดยไม่สนใจคุณภาพของงาน
2. ให้บริการโดยเน้นคุณภาพ ภายใต้รูปแบบของการใช้เวลาดำเนินงานให้มากขึ้น ซึ่งจะได้ผลงานมากขึ้นตามเวลาที่ใช้
3. ลดภาระงานให้น้อยลง เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายด้วยคุณภาพ

สำหรับปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ มีนักทฤษฎีหลายคนได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ เช่น Emerson เน้นความสำคัญในเรื่องคู่มือปฏิบัติงาน Barnard เชื่อว่าวัสดุอุปกรณ์มีส่วนช่วยให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน กระทั่งเป็นแนวความคิดในเรื่องของการพัฒนาองค์การ (Organizational Development) เพื่อให้องค์การสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป รวมไปถึงการสร้างเครื่องมือ เครื่องใช้ที่เหมาะสมกับสภาพของงาน นักวิชาการที่สนับสนุนความเห็นนี้ได้แก่

Paul R. Laurence กับ Jay w. Lorch (อ้างใน สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532, หน้าที่ 1-8 : 162-163) เสถียร (2517 : 45) ไพบูลย์ (2521: 10) และสมยศ (2524 : 44-48) มีผลงานการศึกษาและทดสอบ

ทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัจจัยวัสดุอุปกรณ์ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในระดับพื้นที่และมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเจียด สกุลวงศ์, ชยากรณ์ ศรีสาคร, ลออ วัฒนเสวริกากุล และศรีสมัย เนตรมัย เป็นต้น.

บทที่ 3

นโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย

บทนี้ เป็นการนำเสนอ กระบวนการนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย เพื่อให้สามารถศึกษาได้อย่างเป็นระบบ โดยนำเสนอเนื้อหาสาระตามลำดับคือ ความเป็นมาของนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ไปปฏิบัติใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความเป็นมาของนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มเห็นความสำคัญของการประกันภัย เท่าที่ปรากฏกิจการประกันภัยเริ่มมีขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 และเป็นปีกแผ่นดินมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 ภายหลังจากที่ไทยได้เริ่มเปิดประตูการค้ากับจีน และชาติตะวันตก โดยเฉพาะหลังการทำสัญญาบราวลิงใน พ.ศ. 2398 โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยเกิดขึ้น คือ พระราชบัญญัติเข้าหุ้นส่วนและบริษัท ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้จัดตั้งบริษัทเดินเรือไฟ รดราง บริษัทประกันภัย และบริษัททำการคลังเงิน นอกจากนี้จะได้รับพระบรมราชานุญาต เนื่องจากกิจการเหล่านี้เป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน (พาสุก, 2534) นอกจากนี้ ความประมวถกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการประกันภัยคำจน มาตรา 887-888 ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2467 ก็มีหลักการทางองงให้ผู้รับประกันภัย ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกในลักษณะละเมิด และในปี พ.ศ. 2471 ก็ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัย และพาสุกต่อสาธารณสุข

พ.ศ. 2471 ห้ามไม่ให้บุคคลใดประกอบธุรกิจการประกนกันภัย ฯลฯ หรือ
 กิจการอื่น อันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ณ กรุงเทพมหานคร เว้นแต่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติ
 แห่งกฎหมายเฉพาะการนั้น และในเวลาที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะการดังกล่าวก็
 ห้ามไม่ให้มีการประกอบกิจการค้าขายดังกล่าว ณ กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้จะได้รับ
 อนุญาตจากรัฐบาล เสนาบดี เจ้าหน้าที่ ฯ ซึ่งหลังจากนั้นมาประมาณ 1 ปี คือ
 ปี พ.ศ. 2472 ก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประกนกันภัยไว้อย่างเป็นทางการเป็น
 ระเบียบ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 20 ซึ่งการ
 ประกนกันภัยในประเทศไทยยุคนี้จะเป็นที่รู้จักกันดีในหมู่เจ้านาย ข้าราชการและผู้
 ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศมาแล้วเป็นส่วนใหญ่ และในปีนี้ก็เป็นที่มีการ
 ขออนุญาตจดทะเบียนธุรกิจประกนกันภัยถึง 15 ราย

ในปี 2497 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก มีบทบัญญัติให้รถยนต์
 บรรทุกที่ประกอบกิจการขนส่งทางบก ต้องเอาประกนกันภัยเพื่อคุ้มครองชีวิตและ
 ทรัพย์สินของบุคคลภายนอกไม่น้อยกว่าคนละห้าพันบาท ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.
 2522 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นการวางหลักทรัพย์เป็นประกนกันแทน

ต่อมา รัฐบาลได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปควบคุม
 กิจการประกนกันภัยให้มีความมั่นคงอย่างแท้จริง จึงได้ออกพระราชบัญญัติ
 ประกนชีวิต พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกนวินาศภัย พ.ศ. 2510
 รวม 2 ฉบับ เพื่อเป็นหลักประกนแก่ประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้
 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับการพัฒนาของประเทศอีกครั้งในปี พ.ศ.
 2535

ปี พ.ศ. 2526 คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุภัยแห่งชาติ(กปอ.) สำนัก
 เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อหามาตรการ
 คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ ได้ดำเนินการศึกษารวมทั้งได้เดินทางไปศึกษา
 หาแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ในต่างประเทศ เช่น
 ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และฮ่องกง เป็นต้น กระทั่งได้มีร่าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ขึ้น เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาในปี พ.ศ. 2533-2534 ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการประกันภัย ได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบในหลักการ และต่อมาได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบแก้ไขจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อเดือนธันวาคม 2534 นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2527 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 3 ได้กำหนดให้รถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน 7 คน (รถยนต์แท็กซี่) รถยนต์สี่ล้อเล็ก รับจ้างและรถยนต์รับจ้างสามล้อ ต้องเอาประกันภัยเพื่อคุ้มครองชีวิตและความบาดเจ็บของผู้โดยสารและบุคคลภายนอกไม่น้อยกว่าคนละ สองหมื่นห้าพันบาท และไม่ต่ำกว่าสองแสนห้าหมื่นบาทต่ออุบัติเหตุแต่ละครั้ง ซึ่งในปัจจุบันก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่

อย่างไรก็ตามแม้รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันของผู้ประสบภัยจากการใช้รถด้วยวิธีการประกันภัยมาโดยลำดับ ก็ยังไม่สามารถสร้างหลักประกันที่แน่นอนแก่ผู้ประสบภัยได้ เนื่องจากการประกันภัยรถยนต์ที่ดำเนินการมานั้น เป็นการประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม (Third party liability insurance) ที่อาศัยหลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะต้องถือเอาหลักความรับผิดจากฐานความผิดมาเป็นเครื่องกำหนดตัวผู้รับผิด ซึ่งไม่แน่นอน และต้องใช้เวลามากในกระบวนการพิสูจน์ความผิด นอกจากนี้เมื่อสังคมไทยพัฒนาไปสู่ระบบสังคมอุตสาหกรรมใหม่ ความจำเป็นในการใช้รถใช้ถนนมีมากขึ้น อุบัติภัยจากการใช้รถใช้ถนนก็มีมากขึ้นตามไปด้วยอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การประกันภัยบุคคลที่สามยังเป็นการประกันภัยแบบสมัครใจ (Voluntary insurance) จึงทำให้มีรถที่ไม่ได้ทำประกันภัยไว้เป็นจำนวนมาก ประชาชนผู้ได้รับอันตรายจากรถเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้ความขมขื่น ที่ไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน จนกลายเป็นปัญหาสาธารณะ รัฐบาลหลายคณะได้พยายาม

แก้ไขโดยพยายามหามาตรการเฉพาะ เพื่อให้ผู้ประสบภัยจากรถได้รับการ
 เยียวยารักษาอย่างทันที่โดยไม่ต้องเสียเวลาพิสูจน์ความรับผิดชอบก่อน ซึ่ง
 แนวความคิดดังกล่าวนี้ ได้มีความพยายามดำเนินการมาโดยตลอด แต่เป็นการ
 กระทำในกลุ่มของคนในวงการประกันภัย ที่ตระหนักถึงอันตรายจากอุบัติเหตุจากร
 รถที่ทวีความรุนแรงต่อความเสียหายเพิ่มขึ้นตามจำนวนรถ แต่การผลักดัน
 นโยบายดังกล่าวนี้ เป็นการกระทำอย่างไม่เป็นสาธารณะในระยะแรก เริ่ม
 กระทั่งความสำคัญของปัญหาได้ทวีความรุนแรงขึ้นมาอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็น
 ปัญหาของรัฐ กระบวนการนโยบายจึงได้กระทำอย่างเป็นปัญหาสาธารณะมากขึ้น

กระบวนการกำหนดนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย

ในช่วงระยะเวลากว่า 30 ปี นับตั้งแต่ปี 2504 ซึ่งเป็นปีที่
 ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกมา
 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2537) รวมแล้ว 7 ฉบับ ทำให้ประเทศเกิดการพัฒนา
 ในทุก ๆ ด้านอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคมนาคมและขนส่ง
 แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า เมื่อประเทศไทยเริ่มพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนา
 การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ไม่ได้มีการให้ความสนใจด้านสวัสดิศึกษาแก่
 ประชาชน ให้ได้ตามอัตราส่วนที่เหมาะสมกับการรุดหน้าทางวิทยาศาสตร์และ
 เทคโนโลยีจึงทำให้เกิดอุบัติเหตุจนกลายเป็นสาเหตุการตายที่สูงของประเทศ
 ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันและมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ในอัตรา
 เพิ่มที่สูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่น หรือเยอรมันนี ซึ่งเป็น
 ประเทศผู้ผลิตรถยนต์ และมีทางหลวงมากมาย แต่สถิติการเกิดอุบัติเหตุทาง
 จราจรต่ำกว่าประเทศไทย แม้ว่าทั้งสองประเทศนี้จะมีรถยนต์เป็นจำนวนมาก
 ก็ตาม แต่ความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในประเทศไทย จำนวนผู้ประสบภัยที่เข้า
 รักษาตัวในโรงพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุข จะเป็นเด็กและเยาวชน

ประมาณครึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้ประสบภัยทั้งหมด ในขณะที่โรคต่าง ๆ ลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น อหิวาตกโรค มาเลเรีย และวัณโรค แต่กลับมีโรคใหม่เกิดขึ้นเพิ่มสวนทางกับโรคเหล่านี้ คือการระบาดของการตายโดยอุบัติเหตุบนท้องถนน มีรายงานว่า ถ้ามีคนตาย 1 คน จะมีคนบาดเจ็บไม่น้อยกว่า 50 คน ถ้ามีคนตาย 10,000 คน จะต้องมีคนบาดเจ็บ 500,000 คน (วิจิตร บุญยะโหดระ, 2527 : 2)

น.พ.หทัย ชิตานนท์ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ให้สัมภาษณ์ (เคลลินิวส์, 26 มกราคม 2538 : หน้า 3) ว่า "ใจกว้าง" ของญี่ปุ่น สวรรจ และวิจัยสภาพอุบัติเหตุในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2528 พบว่า เครื่องข้ายถนนที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวง มีระยะทางถึง 1.57 หมื่นกิโลเมตร มีทางตัดถึง 4,844 แห่ง ในจำนวนนี้พบว่ามีจุดอันตรายที่นำไปสู่อุบัติเหตุได้ 375 แห่ง สำหรับจุดอันตรายที่ว่านี้จะ เกิดอุบัติเหตุอย่างน้อย 4 ครั้งในหนึ่งปี ฉะนั้นเฉลี่ยก็คือทางหลวง 1,000 กิโลเมตรมีจุดอันตรายที่จะเกิดอุบัติเหตุได้ 8.4 แห่ง

กองวิศวกรรม กรมทางหลวง (2534) ได้รายงานว่าทางหลวงในประเทศไทย มีประมาณ 2.24 หมื่นกิโลเมตรเศษ มีจุดอันตรายที่สามารถเกิดอุบัติเหตุได้ถึง 507 แห่ง เฉลี่ยคือทุก 1,000 กิโลเมตรจะมีจุดอันตรายถึง 9.7 แห่ง

จากผลของอุบัติเหตุดังกล่าว ส่งผลต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจของชาติอย่างใหญ่หลวง จากการศึกษาของธนาคารโลก ร่วมกับองค์การอนามัยโลกพบว่า ความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ เฉพาะในด้านอุบัติเหตุบนท้องถนนเพียงอย่างเดียว มีมูลค่าประมาณร้อยละ 1-2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (G.N.P) หรือประมาณหนึ่งหมื่นล้านบาท (วิจิตร บุญยะโหดระ 2527 : 2) เฉพาะความสูญเสียด้านเศรษฐกิจประการเดียว แต่ถ้าคิดถึงความสูญเสียทางด้านอื่นอีกด้วย ได้แก่ ความสูญเสียชีวิตที่เขาควาระจะสร้าง

ประโยชน์ได้อีกต่อไปหรือที่เรียกว่าความสูญเสียทางโอกาสในการทำมาหาได้ (Opportunity lost) จะมีมูลค่ามหาศาลเพียงใด นับเป็นการลงทุนที่สูง เปล่าของรัฐบาลที่ได้ลงทุนไปให้กับคนวัยนี้แต่ต้องมาบาดเจ็บทุพพลภาพหรือตายก่อนที่จะได้รับใช้ประเทศชาติ นอกจากนี้ มากกว่าครึ่งหนึ่งของคนพิการในประเทศ มีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุซึ่งต้องตกเป็นภาระของสังคม อันเป็นความสูญเสียอย่างใหญ่หลวง เพราะคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของชาติ โดยเฉพาะความสูญเสียทางเศรษฐกิจนี้ มักจะ เกิดจากการ เสียชีวิตหรือทุพพลภาพ ที่จะส่งผลกระทบต่อยาวนาน

การก่อตัวของปัญหา

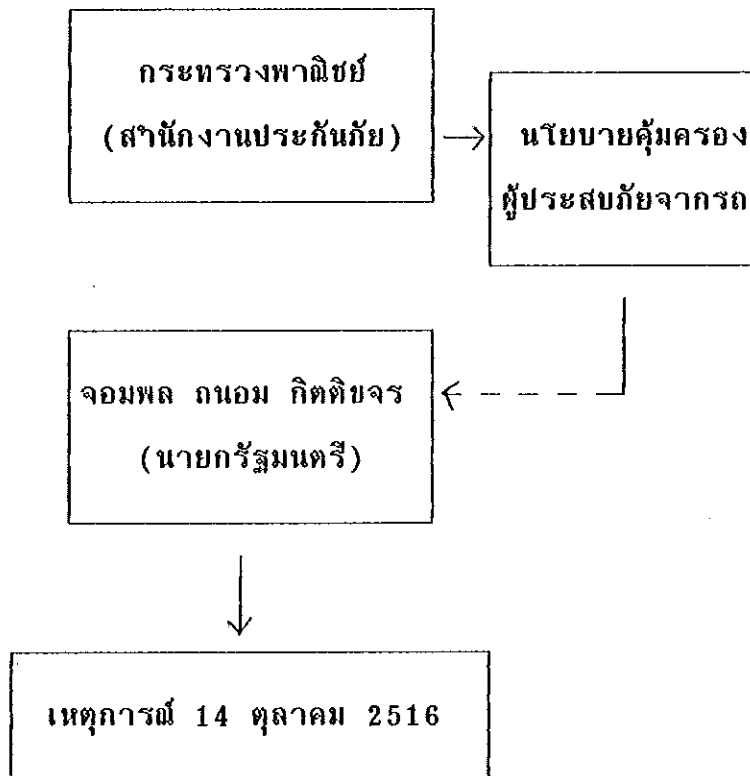
จากสภาพของปัญหาดังกล่าวที่ได้สะสมทวีความรุนแรงและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประสบภัยเหล่านั้น มักจะประสบปัญหาไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากมีฐานะยากจน ประการหนึ่ง การเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ที่กระทำละเมิดก็มีกระบวนการที่ช้าและเสียค่าใช้จ่ายมาก ทำให้ผู้ประสบภัยไม่ได้รับการชดเชย หรือได้รับการชดเชยไม่เหมาะสมเพียงพอกับความเสียหายที่แท้จริง อีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกายและอนามัยนั้น หากได้รับการรักษาพยาบาลอย่างเหมาะสม และทันที่ อาจทำให้มีชีวิตรอด หรือไม่ทุพพลภาพร้ายแรงภาระค่าใช้จ่ายในการแพทย์และอนามัยต่าง ๆ ของผู้เคราะห์ร้ายเหล่านั้น จึงตกเป็นภาระแก่รัฐบาล ประกอบกับในประเทศไทยยังไม่มีการบังคับให้รถทุกคนต้องทำประกันภัยเพื่อบุคคลที่สาม ยังคงเป็นการทำประกันภัยด้วยความสมัครใจของเจ้าของรถ จึงทำให้ประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะความเสี่ยงภัยสูงโดยปราศจากหลักประกันใด ๆ กระทั่งก่อตัวเป็นปัญหาสาธารณสุข

การกำหนดนโยบาย

จากความรุนแรงของปัญหา หน่วยราชการและชนชั้นนำ (elite) ของประเทศ ได้ตระหนักถึงความสูญเสียร้ายแรงนั้นและพยายามผลักดันปัญหาเข้าสู่ระดับรัฐบาล (Agenda to government) กล่าวคือ เมื่อประมาณปี 2510 สำนักงานประกันภัย* กระทรวงพาณิชย์ มีนโยบายที่จะให้ความคุ้มครองประชาชนหรือบุคคลที่สาม ที่ได้รับอันตรายจากการใช้รถ ตามแบบอย่างของประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย จึงได้ดำริเริ่มร่างกฎหมายขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการในแต่ละยุคว่าจะเห็นความสำคัญในเรื่องนี้อย่างไร ยุคใดที่ฝ่ายการเมืองหรือรัฐมนตรี เห็นความจำเป็นก็จะมี การหยิบยกขึ้นมาดำเนินการ ซึ่งระหว่างดำเนินการนั้น ก็ มักจะมีเหตุให้รัฐมนตรีว่าการ มีความจำเป็นต้องพ้นจากตำแหน่งไปคนแล้วคนเล่า และที่สำคัญ เมื่อปี 2516 สำนักงานประกันภัยร่วมกับสมาคมประกันวินาศภัย ได้ชี้แจงและ เสนอแนะไปยังผู้นำทางการเมืองและการทหาร ที่มีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น ให้ทราบถึงผลดีและประโยชน์ของการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนผู้ประสบภัยจากรถ และผู้นำทางอำนาจในยุคนั้นเห็นชอบด้วย ได้ดำริให้เตรียมการที่จะช่วยผลักดันให้นโยบายออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ถึงขนาดมีการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อโทรทัศน์ช่อง 4 ในขณะนั้น แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการก็เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ขึ้นเสียก่อน กระนั้นก็ตามนโยบายนี้ ก็ยังคงมีการดำเนินการอยู่อย่างเงิบ ๆ โดยกรมการประกันภัย ดังภาพประกอบในหน้า 79

* สำนักงานประกันภัย ได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมการประกันภัยเมื่อปี 2522

ภาพประกอบ 2 แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร

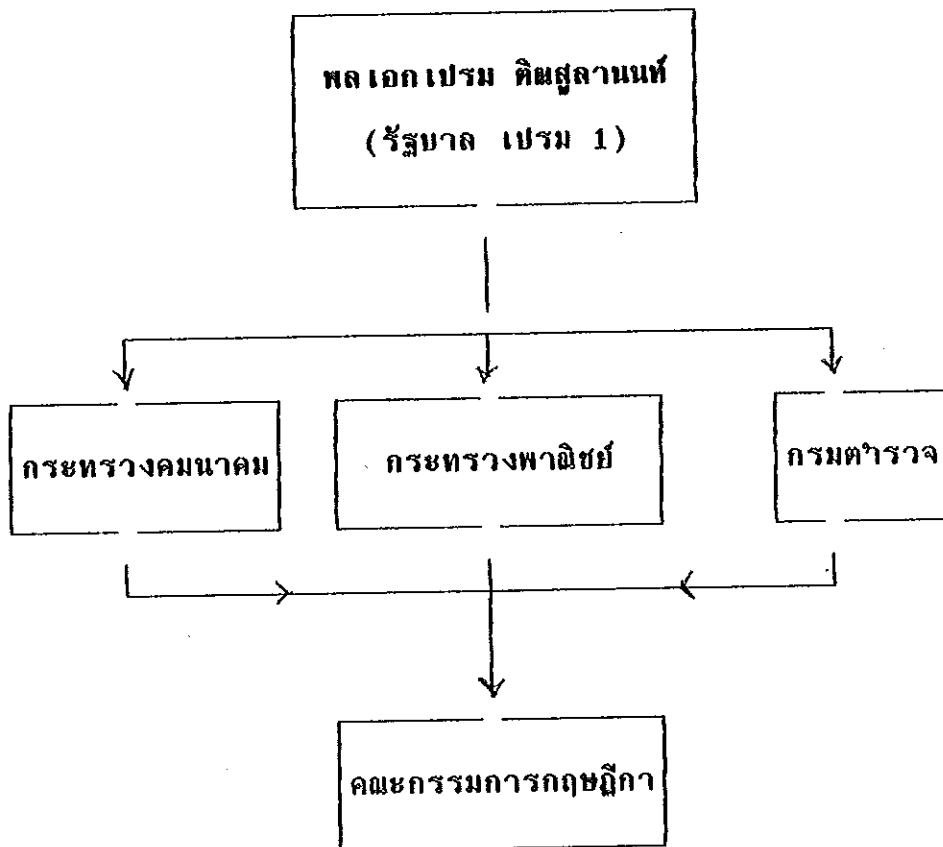


สมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี กลุ่มประเทศ
 อาเซียน ได้ปรารถนามายังรัฐบาลในขณะนี้ว่า ประเทศไทยควรมีกฎหมาย
 คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เพราะประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนด้วยกันต่าง
 ก็มีกันทั้งสิ้นแล้ว รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้ ร.ต.ท.ชาญ มนุธรรม รัฐมนตรี
 ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ร่วมกับ คณะกรรมการ
 ป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ (กปอ.) กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และ
 กระทรวงมหาดไทย ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เป็นนโยบาย
 ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบตีความแล้ว เตรียมนำเข้าสู่สภาผู้แทน

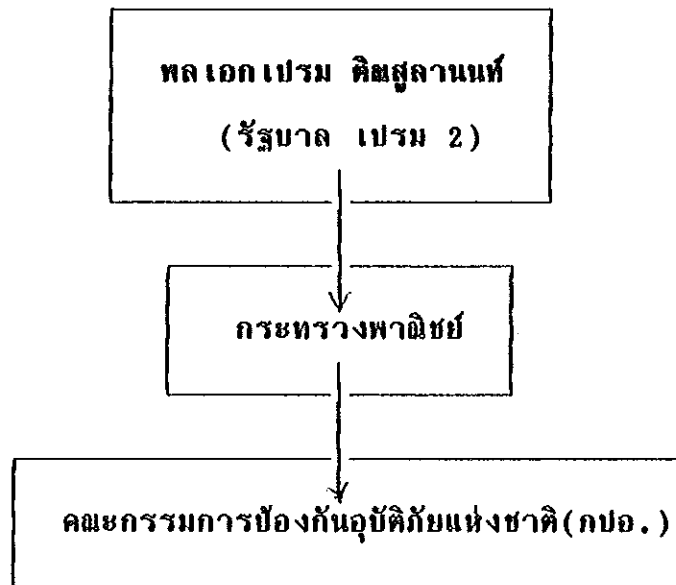
ราชฎตามกระบวนการนโยบาย แต่ก็ต้องสะดุดหยุดอยู่เพียงนั้น เนื่องจาก
 รัฐบาล (เปรม 1) ได้สิ้นสุดลง และได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่เป็นรัฐบาล
 เปรม 2 โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ต่อไป แต่
 ร.ต.ท.ชาญ มนุธรรม ไม่ได้ร่วมอยู่ในคณะรัฐบาลชุดนี้ เปลี่ยนเป็นผู้อื่นมา
 รับตำแหน่งแทน นายพงศ์ สารสิน รองนายกรัฐมนตรี เห็นว่า นโยบายนี้
 ควรจะเป็นเรื่องของแต่ละหน่วยงานดำเนินการกันเอง สำนักนายกรัฐมนตรี
 จะทำหน้าที่เสนอแนะเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ในการเสนอกฎหมาย จึงส่งเรื่องให้
 กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการ

นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ใน
 ขณะนั้นซึ่งรับผิดชอบดูแลกรมการประกันภัย เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการ
 ป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการมาตั้งแต่ต้นจึงน่าจะดำเนินการต่อไป
 ซึ่งก็ไม่ได้มีความสับสนใดๆ มีการริเริ่มดังภาพประกอบในหน้า 81 และ 82

ภาพประกอบ 3 แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม
คิมสุลานนท์ (เปรม 1)



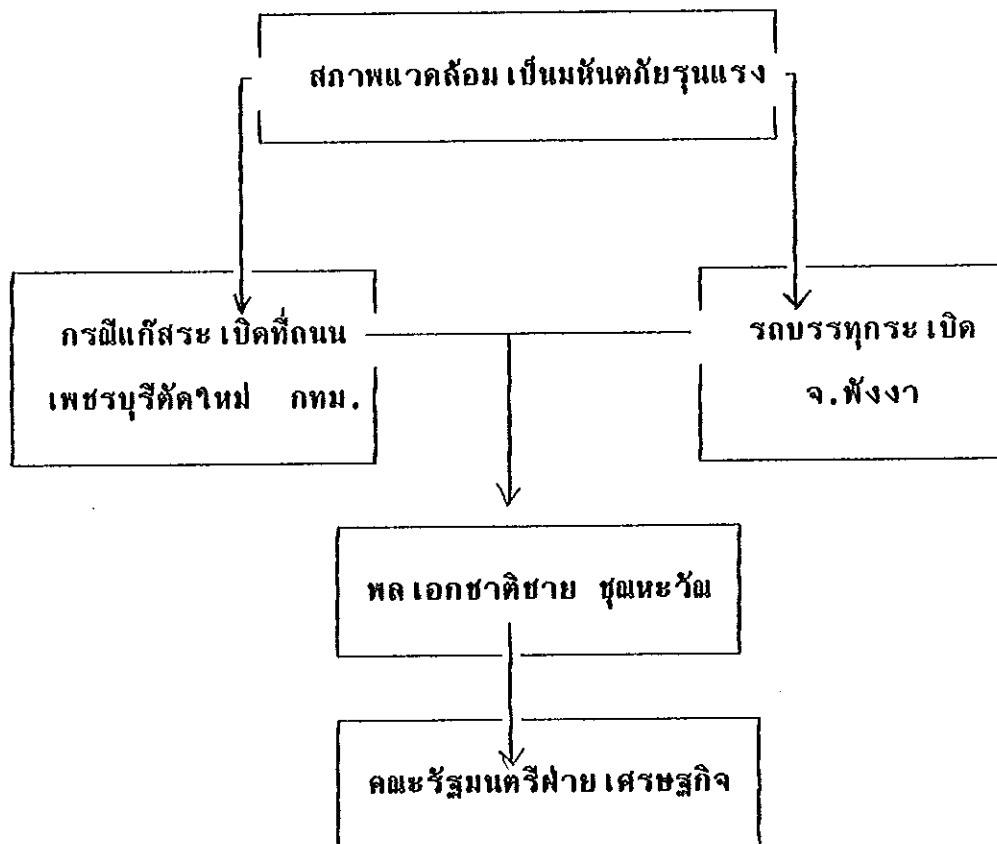
ภาพประกอบ 4 แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม
คิณสุลานนท์ (เปรม 2)



ครั้งถึงสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดเหตุการณ์เป็นมหันตภัยขึ้นหลายครั้ง เช่น รถบรทุกก๊าซปิโตรเลียมเหลวระเบิดที่ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ กรุงเทพฯ และกรณีรถบรทุกวัดบูรณะระเบิดพลิกคว่ำที่อำเภอห้วยเมือง จังหวัดพังงา ซึ่งเหตุการณ์ทั้งสองนี้ ก่อให้เกิดความเสียหายจากเพลิงไหม้และการระเบิดอย่างรุนแรง มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก กระทั่ง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้บรารภว่า ประเทศไทยสมควรจะมีกฎหมายบังคับให้รถทุกคันต้องมีการประกั้นกันสำหรับบุคคลภายนอกได้แล้ว เพราะอย่างน้อยเมื่อเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงก็จะมีบริษัทประกั้นกันมาช่วยเหลือนในเบื้องต้นไว้ก่อน จึงได้สั่งการให้คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในคณะรัฐบาลนั้น เร่งดำเนินการเป็นการด่วน แต่ก็เกิดเหตุการณ์อีคานาจการ

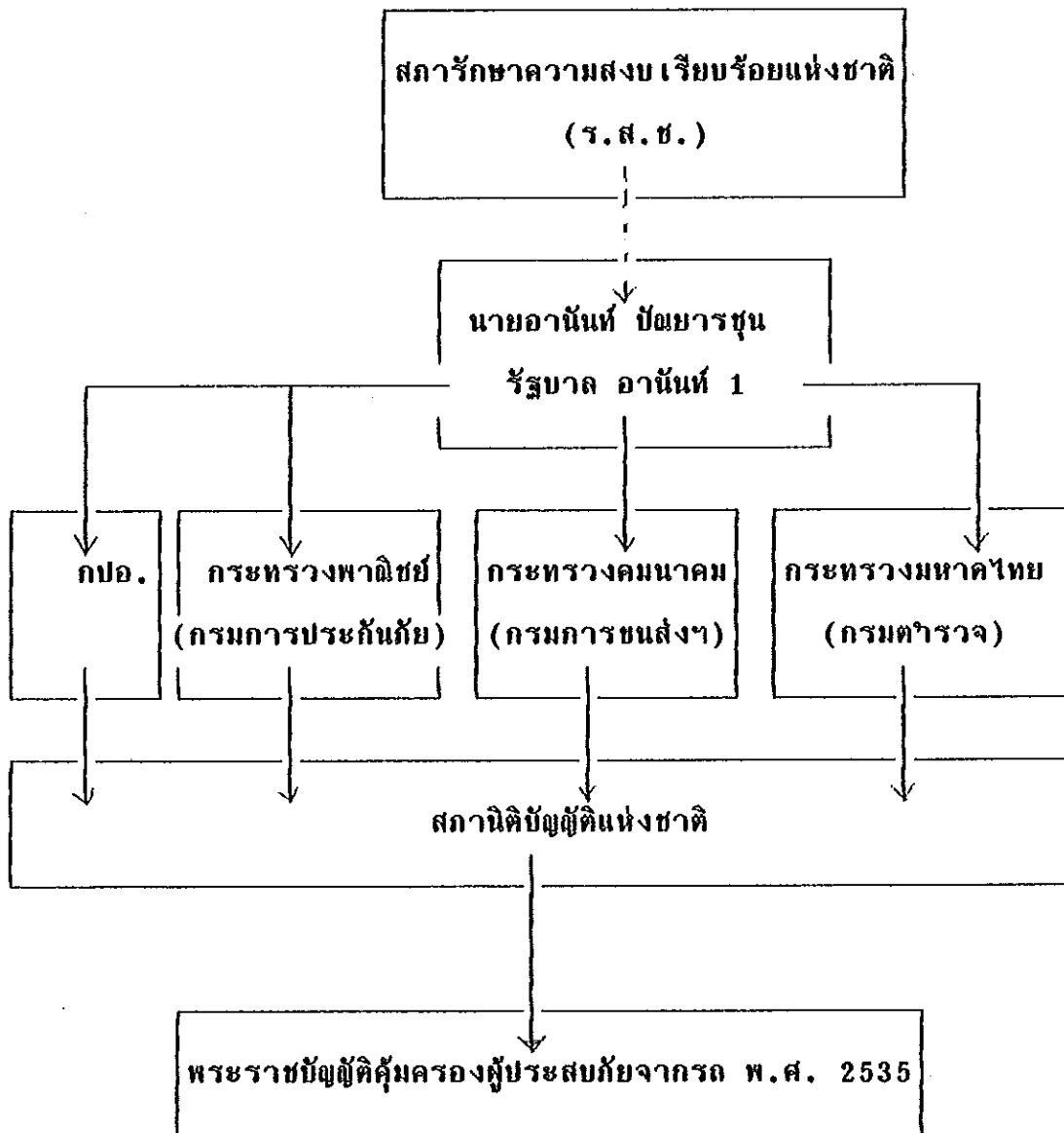
ปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ซึ่งมี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าคณะก่อการ ก่อนที่จะมีกฎหมายนี้ออกมา โดยมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของกระบวนการนโยบายดังนี้

ภาพประกอบ 5 แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ



ภาพประกอบ 6 แสดงกระบวนการนโยบายสมัยรัฐบาล (ร.ส.ช.)

นายอานันท์ ปันยารชุน



นายอานันท์ ปันยารชุน เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรก ได้มีการสืบสานเรื่องนี้ต่อ จนสามารถผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ออกมาได้ ในวาระ

สุดท้ายของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะสิ้นสภาพไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2534 เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ โดยมีนายอมเรศ ศิลลาอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ ม.ร.ว.ปรีดิยาทร เทวกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเดียวกัน ได้ช่วยกันผลักดัน จนสำเร็จเป็นนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายของรัฐตั้งแผนภาพแสดงกระบวนการนโยบาย ที่แสดงในหน้า 87

ในกระบวนการนโยบายนั้น จะเห็นว่าในระยะสุดท้าย ได้มีการเร่งรัดให้นโยบายนี้สำเร็จ เป็นรูปธรรม จึงเป็นความพยายามอย่างยิ่งของผู้ที่เห็นความสำคัญและจำเป็นต้องมีนโยบายนี้ เนื่องจากอุปนิสัยจากรลาได้ทวีความรุนแรงขึ้นทุกวันในขณะที่ผู้ที่ต้องรับเคราะห์กรรมจากภัยนี้ ก็มักจะ เป็นประชาชนที่ไม่มีโอกาสได้ใช้รถใช้ถนน เนื่องจากเป็นคนยากจนขาดอำนาจซื้อ และยังคงต้องรับผลร้ายจากความประมาทเลินเล่อ ของชนชั้นที่ได้เปรียบในการแบ่งสรรทรัพยากร ในลักษณะชนชั้นชนแว้งไม่ได้รับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามสมควรแก่กรณี ตกเป็นภาระแก่รัฐบาลและสังคม ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลยากจนเหล่านี้ โดยใช้เวลาในความพยายามถึง 25 ปี

การอนุมัติหรือประกาศ เป็นนโยบาย

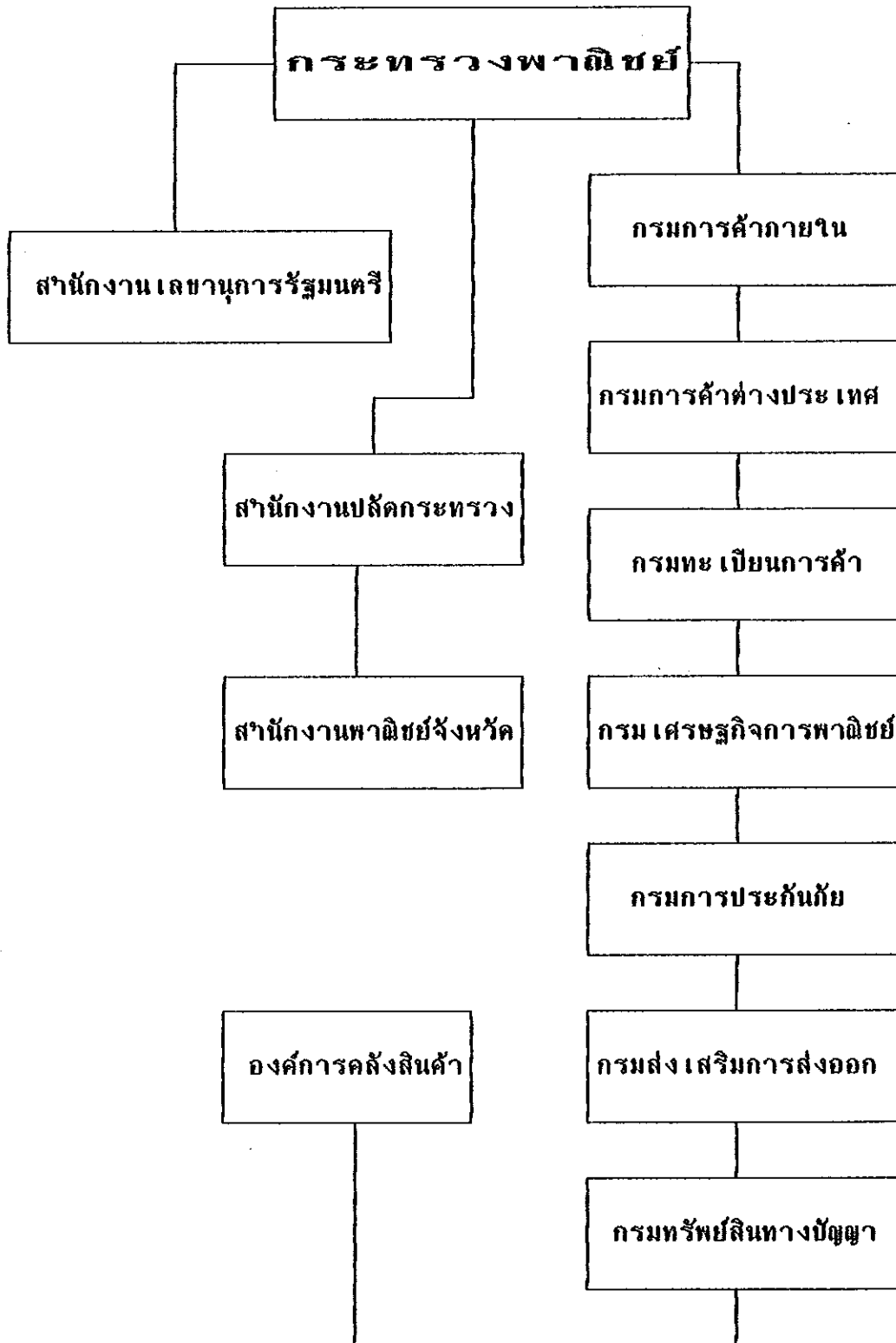
นโยบายนี้สำเร็จออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ โดยให้มีผลใช้บังคับ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว 180 วัน* คือเริ่มมีผลใช้บังคับครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2535 ปรากฏว่าเมื่อพระราชบัญญัตินี้เริ่มสภาพบังคับ ได้เกิดปรากฏการณ์ขึ้นในระบบสังคมไทย 2 กระแส คือมีทั้งการสนับสนุนและต่อต้าน ซึ่งในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไป ระยะเวลาใหม่ก็ได้อ้างถึงความไม่ชอบของพระราชบัญญัตินี้ว่าไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจาก การเลือกตั้งอันเป็นตัวแทนของประชาชนอย่าง

แท้จริง นำพระราชบัญญัตินี้เข้าพิจารณาทบทวนใหม่ในสภาผู้แทนราษฎร และมีมติเห็นชอบ ยอมรับในหลักการของของพระราชบัญญัตินี้แต่ให้ขยาย เวลาการบังคับใช้ออกไปอีก 180 วัน เป็นให้มีผลบังคับในวันที่ 5 เมษายน 2536 เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง ทบพวณัฎตราเบี่ยประกััน กััยที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าสูงเกินไป เป็นภาระแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้กระทำโดยการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ไปปฏิบัติ
ใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง

ภาคใต้ตอนล่าง ประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสตูล ตรัง พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งก่อนหน้านี ไม่มีหน่วยงาน ของกรมการประกัันกััย ซึ่งรับผิดชอบกำกับดูแลด้านการประกัันกััยของประเทศ มาตั้งอยู่ งานด้านการประกัันกััยในส่วนภูมิภาค(นอกปริมณฑลกรุงเทพมหานคร) จึงอยู่ในความดูแลของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ความโครงสร้างการบริหาร งานกระทรวงพาณิชย์ ที่มีสำนักงานพาณิชย์จังหวัด เป็นหน่วยงานในภูมิภาค ดังภาพประกอบต่อไปนี้ (ในหน้า 87)

ภาพประกอบ 7 แสดงการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์



หน้าที่และบทบาทของกระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่และบทบาทดังนี้ **

1. จัดระเบียบการส่งออกและนำเข้าสินค้าสำคัญต่าง ๆ กำหนดมาตรฐานสินค้าออก เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการบริหารและส่งเสริมการส่งออกสินค้าเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ
2. เสนอความเห็น วางแผนและประสานงานด้านการค้าและการตลาดเพื่อส่งเสริมการส่งออก เผยแพร่สินค้าไทยในต่างประเทศ รวบรวมและบริการข้อมูลการค้าแก่ผู้ผลิต ผู้ส่งออกไทย และผู้นำเข้าต่างประเทศ
3. ส่งเสริมและพัฒนาการค้าและการตลาดภายในประเทศ
ดำเนินการเพื่อป้องกันและควบคุมการผูกขาดในทางเศรษฐกิจการค้า
จัดระเบียบทางการค้า และรักษาความเป็นธรรมในการซื้อขายสินค้า
4. ควบคุม ตรวจสอบ ดูแล และให้บริการงานด้านทะเบียนการค้า การบัญชี การชั่งตวงวัด และการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง และการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
5. ดำเนินการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาค พหุภาคี เพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรค ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศ รวมทั้งขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้ากับต่างประเทศ
6. ส่งเสริมและพัฒนาการประกันภัยให้เจริญก้าวหน้า ควบคุมการค้าเนืองงานของบริษัทประกันภัย ตัวแทนและนายหน้าประกันภัย รวมทั้งคุ้มครอง

** รายงานกระทรวงพาณิชย์ เนื่องในโอกาสคล้ายวันสถาปนา 20 สิงหาคม
2537 : หน้า 14.

สิทธิประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและผู้มีส่วนได้เสียในการประกันภัย เพื่อ
ประโยชน์แก่การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของชาติ

7. ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา รวมทั้งเสนอ
ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศ

8. รวบรวม ประมวลผลและจัดระบบข้อมูลการพาณิชย์และสถิติ
เพื่อเป็นคลังข้อมูลกลางให้บริการและ เผยแพร่แก่หน่วยงานของรัฐและ เอกชน

เนื่องจากการประกันภัย เป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ที่ต้องการความ
เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผู้มีประกันภัย และประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อน
และสูญเสียประโยชน์จากการดำเนินธุรกิจของบริษัทประกันภัยเป็นอันมาก ใน
ปี 2532 (การประกันภัย, 2534 : 18-19) กรมการประกันภัยจึงได้จัดตั้ง
สำนักงานประกันภัยภูมิภาคขึ้น 3 แห่ง สำหรับ 3 ภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่เป็น
ตัวแทนของกรมการประกันภัย ในภูมิภาค คือ

- ภาคเหนือ จัดตั้งที่จังหวัดเชียงใหม่ คือ สำนักงานประกันภัย
ภูมิภาคจังหวัดเชียงใหม่ ที่อำเภอเมืองเชียงใหม่

- ภาคใต้ จัดตั้งขึ้นที่จังหวัดสงขลา คือ สำนักงานประกันภัยภูมิ
ภาคจังหวัดสงขลา โดยมีสำนักงานอยู่ที่อำเภอหาดใหญ่

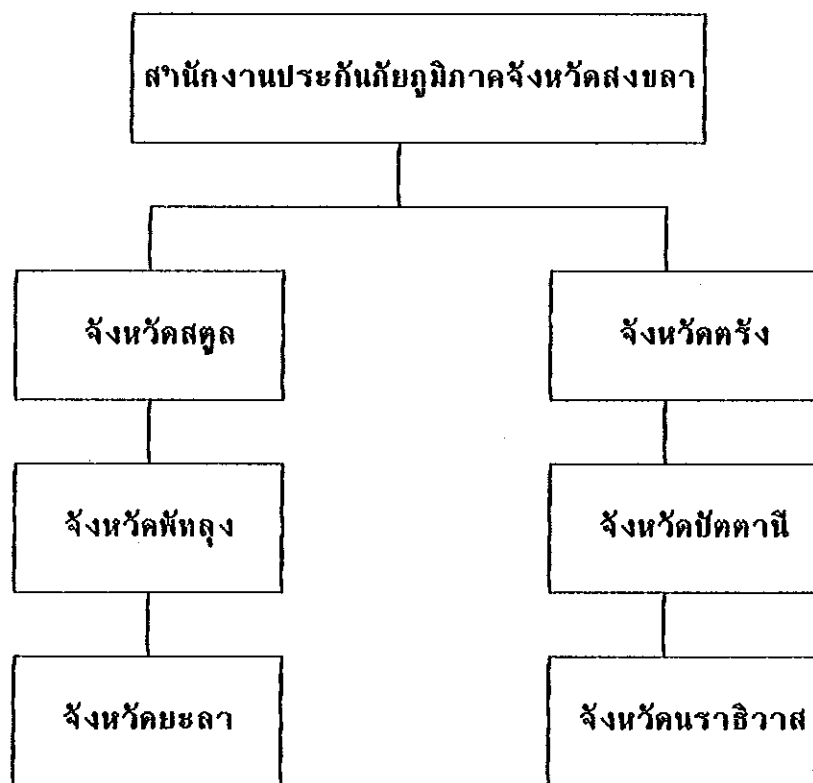
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดตั้งที่จังหวัดอุบลราชธานี คือสำนัก
งานประกันภัยภูมิภาคจังหวัดอุบลราชธานี ที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี

ซึ่งภายหลังจากตั้งแต่ปีงบประมาณ 2533-2534 กรมการประกันภัย ก็
ได้จัดตั้งสำนักงานประกันภัยภูมิภาคในจังหวัดต่าง ๆ อีก 9 จังหวัด คือ ขอน
แก่น นครราชสีมา นครสวรรค์ สุราษฎร์ธานี ชลบุรี ราชบุรี พิษณุโลก
สุพรรณบุรี และสระบุรี

สำนักงานประกันภัยภูมิภาค ดังกล่าวยังคงขึ้นตรงต่อกรมฯ ในส่วน
กลาง มีลักษณะ เป็นส่วนสำนักงานบริหารราชการส่วนกลาง ที่มีสำนักงานอยู่

ในภูมิภาค จังหวัดภาคใต้ตอนล่างสำนักงานประกันภัยภูมิภาคจังหวัดสงขลา
ทำหน้าที่นำนโยบายของกรมฯ มาปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบ ตามภาพประกอบ
พื้นที่ปฏิบัติงาน ดังนี้

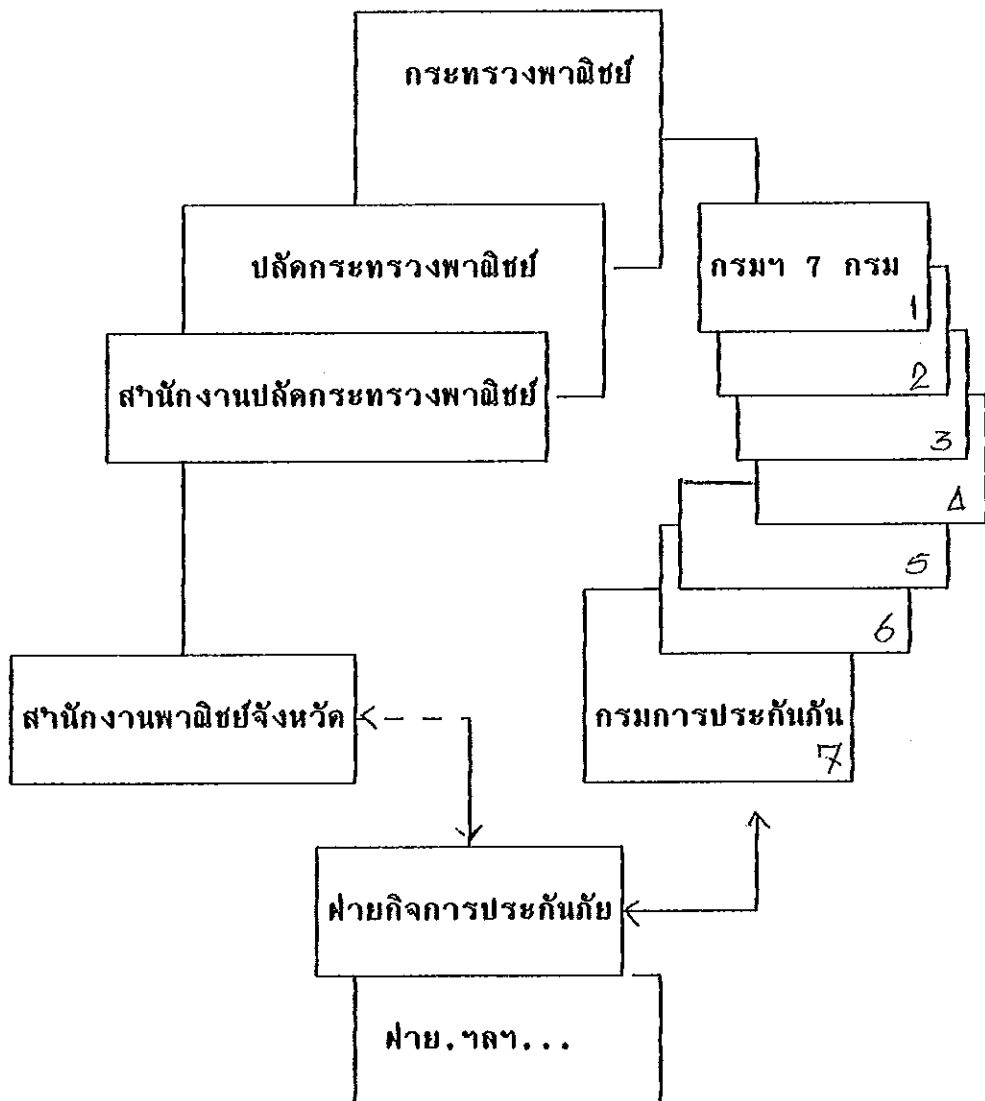
ภาพประกอบ 8 แสดงโครงสร้างพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานประกันภัยภูมิภาค
จังหวัดสงขลา



ในปี พ.ศ. 2536 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.
2535 มีผลบังคับใช้ให้รถทุกคันต้องมีการประกันภัย และในปี 2537 กองทุนทด
แทนผู้ประสบภัยตามพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับ ซึ่งผลกระทบจากการ
นำนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถของรัฐบาลมาใช้บังคับ ทำให้เกิดความ

จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ครบทุกจังหวัด กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการประกันภัย จึงได้มีคำสั่งให้ยกเลิกสำนักงานประกันภัยภูมิภาค และให้สำนักงานประกันภัยภูมิภาค เข้าไป เป็นฝ่ายกิจการประกันภัยในสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2536 ทำให้โครงสร้างการปฏิบัติงานได้เปลี่ยนแปลงไป เป็นโครงสร้างใหม่ตามแผนภูมิการจัดองค์การของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ดังนี้

ภาพประกอบ 9 แสดงโครงสร้างการจัดองค์การสำนักงานพาณิชย์จังหวัดและความสัมพันธ์กับกรมการประกันภัยในส่วนภูมิภาค



**การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถใน 7 จังหวัดภาค
ใต้ตอนล่าง**

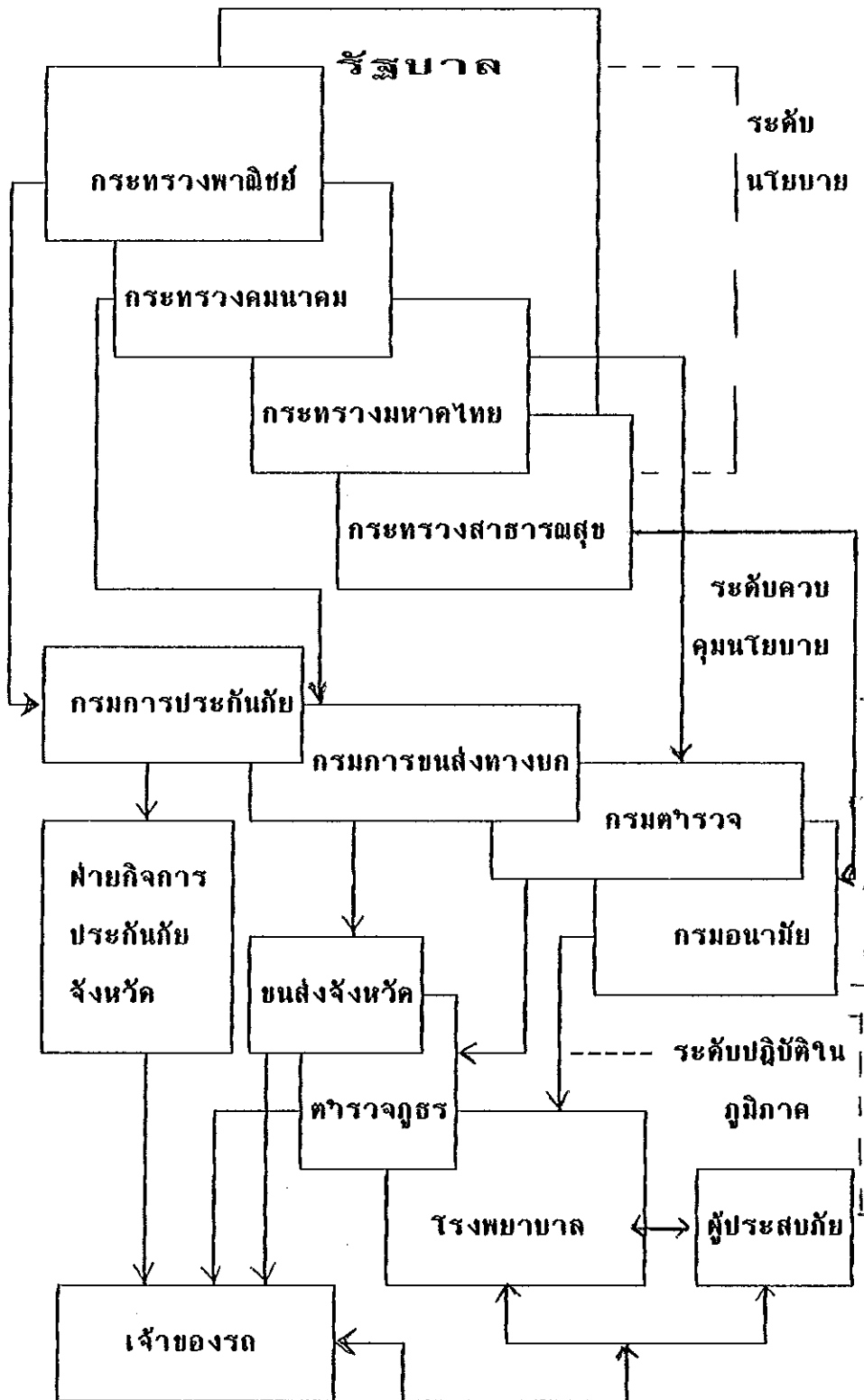
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้
ประสบภัยจากรถ ประกอบด้วย กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการประกันภัย
และฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด กระทรวงคมนาคม ได้แก่กรมการขนส่ง
ทางบกและสำนักงานขนส่งจังหวัด กระทรวงมหาดไทย โดยกรมตำรวจ และ
ตำรวจภูธร กระทรวงสาธารณสุข โดยสถานพยาบาลของรัฐ ซึ่งแต่ละหน่วย
งานต่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

สำหรับใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง มีหน่วยงานของกรมต่าง ๆ
ต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวดังนี้

1. กรมการประกันภัย มีฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด เป็น
หน่วยงานหลักและรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติ ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เพื่อดำเนินการให้นโยบาย
บรรลุผลสำเร็จในพื้นที่รับผิดชอบ
2. กรมการขนส่งทางบก โดยสำนักงานขนส่งจังหวัด ทำหน้าที่
ในการตรวจสอบเบื้องต้นโดยให้รถทุกคันที่จะดำเนินการใด ๆ ทางทะเบียน
หรือภาษีประจำปี จะต้องจัดให้มีการประกันภัยอย่างน้อยตามพระราชบัญญัติ
นี้ก่อน หากตรวจพบว่าเจ้าของรถยังมิได้จัดให้มีการประกันภัยตามกฎหมาย
จะให้ผู้เจ้าของรถยื่นขึ้นเป็นหนังสือว่า จะไปจัดให้มีการประกันภัยในภายหลัง
แล้วแจ้งการยื่นขึ้น เช่นนั้นของเจ้าของรถไปยังฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด
3. ตำรวจภูธรทำหน้าที่ในการบังคับตามพระราชบัญญัติในฐานะ
พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
เพื่อบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย
4. สถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลของรัฐ ทำหน้าที่ในการรับ
ให้การรักษายาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ แล้วเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาล

จากบริษัทประกันภัย หรือบุคคลแทนผู้ประสบภัยจังหวัด ที่ตั้งอยู่ในฝ่ายกิจการ
ประกันภัยจังหวัด (กรณีไม่อาจเรียกเก็บจากบริษัทประกันภัยได้) ดังภาพแสดง
ความเชื่อมโยงกัน ดังต่อไปนี้ (ดูหน้า 94)

ภาพประกอบ 10 แสดงโครงสร้างและกระบวนการนำนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ไปปฏิบัติใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง



จากภาพการเชื่อมโยงภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 ของแต่ละจังหวัด จะมีกระบวนการปฏิบัติที่เหมือนกันตามลำดับ โดยสรุป คือ

1. เจ้าของรถ ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยตามกฎหมาย โดยเอาประกันภัยกับบริษัท (ในต่างจังหวัดมักจะเป็นสำนักงานสาขาตัวแทน หรือศูนย์บริการของบริษัทประกันวินาศภัย) ก่อนที่จะไปดำเนินการทางทะเบียนหรือภาษีประจำปีกับขนส่งจังหวัด ถ้าบริษัท ไม่รับประกันภัย เจ้าของรถสามารถแจ้งความกล่าวโทษได้กับ เจ้าพนักงานตำรวจภูธรในท้องที่นั้น
2. ขนส่งจังหวัด เมื่อได้รับคำร้องขอค่าเสียหายทางทะเบียนหรือภาษีประจำปี จะทำการตรวจสอบการประกันภัย หากพบว่าขณะยื่นคำขอเจ้าของรถยังไม่จัดให้มีการประกันภัยจะแจ้งให้เจ้าของรถไปดำเนินการให้เรียบร้อยก่อน เว้นแต่เจ้าของรถยืนยันว่าจะขอค่าเสียหายทางทะเบียนหรือภาษีประจำปีก่อนแล้วจะจัดให้มีการประกันภัยในภายหลังก็ได้ โดยขนส่งจังหวัดจะแจ้งเป็นหนังสือไปยังฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดว่า เจ้าของรถคันดังกล่าวยังไม่จัดให้มีการประกันภัย แต่จะไปดำเนินการในภายหลัง
3. เมื่อเกิดความเสียหายแก่ผู้ประสบภัย เจ้าของรถต้องแจ้งการเกิดความเสียหายนั้นกับบริษัทที่รับประกันภัยรถของตนไว้ เมื่อผู้ประสบภัยได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลแล้วจะมอบให้สถานพยาบาล เรียกเก็บค่าเสียหายเบื้องต้นกับบริษัทประกันภัย หรือจะนำใบเสร็จรับเงินไปขอรับเงินคืนจากบริษัทประกันภัยก็ได้ อย่างไม่ค่อยอย่างหนึ่ง
4. กรณีบริษัทประกันภัยไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายให้ แต่ไม่ครบจำนวน ผู้ประสบภัยสามารถขอรับค่าเสียหายทั้งจำนวนหรือส่วนที่ขาดได้จากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแต่ละจังหวัดได้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด
5. เจ้าพนักงานตำรวจภูธรท้องที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบหรือดำเนินการ

เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นการทั่วไป

ส่วนฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยประจำแต่ละจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในทุกจังหวัด โดยหัวหน้าฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นหน้าที่ของนายทะเบียน รวมทั้งพิจารณาจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามกฎหมายทั้ง 6 กรณี (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.)

จากกระบวนการปฏิบัติดังกล่าว จะนำไปสู่การศึกษาเชิงสำรวจตามกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีในบทที่ 2 ที่นำเสนอมาแล้ว โดยการเชื่อมโยงด้วยระเบียบวิธีการศึกษาในบทที่ 4 เพื่อศึกษาสำรวจสภาพการปฏิบัติ รวมตลอดถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาตามระเบียบวิธีกับปรากฏการณ์จริงในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 4

ระเบียบวิธีวิจัย

บทนี้เป็นการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการศึกษาอย่างเป็นระเบียบวิธีที่เป็นรูปแบบของการวิจัย ได้แก่ ลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ประชากรเป้าหมายการศึกษาและกรอบการสุ่มตัวอย่าง การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล การทดสอบเครื่องมือ หน่วยการวิเคราะห์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ และการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งมีรายละเอียดโดยลำดับ ดังนี้

1. ลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ศึกษาวิจัยโดยใช้ข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ กล่าวคือ

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data)

1.1.1 เอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์

บทความและข่าวสารที่เป็นเอกสารสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในอดีตและปัจจุบัน

1.1.2 ศึกษาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

พ.ศ. 2535

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากวิธีวิจัยภาคสนาม (Field studies)

คือ ออกแบบสอบถามประชากรเป้าหมายเกี่ยวกับ สภาพ ปัญหาและอุปสรรคที่มีอิทธิพลต่อหน่วยวิเคราะห์ในภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงการสังเกต (Observation) ของผู้ศึกษาในฐานะที่มีส่วนรับผิดชอบโดยตรง

2. ประชากร เป้าหมายการศึกษาและกรอบการสุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้ได้ประชากร เป้าหมายที่สามารถ เป็นตัวแทนของประชากร ตามเป้าหมายการศึกษามากที่สุด และมีลักษณะกระจายอย่างทั่วถึง จึงถือเอา ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติทุกหน่วยงาน เข้ามา เป็นกลุ่ม ประชากรเป้าหมาย คือ

2.1 เจ้าหน้าที่ในฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดใน 7 จังหวัดภาคใต้ ตอนล่างทุกคน ซึ่งเป็นตัวแทนของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์และมีหน้าที่โดยตรงในการรับนโยบายจากกรมการประกันภัยไปปฏิบัติ ในส่วนภูมิภาคให้เป็นที่เรียบร้อยภายใต้ต้นนโยบายของกรมการประกันภัย

2.2 เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลของรัฐ (แพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่ การเงินการบัญชี) ตั้งแต่ระดับโรงพยาบาลศูนย์และ โรงพยาบาลชุมชน ในพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง

2.3 หัวหน้าฝ่ายทะเบียนและ เจ้าหน้าที่ในฝ่ายทะเบียนสำนักงานขนส่งจังหวัดและสาขาใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่างที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับคำขอเกี่ยวกับการขอ และพิจารณารับจดทะเบียนรถใหม่ หรือรายการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับทะเบียนแทนนายทะเบียน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ เป็นหน้าที่ นายทะเบียนจะต้องตรวจสอบก่อนว่าได้มีการจัดให้มีการประกันความเสียหาย สำหรับผู้ประสบภัยตามกฎหมายนี้แล้วหรือไม่

2.4 เจ้าพนักงานตำรวจเลือก เฉพาะนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรตั้งแต่ระดับนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอและกิ่งอำเภอ รวมถึงสถานีตำรวจภูธรตำบลต่าง ๆ ในพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ ตอนล่าง

กลุ่มประชากรเป้าหมาย เป็นกลุ่มที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ

ตามพระราชบัญญัตินี้ เฉพาะภาครัฐบาลในเขตพื้นที่จังหวัด สตูล ตรัง พัทลุง สงขลา ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส รวม 4 กลุ่มเป้าหมาย โดยมีขนาดประชากรทั้งสิ้น 834 คน แยกเป็นกลุ่มดังนี้

(1) หัวหน้าฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด นักวิชาการประกันภัย และเจ้าหน้าที่ประกันภัย ในสำนักงานฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด 7 จังหวัด รวม 18 คน

(2) ขนส่งจังหวัด หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายทะเบียน 7 จังหวัด รวม 36 คน

(3) เจ้าหน้าที่การเงินการบัญชีและเจ้าหน้าที่พยาบาล ในโรงพยาบาล 7 จังหวัด รวม 500 คน

(4) นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ใน 7 จังหวัด รวม 280 คน
รวมทั้งสิ้น 834 คน

3. การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

พิจารณาจากวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามโอกาส หรือความน่าจะเป็น (Probability sampling) เพราะการสุ่มตัวอย่างตามความน่าจะเป็นนี้ มีคุณสมบัติที่ดีประการหนึ่งคือ สามารถเป็นตัวแทนของประชากรได้ โดยมีที่มาของข้อมูล ดังนี้

3.1 หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ในฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ทั้ง 7 จังหวัด โดยเลือกจากจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่จริง

3.2 เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลทุกตำแหน่งผู้ทำหน้าที่รับและซัก สว. เหตุของการประสบภัยจากผู้ประสบภัยที่รับไว้รักษาในโรงพยาบาล เจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี ผู้ทำหน้าที่รับและ เรียกเก็บเงินค่าเสียหาย เบื้องต้นประจำโรงพยาบาล รวมตลอดถึงผู้บริหารโรงพยาบาลใน 7 จังหวัด

3.3 หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ทะเบียน หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ทา

หน้าที่รับคำขอและพิจารณาเกี่ยวกับทะเบียนรถ ในสำนักงานขนส่งจังหวัดและสาขา ใน 7 จังหวัด

3.4 เจ้าพนักงานตำรวจชั้นสัญญาบัตร ตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรี ขึ้นไป ที่ปฏิบัติหน้าที่สารวัตร หรือรองสารวัตรประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอหรือกิ่งอำเภอทุกแห่ง ใน 7 จังหวัดที่มีตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อยู่จริง

จากกลุ่มตัวอย่างและวิธีการเลือกดังกล่าว จำนวน เป็นรายละเอียดความคืบหน้าดังต่อไปนี้

ตาราง 1 แสดงการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

จังหวัด หน่วยงาน	สข.	ตร.	ยล.	สต.	พท.	ปน.	นส.	รวม
1. ฝ่ายกิจการประกันภัย จังหวัด	4	3	3	1	2	2	3	18
2. สำนักงานขนส่งจังหวัด	13	5	4	3	3	4	4	36
3. นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร	93	35	31	21	34	29	37	280
4. เจ้าหน้าที่สถานพยาบาล ของรัฐบาล	254	100	30	15	15	51	35	500
รวมทั้งสิ้น	364	143	68	40	54	86	79	834

4. ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากขนาดประชากรเป้าหมายของหน่วยงาน ฝ่ายกิจการ
 ประกันภัยจังหวัดและสำนักงานขนส่งจังหวัด มีขนาดเล็กจึงกำหนดให้ประชากร
 ของกรอบตัวอย่างทั้งหมดในแต่ละหน่วยงาน เป็นกลุ่มตัวอย่าง ยกเว้นขนาด
 ประชากรของฝ่ายเจ้าพนักงานตำรวจและโรงพยาบาล ซึ่งมีจำนวนมาก จึง
 กระจายการกำหนดขนาดตัวอย่างโดยอาศัยการสุ่มอย่างง่ายพร้อมด้วยการ
 กำหนดขนาดโดยอาศัยเกณฑ์จากตารางสำเร็จของ เคร็ก และมอร์แกน
 (Krejcie, R.V., and Morgan, D.W.) (สุจิตรา บุญรัตน์พันธ์, 2535
 : 182) ดังรายละเอียดนี้

4.1 ขนาดของกลุ่มตัวอย่างฝ่ายเจ้าพนักงานตำรวจ

ขนาดประชากร	ขนาดตัวอย่าง
-------------	--------------

280	162
-----	-----

จากขนาดตัวอย่างดังกล่าว จึงนำมากำหนดขนาด เป็นสัดส่วนสำหรับแต่ละจังหวัด
 ดังนี้

จังหวัด	ขนาดประชากร	ขนาดตัวอย่าง
จังหวัดสงขลา	93	54 คน
จังหวัดตรัง	35	20 คน
จังหวัดพัทลุง	31	18 คน
จังหวัดยะลา	21	12 คน
จังหวัดนราธิวาส	34	20 คน
จังหวัดปัตตานี	29	17 คน
จังหวัดสตูล	37	21 คน
รวม	280	162 คน

4.2 ขนาดของกลุ่มตัวอย่างฝ่ายสถานพยาบาล

	ขนาดประชากร	ขนาดตัวอย่าง
	500	217
กำหนดขนาดตัวอย่างตามสัดส่วนแต่ละจังหวัดดังนี้		
จังหวัดสงขลา	254	110 คน
จังหวัดศรีสะเกษ	100	43 คน
จังหวัดพัทลุง	15	7 คน
จังหวัดยะลา	30	13 คน
จังหวัดนราธิวาส	35	15 คน
จังหวัดปัตตานี	51	22 คน
จังหวัดสตูล	15	7 คน
รวม	500	217 คน

4.3 ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่วิชาชีพเป็นประชากรจริงทั้งหมด

เจ้าหน้าที่ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด	18 คน
เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัด	36 คน
นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร	162 คน
เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล	217 คน
รวมทั้งสิ้น	433 คน

5. เครื่องมือที่วิชาชีพเก็บข้อมูล

ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่เป็นคำถามทั้งแบบปิดและแบบเปิด เพื่อให้ผู้ตอบเลือกตอบ และเปิดให้ผู้ตอบได้เขียนตอบด้วยตนเอง แบบสอบถาม จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับลักษณะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ อายุ เพศ ตำแหน่ง หน่วยงานและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบาย

ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามแบบเปิด เพื่อให้ผู้ตอบแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและวิธีการแก้ไขในการปฏิบัติตามนโยบาย

6. การทดสอบเครื่องมือ

6.1 เพื่อให้เกิดความแม่นยำในเนื้อหา ในการสร้างแบบสอบถาม อันเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้รับความกรุณาจากผู้เชี่ยวชาญ 2 ท่าน คือ

(1) ผศ.ดร.อาคม ใจแก้ว ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ซึ่งชำนาญการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้พิจารณาแบบสอบถามในรอบตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา

(2) นายมนัส ชิวสกุลยง ผู้เชี่ยวชาญด้านประมุขและพัฒนา (ระดับ 8) จากสำนักนายทะเบียนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้พิจารณาแบบสอบถามร่วมอีกท่านหนึ่ง

6.2 เพื่อให้เกิดความเชื่อถือได้ (Reliability) ของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้ทำการทดสอบเบื้องต้น (Pretest) กับผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ไขปรับปรุงแบบสอบถาม จำนวน 2 ครั้ง กล่าวคือ

ครั้งแรก ทำการทดสอบกับเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลศูนย์ ได้แก่

โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โรงพยาบาลหาดใหญ่ โรงพยาบาลสงขลา พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลชุมชนประจำอำเภอและกิ่งอำเภอทุกแห่งในจังหวัดสงขลา ที่มาประชุมรับฟังคำชี้แจงวิธีปฏิบัติในการเรียกเก็บเงินค่าเสียหายเบื้องต้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ร่วมกับสำนักงานฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดสงขลา ได้ร่วมกันจัดขึ้น ณ อาคารเรียนรวม คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2537 จำนวน 90 คน (ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังคำชี้แจง 130 คน โรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข 40 คน โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ 90 คน)

ครั้งที่ 2 ทำการทดสอบกับเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ประกอบด้วย นายตำรวจระดับหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอ/กิ่งอำเภอ เจ้าหน้าที่จากโรงพยาบาลของรัฐ ขนส่งจังหวัด และหัวหน้าฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดในคราวประชุมสัมมนาทบทวนวิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ณ โรงแรมลีการ์เด็น อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งกรมการประกันภัย ร่วมกับสมาคมประกันวินาศภัย จัดขึ้น เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2537 จำนวน 100 คน (ผู้เข้าร่วมสัมมนา 300 คน)

อนึ่ง กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาครั้งนี้ จะไม่ซ้ำกับกลุ่มที่จะทำการศึกษา

7. หน่วยการวิเคราะห์

ระดับบุคคล คือเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติที่ปรากฏรายละเอียดใน

ข้อ 4.

8. สถิติที่ใช้วิเคราะห์

8.1 หาค่าร้อยละ

8.2 ใช้ค่า CHI-SQUARE(X)²

9. การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์โดยอาศัยโปรแกรมสำเร็จรูป PC⁺ (SPSS+)

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์สภาพและปัญหาในการปฏิบัติความ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจากกรร พ.ศ. 2535

บทนี้เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลภายใต้วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยที่ต้องการศึกษาสภาพความเป็นจริง หรือปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้น ในกระบวนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจากกรร พ.ศ. 2535 ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะนำเสนอโดยลำดับคือ

- ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
- ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์สภาพการปฏิบัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจากกรร พ.ศ. 2535 ของเจ้าหน้าที่
- ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์ลักษณะปัญหา ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่
- ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรบางลักษณะที่น่าสนใจ

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์สภาพภาพทั่วไปส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ตาราง 2 ลักษณะทั่วไปส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ

<u>ลักษณะทั่วไปของผู้ปฏิบัติ</u>	จำนวน N = 433	<u>ร้อยละ</u>
เพศ		
- ชาย	216	49.9
- หญิง	217	50.1

ตาราง 2 (ต่อ)

<u>ลักษณะทั่วไปของผู้ปฏิบัติ</u>	จำนวน N = 433	<u>ร้อยละ</u>
ระดับการศึกษา		
- ต่ำกว่าปริญญาตรี	109	25.2
- ปริญญาตรี	309	71.3
- สูงกว่าปริญญาตรี	13	3.0
- ความรู้พิเศษเฉพาะเรื่อง	2	0.5
อายุตัว		
- ไม่เกิน 25 ปี	31	7.2
- 26-30 ปี	123	28.4
- 31-35 ปี	122	28.2
- 36 ปีขึ้นไป	157	36.2
อายุราชการ (ประสบการณ์งาน)		
- ไม่เกิน 5 ปี	85	19.6
- 6-10 ปี	117	27.0
- 11-15 ปี	119	27.5
- 16 ปีขึ้นไป	112	25.9

ตาราง 2 (ต่อ)

<u>ลักษณะทั่วไปของผู้ปฏิบัติ</u>	จำนวน N = 433	<u>ร้อยละ</u>
หน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติสังกัดอยู่		
- ตำรวจ	162	37.4
- สถานีพยาบาล	217	50.1
- สำนักงานขนส่งจังหวัด	36	8.3
- ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด	18	4.2
ศาสนา		
- พุทธ	390	90.1
- อิสลาม	39	9.0
- คริสต์	3	0.7
- อื่น ๆ	1	0.2
สถานภาพส่วนบุคคล		
- โสด	157	36.3
- สมรสแล้ว	272	62.8
- หม้าย	2	0.5
- หย่า	1	0.2
- แยกกันอยู่	1	0.2

ตาราง 2 (ต่อ)

<u>ลักษณะทั่วไปของผู้ปฏิบัติ</u>	<u>จำนวน</u> N = 433	<u>อัตราส่วนร้อย</u>
ภูมิลำเนาของผู้ปฏิบัติ		
- กรุงเทพมหานคร	25	5.8
- ภาคเหนือ	12	2.8
- ภาคกลาง	25	5.8
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1	0.2
- ภาคตะวันออก	7	1.6
- ภาคตะวันตก	1	0.2
- ภาคใต้	362	83.6

จากตาราง 2. แสดงลักษณะการกระจายของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทั่วไปส่วนบุคคล ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง สามารถแสดงรายละเอียดเป็นผลของการวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ ได้โดยลำดับ ดังนี้

1. เพศ (ชาย และหญิง) พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เป็นชาย และหญิง ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมาก (ร้อยละ 49.9 และ 50.1) ตามลำดับ

2. ระดับการศึกษา ผู้ปฏิบัติส่วนานพ (ร้อยละ 71.3) จบการศึกษาระดับปริญญาตรี รองลงไปได้แก่ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 25.2) สูงกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 3.0) และความรู้พิเศษเฉพาะด้าน(ร้อยละ 0.5) ตามลำดับ

3. เกณฑ์อายุ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีอายุตั้งแต่ 36 ปีขึ้นไป มากที่สุด (ร้อยละ 36.3) นอกนั้นอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 31-35 ปี 26-30 ปี และไม่เกิน 25 ปี (ร้อยละ 28.4, 28.2, และ 7.2) ตามลำดับ

4. อายุราชการ หรือประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ส่วนานพมีอายุราชการระหว่าง 11- 15 ปี (ร้อยละ 27.5) รองลงไปเป็น 6-10 ปี (ร้อยละ 27.0) 16 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 25.9) และไม่เกิน 5 ปี (ร้อยละ 19.6) ตามลำดับ

5. หน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เป็นเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล(ของรัฐบาล) มากที่สุด รองลงไปคือ ตำรวจ สำนักงานขนส่งจังหวัด และฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด (ร้อยละ 50.1, 37.4, 8.3 และ 4.2) ตามลำดับ

6. การนับถือศาสนา ผู้ปฏิบัติเกือบทั้งหมด(ร้อยละ 90.1) นับถือศาสนาพุทธ ส่วนที่เหลือนับถือศาสนาอิสลาม (ร้อยละ 9.0) ศาสนาคริสต์ (ร้อยละ 0.7) และอื่น ๆ (ร้อยละ 0.2) ตามลำดับ

7. สถานภาพทางครอบครัวของผู้ปฏิบัติ พบว่า ผู้ที่สมรสแล้วจะมีมากกว่าผู้ที่ยังไม่สมรส (โสด) เป็นหม้าย หย่า และแยกกันอยู่ (ร้อยละ

62.8, 36.3, และ 0.5) สำหรับผู้ที่หย่าแล้ว กับแยกกันอยู่ จะมีอัตราส่วนที่เท่ากัน (ร้อยละ 0.2 และ 0.2) ตามลำดับ

8. ภูมิภาคอื่นๆ ผู้ปฏิบัติเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 83.6) มีภูมิภาคอื่นๆ อยู่ในภาคใต้ รองลงไปเป็นผู้มีภูมิภาคอื่นๆ อยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ในอัตราที่เท่ากัน (ร้อยละ 5.8) นอกนั้นเป็นภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 2.8 และ 1.6) ตามลำดับ ที่เหลือเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคตะวันตก ซึ่งมีอัตราที่เท่ากัน (ร้อยละ 0.2)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาและวิเคราะห์แล้ว พบว่า เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในพื้นที่ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ส่วนใหญ่มีลักษณะสภาพส่วนบุคคลโดยรวมเป็นชายและหญิงในอัตราที่เกือบจะไม่แตกต่างกัน จบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีเกณฑ์อายุตัว 36 ปีขึ้นไป มีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ (อายุราชการ) ระหว่าง 11-15 ปี และที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลของรัฐบาลมากที่สุด รองลงไปเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ที่มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัด และเจ้าหน้าที่ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ตามลำดับ เกือบทั้งหมดของเจ้าหน้าที่นับถือศาสนาพุทธ นอกนั้นนับถือศาสนาอิสลาม คริสต์ และอื่น ๆ ตามลำดับ

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า ผู้ปฏิบัติที่สมรสแล้วจะมีอยู่มากกว่าผู้ที่ยังไม่สมรส (โสด) เป็นหม้าย หย่า และแยกกันอยู่ ตามลำดับ โดยเกือบทั้งหมดมีภูมิภาคอื่นๆ อยู่ในภาคใต้.

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์สภาพการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจาก
รถ พ.ศ. 2535 ของเจ้าหน้าที่

ตาราง 3 แสดงความรู้ความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ

<u>ความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ</u>	<u>จำนวน</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
มีหลายหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน ผู้ปฏิบัติทราบหรือไม่		
- ทราบ	323	74.6
- ไม่ทราบ	110	25.4
ถ้าทราบให้ระบุชื่อหน่วยงาน ผล การระบุชื่อหน่วยงาน		
- ถูกต้อง	308	71.6
- ไม่ถูกต้อง	122	28.4
- ไม่แสดงความเห็น	3	

ตาราง 3 (ต่อ)

<u>ความรู้ความเข้าใจ ของผู้ปฏิบัติ</u>	<u>จำนวน</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
การระบุชื่อหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. นี้ในท้องที่ของผู้ปฏิบัติ		
- ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด	191	44.1
- พาณิชย์จังหวัด	101	23.3
- หน่วยงานอื่น	140	32.3
- ไม่แสดงความเห็น	1	0.2

จากตาราง 3. แสดงความรู้ความเข้าใจส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ เพื่อทำการทดสอบความรู้ทั่วไปของผู้ปฏิบัติ เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ พบว่า

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74.6) ทราบว่ามีหน่วยงานหลายหน่วยที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน ส่วนกลุ่มที่ตอบว่าไม่ทราบมีประมาณหนึ่งงานสี่ (ร้อยละ 25.4)

2. ผลการระบุชื่อหน่วยงาน เพื่อยืนยันว่าผู้ปฏิบัติมีความรอบรู้ตาม 1. จริง โดยให้ระบุชื่อหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน ผลปรากฏว่า ส่วนใหญ่ตอบได้

ถูกต้อง (ร้อยละ 71.6) ส่วนผลการตอบที่ไม่ถูกต้องก็มีจำนวนค่อนข้างมาก เช่น กัน (ร้อยละ 28.4) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ที่เคยตอบว่าทราบถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ แต่เมื่อให้ระบุชื่อหน่วยงานที่ตอบว่าทราบนั้น ผู้ที่ตอบถูกมีอัตราการลดลงจากเดิมที่ระบุว่าจะทราบ ในขณะที่จำนวนผู้ตอบผิดก็เพิ่มขึ้นจากจำนวนผู้ที่ตอบว่าไม่ทราบมาก่อนแล้วเช่นกัน

3. ผลการระบุชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อป้อนให้แคบลงมาในระดับพื้นที่ ที่ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติงานอยู่ โดยให้ระบุชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในจังหวัดของตน ผลปรากฏว่า ส่วนใหญ่ตอบได้ถูกต้องที่สุด (ร้อยละ 44.1) คือตอบว่า ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด อีกกลุ่มหนึ่งให้ถือว่าตอบถูกต้อง (ร้อยละ 23.3) ที่ตอบว่าพาณิชย์จังหวัด เนื่องจากมีการประชาสัมพันธ์ทั่วไปว่าเป็นสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ซึ่งฝ่ายกิจการประกันภัย ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ยกเว้นฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดสงขลา ที่มีสำนักงานแยกออกมาจากสำนักงานพาณิชย์จังหวัดสงขลา ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมากรองลงมาจากกลุ่มแรก (ร้อยละ 32.2) ที่ตอบว่าหน่วยงานอื่น คือหน่วยงานของตนเอง

สรุปสภาพการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นผู้มีวิชาชีพ คือมีความรอบรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ทราบว่า มีหน่วยงานของกรมต่าง ๆ หลายหน่วยงานในพื้นที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวข้องกัน แต่ความรอบรู้เช่นว่านั้น ยังขาดความเชื่อมั่นในความรอบรู้ของตนเองอยู่พอสมควร และในระดับพื้นที่ทราบว่า มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด หรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด แต่ส่วนหนึ่งยังมีความเข้าใจว่าหน่วยงานของตนเองเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง

ตาราง 4 แสดงความเห็นเกี่ยวกับจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ

<u>จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>	<u>ความถี่</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
<p>ความเห็นเกี่ยวกับจำนวน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - มากเกินไป - น้อยเกินไป - เหมาะสมแล้ว - ไม่แสดงความเห็น 	<p>27</p> <p>122</p> <p>283</p> <p>1</p>	<p>6.2</p> <p>28.2</p> <p>65.4</p> <p>0.2</p>
<p>กรณีที่เห็นว่ามีหน่วยงานต้องปฏิบัติ มีมากเกินไป ความเห็นเกี่ยวกับหน่วย งานที่สมควรตัดออกไป</p> <ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานตำรวจ - ขนส่งจังหวัด - สถานพยาบาล - ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด - บริษัทประกันวินาศภัย - อื่น ๆ - ไม่ตอบ 	<p>15</p> <p>3</p> <p>2</p> <p>2</p> <p>4</p> <p>1</p> <p>406</p>	<p>3.5</p> <p>0.7</p> <p>0.5</p> <p>0.5</p> <p>0.9</p> <p>0.2</p> <p>93.8</p>

ตาราง 4 (ต่อ)

<u>จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>	<u>ความถี่</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
กรณีที่ เห็นว่ามีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติ มีจำนวนน้อยเกินไป สมควรให้เพิ่ม หน่วยงานใด เข้ามาอีก		
- ตัวแทนบริษัทประกันวินาศภัย	18	4.2
- หน่วยงานขนส่งจังหวัด	2	0.5
- ฝ่ายกิจการประกันภัย	98	22.6
- หน่วยงานตำรวจ	3	0.7
- สถานพยาบาล	1	0.2
- อื่น ๆ	1	0.2
- ไม่เข้าข่ายต้องตอบ	310	71.6

จากตาราง 4 แสดงความเห็นของผู้ปฏิบัติ เกี่ยวกับจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ ปรากฏการกระจายของข้อมูลดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.4) มีความเห็นว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติมีความเหมาะสมดีแล้ว รองลงไป (ร้อยละ 28.2) เห็นว่าจำนวนน้อยเกินไปส่วนกลุ่มที่มีความเห็นว่ามีจำนวนมากเกินไปมีเพียงเล็กน้อย (ร้อยละ 6.2)

2. กลุ่มที่เห็นว่า มีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติมากเกินไปนี้ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า บางหน่วยงานที่สมควรตัดออกตามลำดับคือ หน่วยงานตำรวจ บริษัทประกันวินาศภัย และขนส่งจังหวัด (ร้อยละ 3.5, 0.9, และ 0.7) ส่วนหน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าควรจะตัดออกไปน้อยที่สุดและในอัตราส่วนที่เท่ากันคือ ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด และสถานพยาบาล (ร้อยละ 0.5)

3. ผู้ปฏิบัติที่มีความเห็นว่า หน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติ มีจำนวนน้อยเกินไป มีความเห็นว่า หน่วยงานที่ควรจะมีเพิ่มเติมมีมากขึ้นอีก สูงที่สุดคือ ฝ่ายกิจการประกันภัย (ร้อยละ 22.6) สำนักงานตัวแทนบริษัทประกันวินาศภัย (ร้อยละ 4.2) หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานขนส่ง และสถานพยาบาล ตามลำดับ โดยหน่วยงานที่ควรเพิ่มขึ้นนี้ควรจะเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่เป็นชนบทห่างไกลตัวเมือง

ตาราง 5 แสดงสภาพการประสานงาน

<u>สภาพการประสานงาน</u>	<u>ความถี่</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ลักษณะความร่วมมือ ที่ได้รับ		
- ได้รับความร่วมมือดีมาก	33	7.6
- ได้รับความร่วมมือปานกลาง	262	60.5
- ได้รับความร่วมมือน้อย	129	29.8
- ไม่ได้ได้รับความร่วมมือเลย	9	2.1

ตาราง 5 (ต่อ)

<u>สภาพการประสานงาน</u>	<u>ความถี่</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
ความสำเร็จในการประสานงานที่ ได้รับความร่วมมือ เนื่องจาก		
- ตัวเอง	106	24.5
- หัวหน้าสนับสนุน	77	17.8
- การเจรจาต่อรอง	70	16.2
- อำนาจตามกฎหมาย	137	31.6
- อื่น ๆ	43	9.9
วิธีปฏิบัติกรณีไม่ได้รับความร่วมมือจาก การประสานงาน		
- ทำตามหน้าที่เท่าที่จะทำได้	168	42.1
- แจ้ง มบช. หน่วยที่ต้องประสาน	103	25.8
- เสนอ มบช. ของตนเอง	120	30.1
- อื่น ๆ	8	2.0
- ไม่แสดงความเห็น	34	

จากตาราง 5 แสดงสภาพการปฏิบัติในงานในส่วนของการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

1. ผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่า ได้รับความร่วมมือในระดับปานกลาง เป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60.5) รองลงไปคือได้รับน้อย (ร้อยละ 29.8) ส่วนกลุ่มที่ได้รับความร่วมมือในระดับพอใจคือน้อยที่สุด (ร้อยละ 7.6) และไม่ได้รับความร่วมมือเลย (ร้อยละ 2.1)

2. ในการได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัตินี้ ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า ความสำเร็จเกิดจากอำนาจตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติเอง (ร้อยละ 31.6) รองลงไป (ร้อยละ 24.5) เกิดจากบุคลิกภาพส่วนตัว นอกนั้นเห็นว่า เกิดจากการสนับสนุนของหัวหน้าหน่วยงานของตนเอง และการการเจรจาต่อรอง (ร้อยละ 17.8 และ 16.2) ตามลำดับ กลุ่มที่เล็กที่สุด (ร้อยละ 9.9) เห็นว่าเกิดจากวิธีการอื่น ๆ คือ ใช้หลายวิธีรวมกัน

3. สำหรับวิธีปฏิบัติ ในกลุ่มของผู้ที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากการประสานงาน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 42.1) จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามปกติ ภายใต้อำนาจหน้าที่เท่าที่มีอยู่ รองลงไปใช้วิธีทำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาของตนเอง (ร้อยละ 30.1) แจ้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานที่ประสานไป (ร้อยละ 25.8) และสุดท้าย (ร้อยละ 2.0) ใช้วิธีการอื่น ๆ เช่น เก็บเรื่องไว้ไม่ดำเนินการเพื่อรอการทวงถาม เป็นต้น

ตาราง 6 แสดงการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยเหนือของผู้ปฏิบัติ

<u>การได้รับการสนับสนุน</u>	<u>ความถี่</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
ความรู้เกี่ยวกับนโยบายของผู้ปฏิบัติ		
- ค่อนข้างมาก	37	8.5
- ปานกลาง	252	58.2
- น้อย	144	33.3
วิธีการที่ผู้ปฏิบัติได้รับความรู้เรื่องนโยบาย		
- ศึกษาด้วยตนเอง	166	38.3
- จากสื่อประชาสัมพันธ์	97	22.4
- ได้รับการอบรม	78	18.0
- ได้จากกระบวนการศึกษาที่ผ่านมา	25	3.8
- หลายวิธีรวมกัน	67	17.5
ความรู้ที่ผู้ปฏิบัติได้รับช่วยแก้ปัญหาปฏิบัติงานได้ในระดับ		
- รวบรวมค่อนข้างมาก	38	8.8
- รวบรวมปานกลาง	296	68.8
- รวบรวมน้อย	96	22.3
- ไม่ตอบ	3	

ตาราง 6 (ต่อ)

<u>การได้รับการสนับสนุน</u>	<u>ความถี่</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
การรายงานของผู้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. นี้ ในปัจจุบัน <ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มมากขึ้น - ปานกลาง - น้อย 	127 215 91	29.3 49.7 21.0
กรณีมีการรายงานมาก จะปฏิบัติงาน ในลักษณะ <ul style="list-style-type: none"> - ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เท่าที่ ทำได้ - ปฏิบัติงานนอก เวลาโดยได้รับ ค่าตอบแทน - ปฏิบัติงานนอก เวลาโดยไม่ได้ รับค่าตอบแทน - ไม่แสดงความเห็น 	224 49 144 16	53.7 11.8 34.5

ตาราง 7 แสดงอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรหน่วยงาน

<u>อำนาจตัดสินใจและทรัพยากร</u>	<u>จำนวน</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
อำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ		
- ตัดสินใจได้ทุกกรณี	57	13.2
- ตัดสินใจได้บางกรณี	292	67.6
- ไม่มีอำนาจตัดสินใจ	83	19.2
- ไม่ตอบ	1	
การสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงาน		
- จัดสรรให้เพียงพอ	54	12.5
- จัดสรรให้ แต่ไม่เพียงพอ	105	24.4
- ไม่จัดสรรให้ ให้นำใช้จาก งานประจำปกติ	272	63.1
- ไม่ตอบ	2	
การสนับสนุนบุคลากร สำหรับภาระ งานที่เพิ่มขึ้น		
- จัดสรรให้เพียงพอ	31	7.2
- จัดสรรให้ แต่ไม่เพียงพอ	81	18.8
- ไม่จัดสรรให้ ใช้เจ้าหน้าที่เดิม	319	74.0
- ไม่ตอบ	2	

ตาราง 7 (ต่อ)

<u>อำนาจตัดสินใจและทรัพยากร</u>	<u>จำนวน</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
<p>ระดับความสำเร็จในการปฏิบัติ ที่ได้ รับการสนับสนุนจากหัวหน้าฝ่ายกิจการ ประกันภัยจังหวัด</p> <p>- ช่วยได้มาก</p> <p>- ช่วยได้ปานกลาง</p> <p>- ช่วยไม่ได้เลย</p> <p>- ไม่ตอบ</p>	<p>59</p> <p>279</p> <p>67</p> <p>28</p>	<p>14.5</p> <p>68.4</p> <p>17.1</p>

จากตาราง 6 ระดับความรู้ความเข้าใจในเรื่องพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้บริโภคจากรดฯ ของผู้ปฏิบัติปรากฏผล ดังต่อไปนี้

1. ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58.2) ตอบรับว่ามีความรู้เกี่ยวกับ
พ.ร.บ. นี้ในระดับปานกลาง รองลงมาคือ รับว่ามีความรู้น้อย
(ร้อยละ 33.3) ส่วนที่ตอบว่ามีความรู้ดีมาก เป็นเพียงกลุ่มเล็ก ๆ
(ร้อยละ 8.5)

2. วิธีการได้รับความรู้ในเรื่องพระราชบัญญัตินี้ ส่วนใหญ่
(ร้อยละ 38.3) ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง นอกนั้น จะได้รับความรู้จากสื่อ
ประชาสัมพันธ์ของทางราชการ(ร้อยละ 22.4) ได้รับการฝึกอบรม ที่ทาง

ราชการจัดขึ้น (ร้อยละ 18.0) ได้รับความรู้จากกระบวนการศึกษาที่ผ่านมา (ร้อยละ 3.8) ตามลำดับ และอื่น ๆ (หลายวิธีร่วมกัน 17.5)

3. ความราบรื่นในการปฏิบัติ ที่เกิดจากการใช้ความรู้ที่ได้รับมา ผู้ปฏิบัติตอบว่า สามารถช่วยแก้ปัญหาที่ได้ในระดับปานกลาง เป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.8) และที่ตอบว่า ไม่ราบรื่นอยู่ในลำดับรองลงไปจากกลุ่มแรก (ร้อยละ 22.3) ส่วนผู้ที่สามารถใช้ความรู้ที่ได้รับมาปฏิบัติหน้าที่ได้ราบรื่นในระดับดีมากมีเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 8.8)

4. ผู้ปฏิบัติเห็นว่า เมื่อมีการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ไปปฏิบัติในหน่วยงานของตนแล้ว ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 49.7) เห็นว่าภาระงานได้เพิ่มขึ้นในระดับปานกลาง รองลงไปเห็นว่าเพิ่มขึ้นมาก (ร้อยละ 29.3) กับเพิ่มขึ้นน้อย (ร้อยละ 21.0) ตามลำดับ

5. กลุ่มที่เห็นว่าภาระงานเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานไปตามอำนาจหน้าที่เท่าที่จะทำได้ (ร้อยละ 53.7) นอกนั้นจะใช้ชีวิตปฏิบัติงานนอกเวลาทำการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (ร้อยละ 34.5) และทำงานนอกเวลาทำการโดยได้รับค่าตอบแทน (ร้อยละ 11.8) ตามลำดับ

จากตาราง 7 ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรหน่วยงาน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน มีลักษณะดังนี้

1. อำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ ส่วนใหญ่ มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 67.6) สามารถตัดสินใจได้ในบางกรณี รองลงไป เป็นกลุ่มที่ไม่มี

อำนาจตัดสินใจ (ร้อยละ 19.2) และลำดับสุดท้ายเป็นกลุ่มที่สามารถตัดสินใจได้ทุกกรณี (ร้อยละ 13.2)

2. ในทางปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 63.1) มีความเห็นว่าหน่วยงานของตน ไม่ได้จัดสรรทรัพยากรสำนักงาน เช่น งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์และวิทยากรต่าง ๆ ให้แก่ผู้ใช้จากงานตามหน้าที่ปกติที่ปฏิบัติอยู่แล้ว รองลงไปเห็นว่า มีการจัดสรรให้แต่ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 24.4) ส่วนกลุ่มที่ตอบว่าจัดสรรให้เพียงพอมีเพียงกลุ่มเล็ก ๆ (ร้อยละ 12.5)

3. การสนับสนุนด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าไม่มีการจัดสรรให้ แต่ผู้ใช้เจ้าหน้าที่เดิม ที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วรับภาระงานที่เพิ่มขึ้น (ร้อยละ 74.0) นอกนั้นเห็นว่าจัดสรรให้แต่ไม่เพียงพอ (ร้อยละ 18.8) และมีการจัดสรรให้ (ร้อยละ 7.2)

4. สำหรับหัวหน้าฝ่ายกิจการประกันภัยของแต่ละจังหวัดในฐานะ นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ และเป็นหน่วยงานหลักที่จะให้การสนับสนุนหน่วยงานอื่นในจังหวัด ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.4) มีความเห็นว่าสามารถช่วยสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ในระดับปานกลาง รองลงไปได้แก่ ช่วยไม่ได้เลย (ร้อยละ 17.1) และช่วยได้มาก (ร้อยละ 14.5).

ตาราง 8 แสดงสภาพการประสานงาน

<u>สภาพการประสานงาน</u>	<u>จำนวน</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
วิธีปฏิบัติที่ดำเนินการประสานงานกับ หน่วยอื่นที่เกี่ยวข้อง		
- ติดต่อแบบไม่เป็นทางการกับเจ้า หน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยไปพบด้วย ตนเอง	31	7.3
- ติดต่อแบบเป็นทางการโดยทำ เป็นหนังสือ	52	12.3
- ให้ผู้ประสานหรือทายาท ไปติด ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง	99	23.4
- ๑ วิธีที่ 1 และ 2	37	8.7
- ๑ วิธีที่ 2 และ 3	57	13.5
- ๑ ชั่วทุกกรณีที่กล่าวมา	147	34.8
- ไม่แสดงความเห็น	10	

ตาราง 8 (ต่อ)

<u>สภาพการประสานงาน</u>	<u>จำนวน</u> N = 433	<u>ร้อยละ</u>
ลักษณะการปฏิบัติ เมื่อ เกิดปัญหาใน กระบวนการประสานงาน		
- พยายามประสานงานกับทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้อง	255	59.7
- ปลดอย่าให้ผู้ประสานกับและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประสานงานกันเอง	56	31.1
- ปลดอย่าให้เป็นความรับผิดชอบของ หน่วยงานหลักซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้	116	27.2
- ไม่ตอบ	6	

จากตาราง 8 ในการปฏิบัติงานสามารถวิเคราะห์สภาพการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ดังนี้

1. การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 34.8) ไม่มีวิธีปฏิบัติที่แน่นอนแต่จะใช้ชีวิตหาทุกวิถีทาง เพื่อให้เกิดความสำเร็จ

ในการปฏิบัติงาน รองลงไปจะให้ผู้ประสภักย์ หรือทายาทของผู้ประสภักย์ไป
ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอง (ร้อยละ 23.4) นอกนั้น ๖๖.๖% ให้
ผู้ประสภักย์หรือทายาทติดต่อประสานงานเอง โดยช่วยประสานงานให้
เป็นทางการ (ร้อยละ 13.5) ติดต่อบนเป็นทางการโดยทำเป็นหนังสือ
(ร้อยละ 12.3) ติดต่อกับคนเองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
(ร้อยละ 8.7) และติดต่อกับคนเองอย่างเป็นทางการ (ร้อยละ 7.3)
ความสำคัญ

2. กรณีเกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างผู้ประสภักย์บริษัทประกันภัย
และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 59.7) จะแก้ปัญหาโดย
พยายามประสานงานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รองลงไปจะปล่อยเป็นความรับผิดชอบ
ของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ (ร้อยละ 27.2) และกลุ่มสุดท้าย
จะปล่อยให้เป็นการระของ ผู้ประสภักย์และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประสานงาน
กันเอง (ร้อยละ 13.1)

ตาราง 9 แสดงการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ

ลักษณะการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ	จำนวน	ร้อยละ
การให้แนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ		
- ให้แนวทางปฏิบัติไว้	309	71.4
- ไม่ให้แนวทางปฏิบัติ	124	28.6

ตาราง 9 (ต่อ)

ลักษณะการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ	จำนวน	ร้อยละ
แนวทางปฏิบัติที่หน่วยเหนือได้ทำไว้ (กรณีให้แนวปฏิบัติไว้)		
- ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด	105	24.2
- ให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	204	47.2
- อื่น ๆ	1	0.2
- ไม่เข้าข่ายต้องตอบ	123	28.4
ลักษณะการปฏิบัติ กรณีที่หน่วยเหนือ ไม่ได้ให้แนวทางปฏิบัติไว้		
- ปฏิบัติหน้าที่ไปตามปกติ	20	4.6
- ประสานงานกับหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้อง	105	24.3
- อื่น ๆ	2	0.5
- ไม่ตอบ	306	70.6

ตาราง 10 แสดงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ

<u>ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ</u>	<u>จำนวน</u>	<u>ร้อยละ</u>
ผู้ปฏิบัติประสบปัญหาจากฝ่ายใด ในการประสานงานมากที่สุด		
- ตำรวจ	43	9.9
- ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด	16	3.7
- สถานพยาบาล	15	3.5
- ผู้ประสบภัย	75	17.3
- บริษัทประกันภัย	251	58.0
- ขนส่งจังหวัด	1	0.2
- อื่น ๆ	32	7.4
ลักษณะปัญหาที่ผู้ปฏิบัติประสบจาก การประสานงาน		
- ถีอระ เบียบ เครื่องครัด	61	14.1
- ละเลยไม่ให้ความสำคัญ ถือว่า ไม่ช่นหน้าที่	80	18.5
- เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในงานที่ปฏิบัติ	66	15.2
- ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลัก เกณฑ์ที่ถูกต้อง และ เป็นธรรม	129	29.8
- อื่น ๆ	97	22.4

1. ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.4) หน่วยงานให้แนวทางปฏิบัติไว้ ส่วนที่ไม่ให้แนวทางปฏิบัติไว้มีเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 28.6)
2. แนวทางที่หน่วยงานให้ไว้ให้นั้น ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 47.2) ให้ความสำคัญประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รองลงไป (ร้อยละ 24.2) ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่เข้าข่ายต้องตอบ (28.4) และอื่น ๆ คือไม่แน่ใจ (ร้อยละ 0.2)
3. กลุ่มที่หน่วยงานให้ไว้ให้ความสำคัญส่วนใหญ่จะตัดสินใจเองโดยพยายามประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ร้อยละ 24.3) และปฏิบัติหน้าที่ไปตามปกติโดยไม่ประสานกับหน่วยงานอื่น (ร้อยละ 4.6) อื่น ๆ แล้วแต่สถานการณ์ (0.5) และไม่อยู่ในข่ายต้องตอบ (70.6)
4. ในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานประสบปัญหาเกี่ยวกับบริษัทประกันภัยมากที่สุด (ร้อยละ 58.0) รองลงไปคือประสบปัญหากับผู้ประกบภัย (ร้อยละ 17.3) ค้าราจ (ร้อยละ 9.9) ฝ่ายกิจการประกันภัย (ร้อยละ 3.7) สถานพยาบาล (ร้อยละ 3.5) ขนส่งจังหวัด (ร้อยละ 0.2) ตามลำดับ และอื่น ๆ คือหลายกรณีรวมกัน (7.4)
5. ลักษณะปัญหาที่ผู้ปฏิบัติประสบจากหน่วยงานที่เห็นว่า มีปัญหามากที่สุด (ร้อยละ 29.8) เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง และเป็นธรรม รองลงไป (ร้อยละ 18.5) คือการละเลยไม่ให้ความร่วมมือ เพราะเห็นว่า เป็นการละเมิดหน้าที่หลักของหน่วยงานตนเอง เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในภาระหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องเพียงพอ (ร้อยละ 15.2)

ยึดถือระเบียบวิธีปฏิบัติ เครื่องครัด (ร้อยละ 14.1) ตามลำดับ และนอกนั้นเป็น ปัญหาอื่น ๆ (ร้อยละ 22.4) เช่น แทรกแซงจากกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองและข้าราชการประจำ เป็นต้น.

4. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความราบรื่นในการปฏิบัติ กับตัวแปร ที่น่าสนใจ

ตาราง 11 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับสภาพการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

ปัจจัยต่าง ๆ	ค่า χ^2	df.	Sig. (P=0.05)
1. ระดับการศึกษา	2.80694	6	.8327
2. ความรอบรู้ในหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	4.02051	2	.1340
3. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	13.18900	6	.0342
4. ระดับความร่วมมือที่ได้รับ	37.21300	6	.0000
5. ความรู้ความเข้าใจนโยบาย	25.10183	4	.0000
6. ภาระหน้าที่และปริมาณงาน	3.06393	4	.5472
7. อำนาจการตัดสินใจ	22.76538	4	.0001
8. การสนับสนุนด้านทรัพยากร	4.78371	4	.3102
9. การสนับสนุนด้านบุคลากร	6.80228	4	.1467
10. การมีหรือไม่มีแนวปฏิบัติ	2.71033	2	.2579

4.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับการการศึกษากับความราบรื่นในการปฏิบัติ

จากการทดสอบกับระดับนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 พบว่าระดับการศึกษาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความราบรื่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (ดูตาราง 12 ภาคผนวก ข) จึงอธิบายได้ว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ จะมีระดับการศึกษาที่แตกต่างกันก็ไม่ทำให้สภาพการปฏิบัติงานแตกต่างกัน

4.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของผู้ปฏิบัติ กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ผลการทดสอบปรากฏว่า ไม่ว่าผู้ปฏิบัติจะทราบหรือไม่ทราบว่า มีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติร่วมกัน ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 13 ภาคผนวก ข) หมายความว่า ไม่ว่าผู้ปฏิบัติจะทราบว่าต้องปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ทราบก็ตาม จะไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายนี้

4.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความราบรื่นในการปฏิบัติ

จากการทดสอบปรากฏว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 14 ภาคผนวก ข) หมายความว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีผลต่อความราบรื่นในการปฏิบัติ

4.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงาน กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

จากการทดสอบปรากฏว่า ระดับของความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 15 ภาคผนวก ข)

หมายความว่า ในกระบวนการปฏิบัติ ระดับของความร่วมมือที่ได้รับจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีผลต่อความราบรื่นในการปฏิบัติ

4.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของผู้ปฏิบัติ กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ผลการทดสอบปรากฏว่า ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ของผู้ปฏิบัติ มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 16 ภาคผนวก ข) แสดงว่า ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่ต่างกัน มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย

4.6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภาระหน้าที่และปริมาณงาน กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

จากการทดสอบปรากฏว่า ภาระหน้าที่และปริมาณงานของผู้ปฏิบัติ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 17 ภาคผนวก ข) กล่าวคือ ภาระหน้าที่ และปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นจากภาระหน้าที่ปกติของผู้ปฏิบัติ ไม่มีผลต่อความราบรื่นในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้

4.7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

จากการทดสอบปรากฏว่า อำนาจในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ มี

ความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 18 ภาคผนวก ข)

จึงอาจสรุปได้ว่า ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อำนาจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ มีผลต่อความราบรื่นในการปฏิบัติ กล่าวคือ กลุ่มผู้ปฏิบัติที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้ทุกกรณี กับกลุ่มที่ตัดสินใจได้บางกรณี สามารถปฏิบัติงานได้ราบรื่นแตกต่างกับกลุ่มผู้ปฏิบัติที่ไม่มีอำนาจการตัดสินใจเลย

4.8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงานกับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ผลการทดสอบปรากฏว่า การสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงานแก่ผู้ปฏิบัติ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 19 ภาคผนวก ข) กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ นี้ จะได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงานเพียงพอและเหมาะสมหรือไม่ จะไม่ทำให้ความราบรื่นในการปฏิบัติแตกต่างกัน

4.9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุนด้านบุคลากรกับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ผลการทดสอบปรากฏว่า อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ α ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ (ดูตาราง 20 ภาคผนวก ข) กล่าวคือไม่ว่าผู้ปฏิบัติจะได้รับการสนับสนุนด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพียงใด จะไม่มีผลต่อความราบรื่นในการปฏิบัติ

4.10 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการมีแนวทางปฏิบัติหรือไม่มีแนวทางปฏิบัติ กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ผลการทดสอบปรากฏว่า การมีหรือไม่มีแนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ

ในการปฏิบัติ (คูตาราง 21 ภาคผนวก ข) นั่นคือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ จากหน่วยเหนือ ไปได้มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย

จากผลการวิเคราะห์ที่นำเสนอในรูปแบบตารางในบทนี้ เป็นการแสดงให้เห็นภาพรวมในขอบเขตการศึกษาทั้งหมด ประกอบด้วย ลักษณะทั่วไปส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ สภาพการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถของผู้ปฏิบัติในภาพรวมตามขอบเขตการศึกษา ลักษณะปัญหาโดยรวมของผู้ปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรบางลักษณะที่น่าสนใจและส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจะทำการวิเคราะห์อย่างชัดเจนในบทต่อไป.

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

บทนี้ เป็นการนำเสนอภาพรวมทั้งหมดของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้

สรุปอภิปรายผลการศึกษาวิจัย

ในการรวบรวมข้อมูลของการวิจัยนี้ ได้ใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ นี้ รวม 4 หน่วยงานในแต่ละจังหวัด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด สำนักงานขนส่งจังหวัด เจ้าพนักงานตำรวจที่มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปและเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล (โรงพยาบาล) ของรัฐ รวมทั้งสิ้น 433 คน

1. ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า สถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นชาย (ร้อยละ 49.9) และเป็นหญิง (ร้อยละ 50.1) ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกันมาก ส่วนใหญ่เป็นผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 71.3) มีแก่มัธอายุ 36 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 36.3) มีอายุราชการ (ประสบการณ์ในการทำงาน) 16 ปีขึ้นไป เป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานพยาบาล สถานีตำรวจ สำนักงานขนส่งจังหวัด และฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด (ร้อยละ 50.1, 37.4, 8.3 และ

4.2 ตามลำดับ) เกือบทั้งหมด (ร้อยละ 90.1) นับถือศาสนาพุทธ สมรสแล้ว (ร้อยละ 62.8) โดยส่วนใหญ่ เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดภาคใต้ (ร้อยละ 83.6)

2. สภาพการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ

จากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นตัวแปรตาม พบสภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ในระดับของความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่ระดับปานกลาง (ร้อยละ 60.5) และความสำเร็วจของการประสานงานส่วนใหญ่ เกิดจากอำนาจตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติเอง ส่วนกลุ่มที่ไม่ได้รับความร่วมมือก็จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามปกติเท่าที่จะทำได้ (ร้อยละ 42.1) หรือแจ้งผู้บังคับบัญชาของตนเอง (ร้อยละ 30.1) และอีกกลุ่มหนึ่ง จะแจ้งผู้บังคับบัญชาของหน่วยที่ประสานงาน ส่วนวิธีการประสานงาน ผู้ปฏิบัติจะหาวิธีการที่ไม่มีรูปแบบที่แน่นอน (ร้อยละ 34.8) ขณะที่กระบวนการปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างปฏิบัติ จะหาวิธีพยายามประสานงานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (ร้อยละ 59.7) หรือหาวิธีส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง (ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด) (ร้อยละ 27.2) หรือให้ผู้ประสบภัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานงานกันเอง และในกรณีที่หน่วยปฏิบัติมีภาระงานเพิ่มมากขึ้น ผู้ปฏิบัติจากปฏิบัติงานใน 3 ลักษณะตามลำดับคือ

1. ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เท่าที่จะทำได้
2. ปฏิบัติงานนอกเวลาทำการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน
3. ปฏิบัติงานนอกเวลาโดยได้รับค่าตอบแทน

ทั้งนี้ ในกระบวนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ไปภายใต้ทรัพยากรสำนักงานและทรัพยากรบุคคลเดิมที่มีอยู่ตามปกติ โดยหน่วยเหนือไม่ได้จัดสรรทรัพยากรให้ แต่ให้ใช้จากงาน

ตามหน้าที่ปกติ (ร้อยละ 62.8) ซึ่งส่งผลให้การนำนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ไปปฏิบัติ มีความราบรื่นในทางปฏิบัติที่ระดับปานกลาง ร้อยละ 68.4)

3. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติและการอภิปรายผล

จากผลการศึกษาวิจัย เมื่อพิจารณาสภาพการปฏิบัติตามนโยบายนี้ พบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ ดังนี้

- 3.1 ตัวผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความเข้าใจจนพระราชบัญญัติฯ อย่างเพียงพอ
 - 3.2 ตัวนโยบายไม่ชัดเจน มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายของนโยบายระหว่างการทำไปปฏิบัติ
 - 3.3 ระเบียบวิธีปฏิบัติไม่ชัดเจน ไม่มีบรรทัดฐาน เนื่องจากหน่วยเหนือให้แนวทางปฏิบัติไว้อย่างคลุมเครือ
 - 3.4 ขาดแคลนทรัพยากรสำนักงานและทรัพยากรบุคคล
 - 3.5 ขาดความร่วมมือประสานงานจากหน่วยงานภายนอก
 - 3.6 ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่
 - 3.6.1 ความไม่สอดคล้องกันระ เียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน
 - 3.6.2 ไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยเหนือ
 - 3.6.3 ขั้นตอนและภาระงานยุ่งยากซับซ้อน
 - 3.6.4 โครงสร้างองค์กรปฏิบัติ สับสนไม่ชัดเจน
 - 3.6.5 ภาคเอกชน (บริษัทประกันวินาศภัย) ขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ
 - 3.6.6 ประชาชนไม่เข้าใจสาระสำคัญของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติ ขาดความสำนึกในสิทธิและหน้าที่
- จากลักษณะและสภาพของปัญหาดังกล่าว สามารถอธิบายตามลักษณะ

ของตัวแปรอิสระได้ตามลำดับ กล่าวคือ

ก. **ผู้ชำนาญการไปปฏิบัติ ๑ ได้แก่**

1. ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ จากข้อมูลพื้นฐานสถานภาพส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ ปรากฏว่าส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 71.3) รองลงไปต่ำกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 25.2) ประกอบกับอายุราชการ (ประสบการณ์ในการทำงาน) ที่พบว่าผู้ปฏิบัติมีอายุราชการอยู่ในช่วง 6 ปี - 15 ปี เป็นส่วนใหญ่ (กลุ่มอายุ 11-15 ปี ร้อยละ 27.5 และกลุ่ม 6-10 ปี ร้อยละ 27.0) และพบว่า ความรอบรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องประสานกัน โดยการทดสอบว่าผู้ปฏิบัติทราบหรือไม่ว่าจะต้องปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ แม้ว่าผู้ปฏิบัติจะตอบว่าทราบเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 74.6) แต่เมื่อทดสอบลึกลงไปโดยให้ระบุชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ปรากฏว่าส่วนใหญ่ระบุได้ถูกต้อง (ร้อยละ 71.6) ซึ่งมีอัตราส่วนการตอบถูกต้องลดลงจากคำถามแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ที่เคยตอบว่าทราบถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องงานการปฏิบัติ แต่เมื่อให้ระบุชื่อหน่วยงานที่ตอบว่าทราบนั้น ผู้ที่ตอบถูกมีอัตราลดลงจากเดิมที่ระบุว่าจะทราบ ในขณะที่จำนวนผู้ตอบผิดเพิ่มขึ้นจากจำนวนผู้ที่ไม่ทราบมาก่อนแล้วเช่นกัน ซึ่งหมายความว่า ผู้ปฏิบัติยังขาดความรู้ในนโยบายที่จะต้องนำไปปฏิบัติด้วย ซึ่งสอดคล้องกับวิธีการได้รับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 38.3) ได้รับความรู้ได้ด้วยวิธีศึกษาด้วยตนเอง รองลงไปได้รับความรู้จากสื่อประชาสัมพันธ์ (ร้อยละ 22.4) ส่วนผู้ที่ได้รับความรู้โดยการอบรมสัมมนา มีอยู่ราวหนึ่งในสี่ (ร้อยละ 18.0) ผู้ที่ได้รับการอบรมสัมมนาย่อมมีความรอบรู้ดีกว่าผู้ที่ศึกษาด้วยตนเอง หรือเรียนรู้จากสื่อประชาสัมพันธ์ที่ขาดความครบถ้วน ไม่เจาะลึก และยึดถือเพียงความเข้าใจในสาระสำคัญ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ลึกลงไปในระดับพื้นที่ของผู้ปฏิบัติ โดยให้ระบุชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง

ในการนำนโยบายนี้มาปฏิบัติในจังหวัด ปรากฏผลการทดสอบเกิดการกระจายอย่างมาก คือตอบถูกต้องที่สุด (ตอบว่าฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด) ร้อยละ 44.1 อีกกลุ่มหนึ่ง (ร้อยละ 23.3) ตอบว่าสำนักงานพาณิชย์จังหวัดซึ่งถือว่าเป็นคำตอบที่ถูกต้องได้ และในจำนวนนี้มีกลุ่มที่ตอบเป็นคำตอบอื่น (ตอบว่าหน่วยของตนเอง) เป็นกลุ่มที่ค่อนข้างใหญ่ (ร้อยละ 32.3) ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานกระทรวงพาณิชย์ในภูมิภาคระดับจังหวัดกำหนดให้ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด เป็นฝ่ายหนึ่งในสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ขณะที่ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด แต่ในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงหน่วยงานหลักในพื้นที่ดังกล่าวจะเน้นไปที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ซึ่งไม่ใช่ฝ่ายปฏิบัติ แต่ทำหน้าที่เพียงหน่วยประสานงานเท่านั้น จึงทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ เนื่องจากบางจังหวัด เช่น ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดสงขลามีสำนักงานเป็นของตนเองตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอหาดคาใหญ่ ขณะที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสงขลามีที่ตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองสงขลา ส่วนกลุ่มที่ตอบว่าหน่วยงานตนเอง ไม่ว่าจะเป็น ตำรวจ สถานีพยาบาล หรือขนส่งจังหวัด เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนั้น เป็นความไม่เข้าใจในกระบวนการของนโยบาย

2. ความเข้าใจในระเบียบ นโยบาย/ข้อกำหนด โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับนโยบายที่ต้องนำไปปฏิบัติ คือความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ที่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58.2) ยอมรับว่า มีความรู้ในเรื่องนี้ในระดับปานกลางส่วนที่เชื่อว่าตนเองมีความรู้ดีมีเพียงกลุ่มเล็ก ๆ (ร้อยละ 8.5) นอกนั้นยอมรับว่ามีความรู้ในเรื่องนี้น้อย (ร้อยละ 33.3) เนื่องจากขาดการสนับสนุนด้านวิทยากรจากหน่วยงานที่สังกัด ซึ่งผลการวิจัยชี้ชัดเจนว่า ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ได้รับความรู้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการอบรมสัมมนาที่จัดโดยหน่วยงานต่าง ๆ มีเพียงหนึ่งในสี่ ของผู้ปฏิบัติที่ตอบ

แบบสอบถาม (ร้อยละ 26.3) ซึ่งความรู้ที่ผู้ปฏิบัติได้รับด้วยวิธีการอื่นจะเป็นความรู้ที่เป็นสาระสำคัญเป็นกรณี ๆ เท่านั้น ส่วนผู้ที่ได้รับความรู้จากการอบรมสัมมนาที่หน่วยงานจัดขึ้น จะเป็นวิธีการได้รับความรู้ที่กว้างขวางครอบคลุมนโยบายทั้งหมด นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายใหม่ที่เริ่มนำไปปฏิบัติ จึงเกิดข้อจำกัดในเรื่องของระเบียบวิธี และแนวทางปฏิบัติ

จากการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษา กับความราบรื่นในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้ปฏิบัติ ปรากฏว่า ระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 กับความราบรื่นในการปฏิบัติ ซึ่งก็คือแม้ว่าระดับการศึกษาของผู้ปฏิบัติจะแตกต่างกัน แต่ความราบรื่นในการปฏิบัติตามนโยบายนี้ ไม่มีความแตกต่างกัน

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติ ยังมีความรอบรู้ในส่วนของการกระทำที่ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของนโยบายยังไม่เพียงพอ เนื่องจากขาดการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ ที่วัดได้จากผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ได้รับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ ด้วยการเรียนรู้ หรือศึกษาด้วยตนเอง และรับรู้จากสื่อมวลชน

ข. โครงสร้าง ๒๕๕๕

1. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปรด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 65.4) จะเห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว แต่กลุ่มที่มีความเห็นว่ามีน้อยเกินไป (ร้อยละ 28.2) มีความเห็นเพิ่มเติมที่น่าสนใจคือ การให้เพิ่มหน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นขึ้นอีก ๒๕๕๕ หน่วยงานของฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด (ร้อยละ 22.6) และสำนักงานตัวแทนของบริษัทประกันวินาศภัย (ร้อยละ 4.2) ในท้องที่ต่างไกล ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายนี้ มีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติตามนโยบายนี้ จากปรากฏการณ์จริงที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน สำนักงานตัวแทนของบริษัทประกันวินาศภัยจะมีอยู่ เฉพาะในเขต เมือง

ใหญ่ ๆ และมีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจดีเท่านั้น เช่น ในจังหวัดสงขลา มีสาขาบริษัท สำนักงานตัวแทน และศูนย์บริการของบริษัท รวมตัวกันอยู่เฉพาะในเขตอำเภอหาดใหญ่ เช่นเดียวกับอีก 6 จังหวัดที่มีสำนักงานตัวแทนบริษัทอยู่เฉพาะในเขตอำเภอเมือง ส่วนสำนักงานฝ่ายกิจการประกันภัย ทั้ง 7 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ทางการศึกษา จะมีจังหวัดละ 1 แห่งเฉพาะในเขตอำเภอเมือง (จังหวัดสงขลาอยู่ที่อำเภอหาดใหญ่ อำเภอเมืองสงขลา เป็นที่ตั้งของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ซึ่งเป็นสำนักประสานงาน) ทำให้เจ้าของรถที่อยู่นอกเขตที่ตั้งของสำนักงานตัวแทนบริษัท ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการจัดการประกันภัยตามสภาพบังคับของกฎหมาย เช่นเดียวกับฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานหลักและรับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ไม่สามารถสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างทั่วถึง ด้วยข้อจำกัดด้านระยะทาง สื่อประชาสัมพันธ์และเครื่องมือโทรคมนาคม

2. การประสานงาน

จากผลการวิจัยปรากฏว่า ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ได้รับความร่วมมือในการประสานการปฏิบัติงานระดับปานกลาง (ร้อยละ 60.5) และมีความราบรื่นในการปฏิบัติระดับปานกลาง (ร้อยละ 68.8) ราบรื่นดีมากในกลุ่มเล็ก ๆ (ร้อยละ 8.8) ที่ไม่ราบรื่นมีอยู่ไม่ถึงหนึ่งในสี่ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด (ร้อยละ 22.2)

จากระดับความสำเร็จ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ดังกล่าว สามารถอธิบายเหตุผลตามตัวแปรอิสระซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนความสำเร็จในการปฏิบัติประกอบผลการวิจัยได้คือความสำเร็จในการประสานงานเกิดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและบุคลิกภาพส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ เป็นส่วนใหญ่ มิได้เกิดจากความสำนึก เป็นภาระหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาล การปฏิบัติจึงเป็นไปในลักษณะงานฝาก ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในระบบงานราชการ ซึ่งลักษณะของปัญหาที่ผู้ปฏิบัติประสบตามกระบวนการปฏิบัติตามลำดับ

ความสำคัญของปัญหาดังนี้

1. การปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและ เป็นธรรม
2. ละเลยไม่ให้ความร่วมมือ เพราะ เห็นว่าเป็นภาระที่ไม่ใช่หน้าที่

หลักของหน่วยงานตนเอง

3. เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความ เข้าใจในภาระหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพียงพอ

4. ยึดถือระเบียบวิธีปฏิบัติเคร่งครัด
5. ปัญหาอื่น ๆ (หลายกรณีรวมกัน)

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ผู้ปฏิบัติจะประสบปัญหาจากฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติหรือต้องประสานงานด้วยตามลำดับความสำคัญของปัญหา คือ

1. บริษัทประกันวินาศภัย (ร้อยละ 58.0)
2. ผู้ประสบภัย (ร้อยละ 17.3)
3. เจ้าหน้าที่ตำรวจ (ร้อยละ 9.9)
4. ฝ่ายอื่น ๆ เช่น ทายาทผู้ประสบภัย ทนายความ สื่อมวลชน เป็นต้น (ร้อยละ 7.4)
5. ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด (ร้อยละ 3.7)
6. สถานพยาบาล (ร้อยละ 3.5)
7. ขนส่งจังหวัด (ร้อยละ 0.2)

3. ภาระหน้าที่

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีความ เห็นว่าภาระหน้าที่และปริมาณงานเพิ่มขึ้นจาก เดิมพอประมาณ (ร้อยละ 40.7) รองลงไปเห็นว่าเพิ่มขึ้นมาก (ร้อยละ 29.3) และเพิ่มขึ้นน้อย (ร้อยละ 21.0) แสดงให้เห็นว่าภาระหน้าที่ของผู้ปฏิบัติเพิ่ม

ขึ้นในทุกกระดับ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทรัพยากรสำนักงาน เช่น งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ และวิทยาการต่าง ๆ ที่หน่วยงานของผู้ปฏิบัติ ไม่มีการจัดสรรให้ แต่ให้ใช้จากงานในหน้าที่หลักปกติ (ร้อยละ 63.1) กระทั่งในกลุ่มที่ตอบว่ามี การจัดสรรให้ก็เป็นไปในลักษณะไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม (ร้อยละ 24.4) ส่วนที่มีการจัดสรรให้อย่างเพียงพอมีแต่เพียงกลุ่มเล็ก (ร้อยละ 12.5) เท่านั้น เช่นเดียวกับอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ที่ไม่มีการจัดสรรให้ในลักษณะเดียวกับ ทรัพยากร จึงส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ เป็นไปในลักษณะ ปฏิบัติตามหน้าที่เท่าที่จะทำได้ (ร้อยละ 53.7) รองลงไปเป็นการปฏิบัตินอก เวลาทำการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน (ร้อยละ 34.5) และปฏิบัติงานนอก เวลาทำการโดยได้รับค่าตอบแทน (ร้อยละ 11.8) ตามลำดับ

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่า ภาระหน้าที่ของผู้ ปฏิบัติเพิ่มขึ้นอย่างไม่สอดคล้องกับทรัพยากรและจำนวนผู้ปฏิบัติ เนื่องจากหน่วย งานของผู้ปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนจัดหาเพิ่มเติมให้เพียงพอ

4. อานาจการตัดสินใจ

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจากผู้ประสบภัยจากรถฯ ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่พบจากการศึกษาระบุว่า ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ในแต่ละหน่วย งานมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติได้บางกรณี (ร้อยละ 67.6) อีก กลุ่มหนึ่งตัดสินใจไม่ได้เลย ต้องรายงานผู้บังคับบัญชาระดับเหนือก่อน (ร้อยละ 19.2) ส่วนที่ตัดสินใจได้ทุกกรณีมีเพียงกลุ่มเล็ก ๆ (ร้อยละ 13.2) เท่านั้น

ค. การสนับสนุนจากหน่วยเหนือ

การสนับสนุนจากหน่วยเหนือ หมายถึงการที่หน่วยงานระดับสูง ของผู้ปฏิบัติ ให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากรสำนักงาน ทั้งวัสดุครุภัณฑ์ งบประมาณ วิทยาการและอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ซึ่งปรากฏว่าส่วนใหญ่หน่วย เหนือ ไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ แม้กระทั้งหัวหน้าฝ่ายกิจการประกันภัย

จังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะ
 นายทะเบียน ก็ยังสามารถให้การสนับสนุนหน่วยงานอื่นได้เพียงในระดับปาน
 กลาง (ร้อยละ 68.4) นอกนั้นมีความเห็นว่าช่วยไม่ได้เลย (ร้อยละ 17.1)
 และช่วยได้มาก (ร้อยละ 13.6) นอกจากนี้ในเรื่องของวิทยาการหน่วยเหนือ
 ก็ไม่ได้จัดการฝึกอบรมมาให้อย่างเพียงพอ ส่วนใหญ่จึงศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ ที่ส่วนใหญ่มองว่าใช้วันลักษณะ
 ของการให้ประสานงานกับทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องหรือให้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่ง
 เป็นแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการ
 ขาดแคลนอัตรากำลังบุคคลเป็นสำคัญ ที่ไม่สามารถเพิ่มจำนวนข้าราชการได้
 ตามมติของคณะรัฐมนตรี ที่ควบคุมการเติบโตของจำนวนข้าราชการไว้ปีละ ไม่
 เกิน 2% จำเป็นต้องรับโอนมาจากหน่วยงานอื่นอย่างเร่งด่วน ำให้ทันกับการ
 บังคับใช้นโยบายนี้ ซึ่งบุคลากรเหล่านี้ยังไม่มีประสบการณ์งานประกันภัย ซึ่ง
 จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจระบบและหลักการประกันภัยทั่วไปก่อน

ง. ทรัพยากร

ปัจจัยด้านทรัพยากร เน้นในเรื่องของทรัพยากรสำนักงานและ
 บุคลากร โดยเฉพาะในเรื่องของอัตราจ้างเจ้าหน้าที่ แม้ว่า การ
 บังคับให้มีการประกันภัยรถทุกคันเป็นเรื่องใหม่แต่ในเรื่องอัตราจ้างเจ้าหน้าที่
 พบว่าไม่มีการจัดสรรให้อย่างเพียงพอเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
 หน่วยงานกรมการประกันภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงแต่ไม่ปรากฏ
 ว่าได้มีการจัดเตรียมบุคลากรไว้อย่างเพียงพอ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่
 ผ่านมา เช่นเดียวกับการไม่จัดสรรหรือจัดสรรที่ไม่เหมาะสมไม่เพียงพอ ด้าน
 วัสดุ ครุภัณฑ์ และวิทยาการต่าง ๆ อันเป็นผลมาจาก กรมการประกันภัย ขาด
 ประสบการณ์ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และเคยชินอยู่กับการปฏิบัติ
 นโยบายขนาดเล็กที่เกี่ยวข้องกับบริษัทประกันภัย ในกรุงเทพมหานครเท่านั้น

4. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับสภาพการน่านโยบายไปปฏิบัติ

4.1 ปัจจัยระดับการศึกษาของผู้ปฏิบัติ

จากการทดสอบพบว่า ปัจจัยด้านระดับการศึกษาของผู้ปฏิบัติ ไม่มี ความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (α ระดับ 0.05) กับสภาพการน่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จะมีระดับการศึกษาที่แตกต่างกันก็ไม่ทำให้สภาพการปฏิบัติงานแตกต่างกัน จากข้อมูลสถานภาพส่วนบุคคลเกี่ยวกับระดับการศึกษาของผู้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.4) จบการศึกษาระดับปริญญาตรี รองลงไปต่ำกว่าระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 25.2) สูงกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 3.0) และความรู้พิเศษเฉพาะด้าน (ร้อยละ 0.5) แต่ในการน่านโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ สังกัดหน่วยงานที่แตกต่างกันตามภาระหน้าที่ที่แบ่งแยกชัดเจนแล้ว ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายเกิดจากการเรียนรู้ใหม่ นอกเหนือจากความรู้ความเชี่ยวชาญเดิมตามกระบวนการศึกษาที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับความสนใจส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่าผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ ได้รับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถด้วยวิธีต่างกัน คือ ศึกษาด้วยตนเอง (ร้อยละ 38.3) จากสื่อประชาสัมพันธ์ (ร้อยละ 22.4) ได้รับความอบรม (ร้อยละ 18.0) วิธีการอื่น ๆ คือ หลายวิธีรวมกัน (ร้อยละ 17.5) และสุดท้ายได้รับจากกระบวนการศึกษาที่ผ่านมา (ร้อยละ 3.8) จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่มีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยมาก่อน กล่าวคือในกระบวนการศึกษาที่ผ่านมาผู้ปฏิบัติไม่เคยเรียนรู้วิชาการประกันภัย เนื่องจากยังไม่มีการเรียนการสอนในสถานบันการศึกษอย่างแพร่หลายและนักศึกษายังไม่ให้ความสนใจที่จะศึกษานั้น ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ระดับการศึกษาของผู้ปฏิบัติจึงไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติงานตามนโยบาย

4.2 ปัจจัย ความรอบรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการทดสอบปรากฏว่า ความรอบรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (α ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายความว่า ไม่ว่าผู้ปฏิบัติจะทราบหรือไม่ทราบว่า มีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิบัติด้วย ก็จะไม่ส่งผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่ายแต่ละหน่วยงาน ได้ถูกแบ่งแยกชัดเจนไว้แล้วโดยผลของกฎหมาย ในลักษณะต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ การเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นจะ เป็นไปในลักษณะของการประสานงาน ซึ่งไม่ใช่วิธีร่วมปฏิบัติหรือร่วมตัดสินใจ กล่าวคือฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะจังหวัดมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำประกันภัยของเจ้าของรถ ขณะมีการยื่นคำขอค่าเงินการทางทะเล เบี้ยนและการภาษีประจำปี สถานพยาบาลทำหน้าที่ในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัย และเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาล จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนเจ้าพนักงานตำรวจ ทำหน้าที่ให้เกิดสภาพบังคับตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าของรถ เป็นการทั่วไป

จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานจะมีขึ้นก็แต่ เฉพาะกรณีมีปัญหาในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเป็นเรื่อง ๆ ไปเท่านั้น ยังไม่มีการปฏิบัติในลักษณะที่ข้อมูลข่าวสารหรือทรัพยากรร่วมกัน ดังนั้นไม่ว่าผู้ปฏิบัติจะทราบหรือไม่ทราบถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ ก็จะไม่ส่งผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายในขณะนี้

4.3 ปัจจัย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการทดสอบปรากฏว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (α ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติ ซึ่งอธิบายได้ว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีผลต่อความราบรื่นในการปฏิบัติ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งผลการวิจัยระบุว่า ผู้ปฏิบัติ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนเหมาะสมแล้ว (ร้อยละ 65.4) กล่าวคือ มีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในแต่ละจังหวัด จำนวน 4 หน่วยงาน และงานของแต่ละหน่วยมีลักษณะที่เป็นความเชี่ยวชาญ พิเศษเฉพาะด้านสามารถปฏิบัติไปได้โดยอิสระ โดยไม่มีการร่วมตัดสินใจหรือ ร่วมایشทรัพยากรกับหน่วยงานอื่น การปฏิบัติส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะติดต่อประสานงานในระดับปฏิบัติ โดยอาศัยปัจจัยด้านความรู้ ความสามารถ และ บุคลิกภาพส่วนบุคคลของผู้ปฏิบัติเป็นเครื่องมือ ฉะนั้นในสภาวะและภาระงาน ปัจจุบัน จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงไม่มีผลกระทบต่อสภาพการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ในภาพรวม

4.4 ปัจจัย ความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงาน

ผลการทดสอบปรากฏว่า ระดับความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงาน มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (α ระดับ 0.05) กับ สภาพการปฏิบัติตามนโยบาย หมายความว่า ในกระบวนการปฏิบัติ ระดับของความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงานกับหน่วยงานอื่น มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการวิจัยระบุว่าผู้ปฏิบัติ เกือบทั้งหมด ได้รับความร่วมมือในระดับต่าง ๆ กัน แต่โดยรวมแล้วส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60.5) ได้รับความร่วมมือในระดับปานกลาง รองลงไปคือได้รับความร่วมมือ น้อย (ร้อยละ 29.8) และได้รับความร่วมมือดีมาก (ร้อยละ 7.6) ส่วนที่ไม่ได้รับความร่วมมือเลยมีเพียงกลุ่มเล็ก ๆ (ร้อยละ 1.8) เท่านั้น และใน สภาพการปฏิบัติ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 59.7) จะใช้วิธี พยายามประสานงานกับทุกฝ่าย ประกอบกับหน่วยเหนือของผู้ปฏิบัติในกลุ่มใหญ่ ที่มีแนวทางปฏิบัติ แนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือก็เป็นไปในลักษณะให้ประสาน งานกับหน่วยงานอื่น (ร้อยละ 47.2) หรือแม้หน่วยเหนือจะไม่ทำให้แนวทาง

ปฏิบัติไว้ ผู้ปฏิบัติในกลุ่มนี้ก็จะใช้ชีวิตการประสานงาน (ร้อยละ 24.3) ดังนั้นระดับของความร่วมมือนี้อาจได้รับจากการประสานงาน จึงมีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย

4.5 ปัจจัย ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย

ผลการทดสอบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ปรากฏว่า ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (๓ ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย แสดงว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่แตกต่างกันของผู้ปฏิบัติมีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้ เนื่องจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่ผู้ปฏิบัติต้องนำไปปฏิบัตินั้น จะเป็นตัวกำหนดเป้าหมายและขอบเขตภาระหน้าที่ของผู้ปฏิบัติแต่ละฝ่าย ผู้ปฏิบัติที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จากข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติพบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ส่วนใหญ่มีความรู้ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 58.2) มีความรู้มาก (ร้อยละ 8.5) และมีความรู้น้อย (ร้อยละ 33.8) และเมื่อทดสอบการนำความรู้ความเข้าใจ เช่นว่านั้นไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย ช่วยให้ผู้ปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จ และส่งผลให้เกิดความราบรื่นในการปฏิบัติงาน ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน (ร้อยละ 68.8) อันเป็นผลมาจากระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของผู้ปฏิบัติ

4.6 ปัจจัย ภาระหน้าที่และปริมาณงาน

ผลการทดสอบปรากฏว่า ภาระหน้าที่และปริมาณงาน ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (๓ ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายความว่า ภาระหน้าที่และปริมาณงานในกระบวนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตาม

นโยบาย

ทั้งนี้ เป็นผลมาจากภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานได้แยกจากกันชัดเจนแล้ว ตามความชำนาญพิเศษ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ภาระหน้าที่และปริมาณงานจึงมีลักษณะคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับงานในหน้าที่ปกติของแต่ละหน่วยงานปฏิบัติอยู่ สำหรับปริมาณงาน ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 49.7) มีความเห็นว่า เมื่อมีการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ไปปฏิบัติในหน่วยงานของตนแล้ว ปริมาณงานตามพระราชบัญญัตินี้ เพิ่มขึ้นในระดับปานกลาง (ร้อยละ 49.7) เพิ่มขึ้นมาก (ร้อยละ 29.3) กับเพิ่มขึ้นน้อย (ร้อยละ 21.0) ตามลำดับ ซึ่งยังอยู่ในระดับที่ผู้ปฏิบัติและทรัพยากรในปัจจุบันสามารถรับภาระได้ ฉะนั้น ภาระหน้าที่และปริมาณงานในปัจจุบัน จึงไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่

4.7 ปัจจัย อำนาจการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ

ผลการทดสอบปรากฏว่า อำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (α ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ผู้ปฏิบัติที่มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองระดับใดระดับหนึ่ง จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างราบรื่นตามระดับอำนาจการตัดสินใจที่มีอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานได้แยกไว้ชัดเจนอยู่แล้ว ประกอบกับภาระหน้าที่ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของกรวินิจฉัย ตามระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่แล้ว ผู้ปฏิบัติที่มีอำนาจตัดสินใจในระดับปฏิบัติของตนเองย่อมจะปฏิบัติหน้าที่ได้ราบรื่นมากกว่าผู้ที่ไม่มีความอำนาจตัดสินใจได้เลย ฉะนั้น อำนาจการตัดสินใจในระดับจึงมีผลต่อสภาพการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

4.8 ปัจจัย การสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงาน

การสนับสนุนทรัพยากรสำนักงาน หมายถึง การสนับสนุนวัสดุ ครุภัณฑ์ งบประมาณรวมถึงวิทยากรต่าง ๆ ด้วย ผลการทดสอบปรากฏว่า การสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงานไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (α ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติ หมายความว่า ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าหน่วยเหนือของผู้ปฏิบัติ จะสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงานแก่ผู้ปฏิบัติหรือไม่ ก็จะไม่ส่งผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายนี้ เนื่องจากหน่วยปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน เป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการปกติของตนอยู่แล้ว มีวัสดุ ครุภัณฑ์ จากงานในหน้าที่ปกติสนับสนุน นอกจากนี้ ความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนใหญ่ จะเกิดจากการประสานงาน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และบุคลิกลักษณะ บุคคลลของผู้ปฏิบัติทรัพยากรสำนักงานต่าง ๆ ผู้ปฏิบัติจะพยายามช่วยเหลือตนเอง เช่น ได้รับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ โดยการศึกษาด้วยตนเอง และอาศัยทรัพยากรจากสำนักงานในสังกัดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ประกอบกับภาระหน้าที่และปริมาณงานในขณะนั้น ยังไม่มากเกินไปที่จะต้องใช้ทรัพยากรสำนักงานมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนทรัพยากรจากหน่วยเหนือ จึงไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายในปัจจุบัน

4.9 ปัจจัย การสนับสนุนด้านบุคลากร

ผลการทดสอบปรากฏว่าการสนับสนุนด้านบุคลากรไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (α ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติ หมายความว่าไม่ว่าผู้ปฏิบัติจะได้รับการสนับสนุนด้านอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่หรือไม่ จะไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้ มีเหตุผลเช่นเดียวกับการสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงาน ที่หน่วยเหนือของผู้ปฏิบัติจะไม่ให้การสนับสนุน แต่ให้ใช้ทรัพยากรและเจ้าหน้าที่จากงานปกติที่ปฏิบัติอยู่ โดยให้รับภาระงานตามพระราชบัญญัตินี้ เพิ่มขึ้น ประกอบกับภาระงานตามพระราชบัญญัตินี้ในแต่ละ

หน่วยงานยังเพิ่มขึ้นไม่มากนัก การสนับสนุนด้านบุคลากรหรือไม่ จึงไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายในปัจจุบัน

4.10 ปัจจัยการมีแนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ

ผลการทดสอบปรากฏว่า การมีแนวทางปฏิบัติหรือไม่มีแนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (๓ ระดับ 0.05) กับสภาพการปฏิบัติ นั่นคือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ จะไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากสภาพของภาระงาน เป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยการวินิจฉัย ตีความตามกฎหมาย หรือปฏิบัติตามระเบียบวิธีปฏิบัติของหน่วยเหนือ จากสภาพการปฏิบัติ แม้ว่าผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.4) จะมีแนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ แต่แนวทางปฏิบัติที่หน่วยเหนือให้ไว้ก็จะ เป็นไปในลักษณะให้ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (ร้อยละ 47.2) และให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด (ร้อยละ 24.2) ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างปกติอยู่แล้ว และในกลุ่มที่หน่วยเหนือไม่ให้แนวทางปฏิบัติไว้ ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 24.3) จะประสานงานกับหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ไม่ว่าหน่วยเหนือจะให้แนวทางปฏิบัติไว้หรือไม่ จะไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย

5. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพการปฏิบัติ ลักษณะปัญหาและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่น่าสนใจต่าง ๆ กับความราบรื่นในการปฏิบัติ ประกอบกับการสังเกตของผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะที่สมควรได้รับแก้ไขปรับปรุงตามลำดับความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

5.1 ปัจจัย ความรู้ความเข้าใจในระเบียบ นโยบายและข้อกำหนด

จากข้อมูลเชิงประจักษ์จากการวิจัย พบว่า ผู้ปฏิบัติตามนโยบายนี้ ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย หรือพระราชบัญญัตินี้ ในระดับที่แตกต่างกัน ได้แก่ มีความรู้ปานกลาง (ร้อยละ 58.2) มีความรู้มาก (ร้อยละ 8.5) และมีความรู้น้อย (ร้อยละ 33.3) ซึ่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของผู้ปฏิบัติ มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากความรู้ความเข้าใจในระเบียบ นโยบายและข้อกำหนด เป็นปัจจัยแรกที่มีความสำคัญสำหรับการกำหนดคุณสมบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อันจะเป็นการประกันความสำเร็จในเบื้องต้น ที่ผู้ปฏิบัติจะสามารถกำหนดเป้าหมายและขอบเขตภาระหน้าที่ของผู้ปฏิบัติแต่ละฝ่าย ให้สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้องเที่ยงตรง จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติอยู่เสมอ โดยดำเนินการ

5.1.1 หน่วยเหนือของแต่ละฝ่าย ควรเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจตามพระราชบัญญัตินี้แก่เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเพื่อลดเงื่อนไขทางระเบียบวิธีปฏิบัติที่ไม่จำเป็น

5.1.2 ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติสำหรับแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะระเบียบวิธีต่าง ๆ ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามสถานการณ์

การดำเนินการดังกล่าวนี้ จะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคสำคัญในข้อที่ว่า ผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติฯ อย่างเพียงพอ หรือในข้อที่ว่าตัวนโยบายไม่ชัดเจน มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายของนโยบายระหว่างการนำไปปฏิบัติ

5.2 ปัจจัย ระดับความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงาน

ระดับความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงาน มีผลต่อสภาพการ

ปฏิบัติตามนโยบายนี้ รองลงมาจากปัจจัยด้านความรู้ความ เข้าใจในระ เบียบ นโยบายและ ข้อกฎหมาย แม้ว่าปัจจุบันนี้ระดับความร่วมมือที่ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ได้รับจากการประสานจะอยู่ในระดับปานกลาง ก็ยังมีความจำเป็นต้องพัฒนา ระดับความร่วมมือ เช่นว่านี้ให้เพิ่มมากขึ้น โดยพัฒนาสำนักงานฝ่ายกิจการ ประกันภัยจังหวัด ให้เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราช บัญญัตินี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นไว้บริการแก่หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถร่วมใช้ข้อมูลข่าวสารร่วมกันได้ อันจะ เป็น การสร้างความร่วมมือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

5.3 อานาการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ

เนื่องจาก ภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานได้แยกไว้ชัดเจนแล้ว และลักษณะของภาระหน้าที่ มักจะเป็น เรื่องของการวินิจฉัย ที่ความกฎหมาย หรือระเบียบวิธีต่าง ๆ หน่วยเหนือของแต่ละฝ่าย ควรดำเนินการใน 2 ลักษณะลักษณะคือ

5.3.1 ควรจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการปีละอย่างน้อย 2 ครั้ง เพื่อเสริมสร้างความรู้ความ เข้าใจและสร้างความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติในระเบียบ วิธีและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย อันจะเป็นข้อมูลหรือ เครื่องมือในการตัดสินใจ ได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว

5.3.2 หัวหน้าหน่วยปฏิบัติ ต้องมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติสามารถ ตัดสินใจได้ในระดับปฏิบัติ โดยลดการขอความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยให้ น้อยลง ซึ่งจะเป็นการสร้างทักษะและประสบการณ์ในการตัดสินใจ

5.4 ความรอบรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ระบุว่า ความรอบรู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม ความรอบรู้ในการ ปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับความร่วมมือที่ได้รับจากการประสานงาน ฉะนั้นความรอบ รู้เกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้การประสานงานถูกต้อง ตรงตาม

ช่องทางของสภาพปัญหา ผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องรอบรู้ว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ มีหน่วยงานใดบ้างที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ เพื่อประโยชน์แก่การแลกเปลี่ยนหรือร่วมใช้ข้อมูลข่าวสารในอนาคต เพื่อลดหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านการขาดความร่วมมือประสานงานจากหน่วยงานภายนอก ความไม่สอดคล้องกันในระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน ปัญหาขั้นตอน ภาระงานยุ่งยากซับซ้อน และปัญหาโครงสร้างองค์กรปฏิบัติสับสนไม่ชัดเจน ควรดำเนินการ

5.4.1 ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ควรได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดสัมมนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และร่วมกันแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

5.4.2 ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานควรมีการร่วมกันทบทวนสภาพการปฏิบัติตามนโยบายของแต่ละหน่วยงานว่ามีส่วนใดบ้างที่ขัดแย้ง หรือไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติตามระเบียบที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้น เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคของแต่ละฝ่ายด้วย

5.5 ปัจจัย การสนับสนุนด้านบุคลากร

มีความจำเป็น เช่นเดียวกับทรัพยากรสำนักงาน แต่มีความเร่งด่วนมากกว่า หน่วยเหนือสมควรที่จะเร่งรัดจัดหาให้ตามความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรสำนักงานและทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการประกกันภัย ควรดำเนินการ

5.5.1 เร่งรัดทำการสรรหาบุคลากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาทำการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในจังหวัดต่าง ๆ ที่ยังไม่มีผู้ปฏิบัติ

5.5.2 หากไม่สามารถเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ ให้นำอนุมัติการจ้างบุคคลมาช่วยปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งมีข้อที่ควรระมัดระวังในทางปฏิบัติสำหรับบุคคลที่จ้างมาช่วยปฏิบัติงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติ ซึ่งหากขาดความรอบคอบ หรือขาดการควบคุม และทำความเข้าใจ

อย่างเพียงพออาจเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นได้

5.5.3 เพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ตาม 5.5.2 หน่วยงานนั้นต้องจัดการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการแก่บุคคลที่จ้างมาปฏิบัติ ให้มีความรู้ความเข้าใจในขอบเขตภาระหน้าที่ให้ชัดเจน และให้ระบุขอบเขตภาระหน้าที่ไว้ในสัญญาจ้างอย่างชัดเจนด้วย

5.6 การมีแนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ

แนวทางปฏิบัติอาจไม่มีความจำเป็น ถ้าผู้ปฏิบัติมีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายชัดเจน เนื่องจากสภาพแวดล้อมในทางปฏิบัติอาจเปลี่ยนแปลงหรือถูกแทรกแซงได้เสมอ เพื่อแก้ไขปัญหาเปรียบเทียบปฏิบัติไม่ชัดเจน ไม่มีบรรทัดฐาน อันเป็นผลมาจากหน่วยเหนือได้ให้แนวทางปฏิบัติที่ไว้อย่างคลุมเครือ จึงควรดำเนินการ

5.6.1 เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้รับการศึกษาอบรมหรือฝึกปฏิบัติการใด ๆ ร่วมกับหัวหน้าหน่วยเป็นครั้งคราวโดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย

5.6.2 หัวหน้าหน่วยปฏิบัติควรชี้แจงนโยบาย หรือร่วมกับผู้ปฏิบัติในหน่วยงานของตน ปรับปรุงหรือแปลงวิธีปฏิบัติตามนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและวิถีสังคมของท้องถิ่นพื้นที่ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า ผู้ปฏิบัติมักไม่เข้าใจเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายเนื่องจาก ไม่ได้รับการถ่ายทอดจากหัวหน้าหน่วยที่เข้ารับการอบรมเพื่อรับทราบนโยบายในระดับต่าง ๆ จึงควรให้ผู้ปฏิบัติได้รับทราบด้วยตนเองหรือร่วมกำหนดแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะสามารถใช้แนวทางปฏิบัติได้อย่างดีอีกประการหนึ่ง

5.7 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามยังมีอีกกลุ่มหนึ่งที่เห็นว่ามีจำนวนน้อยเกินไป (ร้อยละ 28.2) และควรจะมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนี้เพิ่มขึ้น คือ หน่วยงาน

ของฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด (ร้อยละ 4.2) ซึ่งปัจจุบันนี้ มีเพียงจังหวัด
 ละ 1 สำนักงาน ไม่เพียงพอที่จะทำการกำกับดูแลการดำเนินงานของสาขา
 บริษัทหรือสำนักงานตัวแทนได้ทั่วถึง เช่นเดียวกับความเห็นให้เพิ่มสำนักงาน
 ตัวแทนของบริษัทประกันวินาศภัยในท้องถิ่น (ร้อยละ 22.6) เนื่องจาก
 ปราบปรามการฉ้อโกงปัจจุบัน สำนักงานสาขาหรือสำนักงานตัวแทนบริษัทประกัน
 วินาศภัยจะตั้งอยู่เฉพาะในเขตเมืองที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจดีเท่านั้น ทั้งนี้
 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับนโยบายที่บังคับให้เจ้าของรถทุกคันต้องจัดให้มีการ
 การประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยตามกฎหมายที่ตราชอณาจักรและ
 จากปรากฏการณ์จริง ประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการประกันภัยในฐานะ
 เจ้าของรถไม่ได้รับความสะดวกในการปฏิบัติตามกฎหมาย มีผลต่อสภาพการ
 นำนโยบายไปปฏิบัติ สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เช่น ประชาชนที่อยู่นอกเขต
 เมืองไม่สามารถจัดให้มีการประกันความเสียหายต่อผู้ประสบภัยตามกฎหมาย ใน
 ท้องถิ่นของตนได้หรือในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ประสบภัยก็ไม่สามารถ
 ติดต่อกับบริษัทหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยในท้องถิ่นได้ ต้องเดินทางไป
 ติดต่อในเขตเมือง เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ความ
 เห็นนี้ เป็นเพียงข้อสังเกตสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
 ของผู้ปฏิบัติที่รับรู้มาจากประชาชน และสะท้อนมาเพื่อการรับรู้ในกระบวนการ
 ปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ไม่ใช่วิธีหาและอุปสรรคในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่
 โดยตรง

การประกันความสำเร็วจนในการปฏิบัติตามนโยบายนี้ ขึ้นอยู่กับ
 ความสามารถในการจัดให้มีการประกันความเสียหายต่อผู้ประสบภัย ได้โดย
 สะดวก สามารถจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น และค่าสินไหมทดแทนได้อย่าง
 รวดเร็ว แต่ปรากฏการณ์จริงที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เจ้าของรถในท้องถิ่น
 ห่างไกล เขตเมืองไม่สามารถจัดให้มีการประกันความเสียหายตามกฎหมายได้
 จนมีคำกล่าวเชิงประจักษ์ว่า รัฐบาลบังคับให้ประชาชนต้องทำประกันความ

เสียหายแก่ผู้ประสบภัยแต่ไม่ได้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากจำนวนหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับประกันภัย ยังไม่มีการกระจายอย่างทั่วถึงให้สอดคล้องกับสภาพบังคับของนโยบายที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายทั่วราชอาณาจักร ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อแก้ปัญหานี้เป็น 2 ฝ่าย คือ

5.7.1 ภาครัฐบาล ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ต้องเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ของฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด เพื่อปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกระจายให้ทั่วถึงในระดับอำเภอ เนื่องจากประชาชนและข้าราชการในท้องถิ่นชนบท ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้เพียงพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้

5.7.2 ภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัทประกันวินาศภัย ควรขยายหรือเพิ่มจำนวนสาขาหรือสำนักงานตัวแทน ออกไปอย่างทั่วถึงในระดับท้องถิ่น และมีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยได้

5.7.3 หากไม่สามารถดำเนินการตาม 5.3.2 ได้ ควรแต่งตั้งห้องศักรท้องถิ่น เป็นสำนักงานตัวแทนให้ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน

5.8 การสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงาน

ทรัพยากรสำนักงาน คือ วัสดุ ครุภัณฑ์ งบประมาณ และวิทยาการต่าง ๆ ซึ่งยังไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ เท่าที่ควร ควรจะได้รับความสนใจและให้ความสำคัญในอนาคต เนื่องจากปัจจุบันนี้ ปริมาณงานในภาระหน้าที่ยังอยู่ในสภาวะที่สามารถปฏิบัติได้ในโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ ควรจะต้องมีการประเมินและคาดคะเนว่า ในอนาคตหน่วยงานของแต่ละฝ่าย จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรชนิดใดจำนวนเท่าใด ควรมีการศึกษาวิจัยไว้ล่วงหน้า คราวละ 5 ปีและดำเนินการพร้อมกันกับการแก้ไขปัญหาใน 5.5

5.9 ภาระหน้าที่และปริมาณงาน

จากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า ภาระหน้าที่และปริมาณงานของ

ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด มีมาก เกินกว่าที่เจ้าหน้าที่จะสามารถปฏิบัติได้ครบถ้วนตามกำหนดเวลาและระเบียบวิธีที่กำหนด เช่นเดียวกับสถานพยาบาล จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรและอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ รวมทั้งอาคารสถานที่ต่าง ๆ กรณีของฝ่ายกิจการประกันภัย ในส่วนของภาระหน้าที่ที่ไม่สามารถควบคุมได้คืองานพิจารณาวินิจฉัย เรื่องโต้แย้งหรือ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย เบื้องต้นและค่าสินไหมทดแทน มักทำลายกำหนดการภาระหน้าที่อื่นถึงขนาดก่อให้เกิดงานล่าช้า และค้างปฏิบัติ เนื่องจากขาดแคลนอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ซึ่งกรมการประกันภัยควรสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน คือ อาคารสถานที่ตั้งสำนักงาน พื้นที่เก็บรักษาทรัพย์สิน นายทะเบียนบิดาไว้เพื่อขายทอดตลาด อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ซึ่งขณะนี้บางจังหวัดมีผู้ปฏิบัติเพียง 1 คน หากไม่สามารถเพิ่มอัตราข้าราชการได้ขอฯ ให้เพิ่มงบประมาณหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ เพื่อจ้างบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ เป็นการชั่วคราว ซึ่งปัญหานี้จะลดลงไปได้ถ้าได้มีการดำเนินการตาม 5.5 และ 5.8

5.10 ระดับการศึกษาของผู้ปฏิบัติ

แม้ว่าระดับการศึกษาที่แตกต่างกันของผู้ปฏิบัติ จะไม่มีผลต่อสภาพการปฏิบัติตามนโยบายนี้ ก็หมายถึงแต่เพียงว่า ระดับพื้นฐานการศึกษาอันเป็นคุณวุฒิทางการศึกษาของผู้ปฏิบัติเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงระดับของการเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายนั้นอย่างชัดเจนเสียก่อน เพราะความรู้ความเข้าใจในนโยบายมีผลต่อสภาพการปฏิบัติ นั่นคือระดับการศึกษาที่แตกต่างกันไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน แม้ว่าผู้ปฏิบัติจะมีระดับการศึกษาที่สูงต่ำต่างกัน แต่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ยังไม่แตกต่างกัน เพื่อผลของการปฏิบัติในอนาคต และเพื่อแก้ไขปัญหา ประชาชนไม่เข้าใจสาระสำคัญของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติ ขาด

ความสำคัญในสิทธิและหน้าที่ สมควรมีการเพิ่มพูนระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ต่อไป กล่าวคือ

5.10.1 หน่วยเหนือของผู้ปฏิบัติ ควรจัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของตน ให้เกิดความชัดเจนและราบรื่นยิ่งขึ้นโดยถือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

5.10.2 จัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน ผู้นำเยาวชนและผู้นำองค์กรท้องถิ่น ผู้นำสถาบันเกษตรกร ผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้มีความรู้เบื้องต้น เพื่อสร้างความเข้าใจให้เกิดการยอมรับและเห็นประโยชน์ของนโยบาย

ข้อสังเกตเพิ่มเติมจากการวิจัย

จากประสบการณ์และการสังเกตของผู้วิจัย พบว่า ในความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายนี้ เนื่องจากการเกิดขึ้นของนโยบาย มิได้เป็นดำริหรือเห็นความสำคัญและจำเป็นโดยตรงของรัฐบาลปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย) หากแต่เป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ หรือนโยบายที่ออกมาแล้วโดยรัฐบาลก่อนนี้ (นายอานันท์ ปันยารชุน สมัยที่ 2) กับทั้งบุคคลในระดับนโยบาย ทั้งรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในแนวความคิดเกี่ยวกับการประกันภัย ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี เหมือนกับบุคคลในระดับนโยบายของประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น สภาพการปฏิบัติตามนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในประเทศไทย จึงดำเนินไปในลักษณะเชิงข้อจำกัด การริเริ่มสร้างสรรค์ของข้าราชการประจำ คือกรมการประกันภัยแต่เพียงฝ่ายเดียว ขาดการสนใจและสนับสนุนจากรัฐบาล ทั้งที่นโยบายนี้หากได้รับการใส่ใจสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาล จะสามารถลด

การงบประมาณด้านสาธารณสุขของรัฐบาลได้เกือบทั้งหมด แต่ประชาชนได้เริ่มเห็นความสำคัญ เกิดการยอมรับมากขึ้นโดยลำดับ โดยเฉพาะบุคคลภายนอกหรือผู้ประสพภัยซึ่งเป็นคนเดินทางนที่ เป็นคนยากจนตามชนบท ที่มีกจะได้รับอันตรายจากรถที่ขับด้วยความเร็วบนเส้นทางหลวงแผ่นดินทั่วประเทศอันเป็นแหล่งตั้งถิ่นฐานของประชาชนในยุคมุขุมชูอุตสาหกรรม แต่กคชี่เกษตรกรรมอันรากฐานสังคมไทย คนที่ค้อยโอกาสขาดอำนาจต่อรองเหล่านี้ จึงตกเป็นเหยื่อของความประมาทของผู้ร่ำรวยโดยปราศจากการชดเชยชดก เป็นภาระทางสังคมที่จะต้องคุ้มชูดูแล รัฐบาลควรจะให้ความสำคัญและสนับสนุนให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองดูแลมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ

ก. ระดับนโยบาย

1. สนับสนุนด้านงบประมาณ และบุคคลกรแก่กรมการประกันภัย เพื่อที่จะสามารถ เข้าไปกำกับดูแลการค้า เนินงานของบริษัทประกันภัยได้อย่างทั่วถึง ซึ่งในปัจจุบันนี้ กระทั่งพระราชบัญญัตินี้ได้บังคับใช้มาแล้วกว่า 1 ปี เจ้าหน้าที่ของฝ่ายกิจการประกันภัยที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ยังมีไม่เพียงพอที่จะให้บริการผู้ประสพภัย ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกวันตามจำนวนของรถประเภทต่าง ๆ เช่น ฝ่ายกิจการจังหวัดสตูล และนราธิวาส ยังคงมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่เพียงแห่งละ 1 คนเท่านั้น (สำรวจ ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2537)

2. พิจารณาอัตราเบี้ยประกันภัย ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงกับความ เสี่ยงภัยทางธุรกิจให้สัมพันธ์กับความ เสี่ยงภัยจากการใช้รถของผู้เอาประกันภัย ทั้งนี้ เนื่องจากการบังคับใช้นโยบายนี้ในรอบปีที่ผ่านมา การพิจารณาอัตราเบี้ยประกันภัยในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในระดับรัฐสภา ยังควาเิ่งถึงเพียงผลกำไรขาดทุนทางธุรกิจของบริษัท แต่ไม่ได้มองแง่มุมของแนวความคิดทางการประกันภัย ที่ถือว่า การประกันภัย เป็นการรับเสี่ยงภัยแทนผู้เอาประกันภัย ฉะนั้น การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย จึงควร

ขึ้นอยู่กับฐานของความเสียหาย กล่าวคือ ความเสียหายของรถ ขึ้นอยู่กับประเภทของการใช้รถ ว่าใช้ไปในลักษณะใด เช่น รถที่ใช้เป็นรถส่วนบุคคลย่อมจะมีโอกาสเกิดภัยน้อยกว่า รถที่ใช้รับจ้าง เนื่องจากระยะเวลาในการใช้จะต่างกัน อัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับรถรับจ้างจึงต้องสูงกว่ารถส่วนบุคคล และควรจะพิจารณาจากการใช้รถจริง ไม่ใช่พิจารณาจากแผ่นป้ายรหัสสีแทนเป็น เช่น รถจักรยานยนต์ จะไม่มีการจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์รับจ้าง มีแต่เพียงเป็นรถส่วนบุคคล เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติมีการนำรถไปใช้ในการรับจ้างโดยสารถ้าขึ้นตัวราคาอาจจกร แต่ไม่มีการกำหนดอัตรา เบี้ยประกันภัยสำหรับรถรับจ้างประเภทนี้ ซึ่งมีความเสี่ยงสูงมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับรถจักรยานยนต์สีบหอดมาซึ่งไม่มีการแก้ไข โดยบริษัทประกันภัยพยายามจ่าย เบี้ยไม่รับประกันภัย เนื่องจากอัตราเบี้ยประกันภัยต่ำ แต่ความเสี่ยงสูง ขณะที่ประชาชนเจ้าของรถต้องการทำประกันภัย เนื่องจากอัตราเบี้ยประกันภัยต่ำ ความคุ้มครองสูงและเห็นประโยชน์จริง ก็ไม่สามารถหาผู้รับประกันภัยได้โดยสะดวก จึงมีคำถามจากประชาชนถึงรัฐบาลว่ารัฐบาลบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย แต่เมื่อประชาชนปฏิบัติตามแล้ว เหตุใดจึงไม่ได้รับความสะดวกในการปฏิบัติ เพราะบริษัทประกันภัย สามารถเจรจาต่อรองในระดับนโยบายได้ดีมาโดยตลอดตลอด ขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ ไม่สามารถต่อรองใด ๆ กับสภาพบังคับของกฎหมายได้เลย

3. เร่งดำเนินการให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับรถทุกคันโดยไม่มีการยกเว้น เนื่องจากกฎหมายนี้ บัญญัติมาเพื่อบังคับใช้กับกรณีรถทุกคันมีการการประกันภัยแล้ว เท่านั้น การที่มีรถอีกประเภทหนึ่งได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องจัดให้มีการประกันภัยตามกฎหมายนี้ชั่วคราวระยะเวลาดังกล่าว ย่อมเกิดปัญหาในทางปฏิบัติทันทีและสืบเนื่องยาวนานเนื่องจากการยกเว้นหรือผ่อนผันดังกล่าว เกิดจากการต่อรองในกระบวนการนโยบายอย่างเอาประโยชน์

ฝ่ายเดียวของบริษัทประกันภัย ซึ่งรัฐบาลก็ยอมความโดยไม่มีมาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่รองรับการยกเว้นหรือผ่อนผัน เช่นนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้เป็นการทั่วไป เพราะสภาพบังคับของกฎหมาย ขัดแย้งกับความ เป็นจริงทางสังคม

4. รัฐบาลควรทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญ และจำเป็นของนโยบายอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการรณรงค์เพื่อลดอุบัติเหตุบนท้องถนน

ข. ระดับควบคุมนโยบาย

หน่วยงานระดับกรม ของฝ่ายต่าง ๆ ในส่วนกลาง ต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เพื่อ เป็นแนวทางปฏิบัติแก่ระดับปฏิบัติ แม้ผลการวิจัยจะปรากฏว่า หน่วยงานระดับเหนือของผู้ปฏิบัติได้ให้แนวทางปฏิบัติไว้เป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.4) แต่เมื่อศึกษาในลักษณะลึกลงไปพบว่า แนวทางปฏิบัติที่หน่วยเหนือได้ให้ไว้ เป็นแนวทางปฏิบัติที่ธรรมดา ง่ายไปแนวทางริเริ่มสร้างสรรค์ ซึ่งไม่แตกต่างจากการไม่ให้แนวทางปฏิบัติไว้แต่ประการใด กล่าวคือ แนวทางที่ให้ไว้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 47.1) เป็นการให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติของผู้ปฏิบัติที่หน่วยเหนือไม่ได้นำให้แนวปฏิบัติไว้คือประสานงานกับหน่วยอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนอีกแนวทางหนึ่งที่หน่วยเหนือของผู้ปฏิบัติได้ให้ไว้คือ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด (ร้อยละ 24.2) ซึ่งในทางปฏิบัติจริง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่อาจดำเนินการได้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้สูงเกินไป เช่น กรณีเจ้าของรถไม่จัดให้มีการประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ มีระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทซึ่งเป็นอัตราโทษที่สูงมาก เมื่อเทียบกับระดับรายได้ต่อหัวต่อคนต่อปีของประชากรไทย และโทษเช่นว่านี้ ก็มีได้แยกอัตราโทษตามประเภทของรถ ซึ่งในความเป็นจริงความสามารถในการเป็นเจ้าของรถของประชาชนนั้นแตกต่างกันมาก ทำ

ให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเคร่งครัด เพราะจะส่งผลกระทบต่อมวลชน โดยเฉพาะฝ่ายเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนที่จะต้องบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยหน่วยเหนือของแต่ละฝ่ายจะต้องให้การสนับสนุน กล่าวคือ

1. ให้การสนับสนุนด้านบุคลากร ทรัพยากรสำนักงาน วิทยาการ อย่างเหมาะสมและเพียงพอ

2. ให้แนวทางปฏิบัติที่สม เหตุสมผล สร้างสรรและสามารถปฏิบัติได้จริง โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชน

3. กรมการประกันภัย ควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติม สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่ไม่ชัดเจน เช่น มาตรา 8 ที่ในทางปฏิบัติ ขยายผลออกไปถึงเรื่องการสวมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4. ควรจัดการอบรมสัมมนา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์และทบทวนวิธีปฏิบัติอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

5. กรมการประกันภัย ควรจัดอบรมสัมมนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบปัญหาของแต่ละหน่วยงาน แล้วทำการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องต้องกันให้เกิดความราบรื่นในการปฏิบัติ

6. ขยายงานของฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ให้มีผู้ปฏิบัติระดับท้องถิ่น เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง กรณีไม่สามารถขยายอัตราค่าส่งเจ้าหน้าที่ได้ ให้ใช้วิธีฝึกอบรมผู้สื่อข่าวพาณิชย์ ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ประกอบกับการฝึกอบรมผู้นำชุมชนหรือผู้นำท้องถิ่น เพื่อไปขยายผลในระดับท้องถิ่นต่อไป

7. ดำเนินการให้บริษัทประกันวินาศภัย แต่ตั้งตัวแทนรับประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีครบทุกท้องที่ โดยให้ค่าตอบแทนตามปกติตอบแทน เช่น สุขาภิบาล หรือองค์กรท้องถิ่นอื่น เป็นต้น เพื่อเป็นการกระจายการรับ

ประกันภัยให้ครอบคลุม

ค. ระดับปฏิบัติตามนโยบาย

จากการสังเกต ประสบการณ์ในทางปฏิบัติ และประมวลความจากแบบสอบถามในส่วนที่สาม ซึ่งเป็นคำถามแบบเปิดให้ผู้ปฏิบัติได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระในเรื่องปัญหาและอุปสรรคของผู้ตอบแบบสอบถามเอง ผู้วิจัยพบว่า ในระดับปฏิบัติตามนโยบายซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยเหนือที่ได้กล่าวไว้ข้าง ข. แล้วนั้น มีความเชื่อมโยงต่อการประการหนึ่งคือ ทั้งระดับคูนโยบายและระดับปฏิบัติตามนโยบาย ต่างไม่มีความรู้และความเข้าใจพื้นฐานในเรื่องของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ทุกหน่วยงานยังคงปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะปกติที่ยึดถือธรรมเนียมประเพณีของระบบราชการ เป็นแนวทางปฏิบัติที่ส่งผลให้การปฏิบัติ เป็นไปในลักษณะยุ่งยากซับซ้อนเต็มไปด้วยเอกสาร ขยายผลจนเป็นไปในรูปของ แนวทางปฏิบัติ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนโยบาย กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องการให้ผู้ประสบภัยจากรถ ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างรวดเร็วและมีเงินค่ารักษาพยาบาลในเบื้องต้น หรือได้รับเงินเป็นค่าจัดการศพผู้เสียชีวิตอย่างรวดเร็วภายใน 7 วัน นับแต่วันร้องขอ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายนี้ แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติ มักจะพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ โดยอาศัยดุลพินิจของตนเอง ภายใต้ระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ที่เชื่อมโยงขยายความไปถึงหลักกฎหมายอื่น โดยเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือหน้าที่ ทั้งนี้ เพราะผู้ปฏิบัติทั้งหมดเป็นข้าราชการ มีความเคยชินกับธรรมเนียมปฏิบัติตามแบบแผนของทางราชการ ที่พยายามปกป้องตนเองในกระบวนการปฏิบัติ ประการสำคัญ มิได้จำกัดขอบเขตและแนวคิดในทางปฏิบัติภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือการปฏิบัติเฉพาะในกรอบของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 หากแต่จะคิดเชื่อมโยงถึงหน้าที่อื่นที่ต่อเนื่องออกไปนอกกรอบวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งไม่เข้าหน้าที่ในทางปฏิบัติ

ของตนเอง ซึ่งพอจะประมวล เป็นสภาพและปัญหาในการปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

1. สำนักงานขนส่งจังหวัด

1.1 ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่เห็นว่า การที่จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการมีประกันความเสียหายต่อผู้ประสบภัยตามกฎหมาย ก่อนที่จะรับดำเนินการทางทะเบียนหรือภาษีประจำปีนั้น เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้หน่วยงานของตนเอง และอาจมีผลกระทบต่อปริมาณงานตามภาระหน้าที่ปกติของสำนักงานขนส่งจังหวัด เช่น ถ้าเจ้าของรถไม่จัดให้มีการประกันภัย นายทะเบียนจะไม่ดำเนินการให้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อปริมาณงานโดยตรง

1.2 การต่ออายุหรือเสียภาษีรถประจำปี กับการมีประกันภัย ซึ่งต่างมีอายุกำหนดเวลา 1 ปีเท่ากัน แต่กรมธรรม์ประกันภัยกับอายุทะเบียนรถ หักอายุในเวลาที่ไม่ตรงกัน เช่น ทะเบียนรถขาดอายุก่อนกรมธรรม์ประกันภัย 3 เดือน เจ้าหน้าที่ขนส่งจะไม่ยอมรับกรมธรรม์ประกันภัยที่ยังคงมีความคุ้มครองอยู่ในขณะที่เจ้าของรถยื่นคำขอดำเนินการทางทะเบียนหรือภาษีประจำปี ทำให้เจ้าของรถ ต้องไปจัดทำประกันภัยเป็นกรมธรรม์ใหม่ กรณีเช่นนี้ เจ้าของรถจะเสียประโยชน์ตามกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งเท่ากับเสียเบี้ยประกันภัยไปโดยขาดประโยชน์ในระยะเวลา 3 เดือนที่เหลืออยู่ เป็นต้น

2. ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด

การพิจารณาจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ในส่วนที่จะต้องขอรับจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย เจ้าหน้าที่มักจะพิจารณาเกินขอบเขตไปถึงเรื่องการเรียกคืนจากผู้รับผิดชอบ เป็นเรื่องนอกขอบเขตหน้าที่ตามนโยบายนี้ ที่ยุติอยู่แต่เพียงให้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยใน 6 กรณี เท่านั้น ส่วนเรื่องการเรียกคืน เป็นเรื่องของการสามสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นอีกเรื่องหนึ่งจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทางปฏิบัติที่ประมวลได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ พิจารณาถึงกรอบประเด็นนี้ด้วย ทำให้ประชาชน

ไม่ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นตามกำหนดเวลา ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบาย

3. สถานพยาบาล

3.1 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีหลายฝ่าย กรณีมีผู้ประสบภัยเข้ารับการรักษานในสถานพยาบาล ผู้รับผู้ประสบภัยจะเป็นเจ้าหน้าที่อุบัติเหตุ ส่วนการเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายรายได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ประสบภัย ที่จะขอรับค่ารักษาพยาบาลจากบริษัทประกันภัยหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ทำให้สถานพยาบาลได้รับเงินล่าช้า

3.2 ในการรับเงินค่ารักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลเรียกเก็บจากบริษัทหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจังหวัด สถานพยาบาลจะให้บริษัท หรือกองทุนไปชำระหนี้ที่สถานพยาบาล (โรงพยาบาล) โดยอ้างระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่จะต้องตั้งคณะกรรมการ หรือให้บริษัทหรือกองทุนฯ ชำระเป็นตราสารการเงินทางไปรษณีย์ ซึ่งมักไม่ได้รับการตอบสนอง เนื่องจากระเบียบวิธีปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

3.3 สถานพยาบาลส่วนใหญ่มีนโยบายว่า ค่าเสียหายเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นี้ จะเป็นรายได้ของสถานพยาบาล เช่นเดียวกับเงินประกันสังคม จึงพยายามขอรับให้เต็มจำนวนหนึ่งหมื่นบาท ทำให้ในบางกรณีมีการเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลอย่างไม่สมเหตุสมผล เป็นข้อสังเกตของบริษัทประกันภัยและกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจังหวัดในอันที่จะพยายามตรวจสอบค่ารักษาพยาบาลอย่างเคร่งครัด ทำให้สถานพยาบาล ได้รับเงินล่าช้าหรือมีความขัดแย้งกันในระดับปฏิบัติ

4. ตำรวจภูธร

4.1 ในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติของกรมตำรวจ ในระดับปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่เห็นว่า ถ้า

ดำเนินการตามนโยบาย เช่นนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาด้านมวลชน เนื่องจากอัตราโทษที่กำหนดไว้ตามกฎหมายสูงเกินไป เช่น การไม่ทำประกันภัยตามกฎหมาย มีโทษปรับขึ้นค่าตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท สูงสุดห้าหมื่นบาทนั้น จะส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มีความจำเป็นต้องใช้รถ โดยเฉพาะเยาวชน และเจ้าของรถจักรยานยนต์ ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่และมีรายได้น้อย

4.2 เจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนใหญ่ ไม่สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงระเบียบปฏิบัติได้อย่างครบถ้วน ในขณะที่ต้องมีความสัมพันธ์ในทางหน้าที่กับผู้ประสบภัยทุกราย การให้คำแนะนำแก่ผู้ประสบภัยมักจะไม่ทันสมัยและก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น เนื่องจากภาระหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร มีมากเกินไป

4.3 ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะมีความเอื้อเอียงเพื่อช่วยเหลือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทำให้ข้อเท็จจริงขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ ก่อให้เกิดปัญหาแก่ฝ่ายอื่นที่จะต้องปฏิบัติหน้า โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากฝ่ายตำรวจ

ข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ง. ภาคเอกชน

บริษัทประกันภัย ซึ่งถือว่ามีส่วนสำคัญในความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบายนี้ ในทางปฏิบัติทุกฝ่ายประสบปัญหาจาก เจ้าหน้าที่จัดการสินไหมของบริษัทประกันภัย สำนักงานใหญ่ของทุกบริษัท ควรปรับปรุงแนวความคิดในทางปฏิบัติ และปรับเปลี่ยนในหลายส่วน ดังนี้

1. ให้ถือว่าการประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนโยบายของรัฐบาลที่บริษัทต้องให้การสนับสนุน ปรับปรุงการบริหาร การจัดการให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม

2. ให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการสินไหมตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นองค์กรเดียว ประจําอยู่ทุกจังหวัด เพื่อความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย

3. มอบอำนาจให้มีการพิจารณาขอใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นได้ตามจำนวนเงินและระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องรอเบิกเงินจากสำนักงานแห่งใหญ่ในกรุงเทพมหานคร

4. ควบคุมดูแลพนักงานจัดการสินไหมให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อตรงภายใต้กฎระเบียบ เงื่อนไข และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

5. มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานจัดการสินไหมอย่างสม่ำเสมอ

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวทั้งหมด สรุปได้ว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงใน 2 กรณีคือ

แก้ไขตัวนโยบายให้มีความชัดเจน ง่ายต่อการปฏิบัติ และไม่เกิดผลกระทบในเชิงลบประการหนึ่ง กับแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้เกิดความคล่องตัวทางด้านความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ตลอดจนการสนับสนุนทางด้านบุคลากรและวัสดุครุภัณฑ์ต่างให้เพียงพอและเหมาะสมอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะที่ปรากฏภายใต้กรอบแนวคิดและขอบเขตการศึกษาที่กำหนดขึ้นนี้ ย่อมไม่อาจจะเป็นหลักประกันขั้นสมบูรณ์ในอันที่จะทำให้เห็นนโยบายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถของรัฐประสบผลสำเร็จได้หากแต่ยังจะต้องอาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ อีกหลายด้านเช่นสภาพแวดล้อมด้านสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนถึงระบบการเมือง การบริหาร ฯลฯ มาร่วมพิจารณาด้วย เพื่อที่จะสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะดังกล่าว บังเกิดผลในความเป็นจริงได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ต่อไป.

บรรณานุกรม

- กรมการประกันภัย' 37. 2537. วารสารการประกันภัย. 1
(มกราคม-มีนาคม 2537), 7-13.
- กล้า ทองขาว. 2534. "นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ
กับการนำไปปฏิบัติ", วิทยานิพนธ์คุชฎีบัณฑิต (บริหารการ
พัฒนา) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (สำเนา)
- เกียรติศักดิ์ คำสมาน. 2536. "พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัย
จากรถ พ.ศ. 2535 : บทบาทในการเสริมสร้างความ
มั่นคงให้ระบบเศรษฐกิจและสังคม". วารสารการ
ประกันภัย. 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2536), 13-26.
- โกวิทย์ กังสนันท์. 2533. "สำนิยมและการวิเคราะห์นโยบาย
สาธารณะ", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. 3
3 (กรกฎาคม-ธันวาคม) 2533. 61-80.
- ชยากร ศรีสาคร. 2534. "นโยบายกับการแก้ปัญหาในการบริหาร
จังหวัดชายแดนภาคใต้", วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
(บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2531. "การประสานงานระหว่างสาขา
ในการพัฒนาชนบทด้านสาธารณสุข", วารสารพัฒนบริหาร
ศาสตร์. 2 (เมษายน-มิถุนายน 2531) 4.

ถวัลย์ วรเทพวดีพงษ์. 2531. "แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายศาสตร์".
 กรุงเทพฯ : สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
 (สำเนา)

เดชา ศีมหาด. 2534. "กลไกของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร
 งบประมาณแผ่นดิน" : ศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารงบประมาณ
 ภายของกรมชลประทาน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
 ศึกษาด้านบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)

นิธิ เทพกาญจนา. 2534. "รูปแบบการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจ
 ของรัฐต่อธุรกิจ" : ศึกษาเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2522-
 พ.ศ. 2532, วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
 บริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)

ปฐม มณีโรจน์. 2533. "การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนว
 รัฐประศาสนศาสตร์", บทบรรณาธิการ วารสารพัฒน
 บริหารศาสตร์. 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2533), 178-188.

พิน ปานขาว. 2519. "การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายของรัฐ"
 กรุงเทพฯ : สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
 (สำเนา)

พิทยา บวรวัฒนา. 2535. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการ
 ศึกษา. (ค.ศ. 1889 - ค.ศ. 1970). กรุงเทพฯ
 : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- พิทยา บวรวัฒนา. 2535. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา. (ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1980). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพบุลย์ ช่างเรียง. 2521. วิทยาการจัดการและพฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การ. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์.
- ละออ วัจนสาริกากุล. 2531. "การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรสาขารัฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)
- วรเดช จันทรศร. 2527. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" : การสำรวจวรรณกรรม (บทคัดย่อ). กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. 2527. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า". กรุงเทพฯ : วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 24, 4.
- _____. 2528. "การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. 4 (ตุลาคม 2528), 488-504

วรเดช จันทรศร. 2531. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ :
 ขอบข่าย พัฒนาการและความสัมพันธ์กับรัฐประศาสนศาสตร์.
 กรุงเทพฯ : สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

_____. 2533. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรัชญาและ
แนวการศึกษาเบื้องต้น. รายงานเสนอต่อคณะกรรมการ
 ส่งเสริมงานวิจัย. อันดับที่ 1528 (สำเนา). กรุงเทพฯ :
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วราณศิริ วงศ์สุภลักษณ์. 2533. "ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบาย
 ไปปฏิบัติ", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร สาขาการบริหาร
 รัฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)

วราณิธี ดันศรีสกุล. 2535. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" : ศึกษากรณี
 นโยบายพัฒนาสถานีตำรวจชุมชน ของกองบัญชาการตำรวจ
 นครบาล. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
 บริหารรัฐกิจ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)

วัฒน์ วัฒน์วิเศษกิจ. 2532. "ความต้องการเพิ่มพูนทักษะของเจ้าหน้าที่
 วิเคราะห์นโยบายและแผนสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ",
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร สาขาการบริหารรัฐกิจ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา)

วันชัย สุวรรณศิริเขต. 2535. "ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบาย
ของข้าราชการไปปฏิบัติ" : ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายชุมชน
สัมพันธ์ ของกองบัญชาการตำรวจภูธร 3, วิทยานิพนธ์
หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)

วิจิตร บุญยะโททร. 2527. สวัสดิศึกษา. กรุงเทพฯ :
คณะกรรมการป้องกันอุปถัมภ์แห่งชาติ.

สมบูรณ์ ศิริสรนธิ์. 2535. "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการ
บริหารงานก่อสร้างของส่วนราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณี
ส่วนราชการที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณในการก่อสร้าง",
วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)

สมพร เพ็ญจันทร์. 2529. ทฤษฎีและแนวความคิดทาง
รัฐประศาสนศาสตร์. สงขลา : ภาควิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

สมพร แสงชัย. 2531. "การกำหนดนโยบาย". กรุงเทพฯ :
สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สรศักดิ์ ทัศนสุวรรณ. 2536. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัย
จากรถ พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ : กรมการประกันภัย
กระทรวงพาณิชย์.

สราวุธ ภาสวณิชยพงศ์. 2535. "ความเป็นมาและที่จะเป็นไปของ
กฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ", วารสารประกนกัษ
4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2535, ฉบับต้อนรับพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535), 18-20.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. 2532. เอกสารการสอนชุดวิชา
องค์การและการจัดการ หน่วยที่ 1-8. กรุงเทพฯ
: ชวนพิมพ์.

_____. 2532. เอกสารการสอนชุดวิชาองค์การและ
การจัดการ หน่วยที่ 9-15. กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์.

สุจิตรา บุญรัตน์. 2535. ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์.
กรุงเทพฯ : เทพรัตน์.

เสถียร เหลืองอร่าม. 2517. หลักการจัดองค์การและวิธีการปฏิบัติงาน
กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์.

เสรี บุรีเทพ. 2535. "ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของ
พนักงานสินเชื่อ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
การเกษตร", วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (สำเนา)

สุรพล กาญจนจิตรา และประภาส ศิลปรัศมี. 2529. ปัจจัยที่ส่งผล
ต่อความสำเร็จของกลุ่มอาชีพ. กรุงเทพฯ : กรมการ
พัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย.

เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์. 2530. "ปัญหาหลักแห่งชาติ : การนำ
นโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล", วิทยานิพนธ์หลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์. (สำเนา)

หทัย ชิตานนท์, น.พ. รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข. 2538.
ผู้ให้สัมภาษณ์ นสพ. เดลินิวส์, ฉบับวันที่ 26 มกราคม
2538. 3.

อาคม ใจแก้ว. 2533. "การนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ", วิทยานิพนธ์
ปริญญาคุชฎบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (สำเนา)

_____. 2538. นโยบายสาธารณะและแผน.
สงขลา : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

- Alexander, Ernest R. From Idea to Action. Note for a contingency Theory of The Policy Implementation Process, Administrative and Society. 16 (February 1985).
- Anderson, James E. et. al. 1984. Public Policy and Politics in America. Pennsylvania : Maple Press.
- Boonlert Pairinda. 1989. Policy Process Model. Bangkok : Civil Service Commission, office of.
- Brewer, Garry D. and Peter, deLeon. 1983. The Foundation of Policy Anlysis. Homewood Illinois : The Dorsey Press.
- Buchlz, Regene A. Essential of Public Policy for Management. Second Edition : University of Texas.
- Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. Fourth Edition. New Jersy : Prentice-Hall.

- Fesler, James W. 1980. Public Administration :
Theory and Practice. New Jersey :
Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Hogwood, Brian W. and Levis A. Gunn. 1984. Policy
Analysis for the Real World. New York
: Oxford University.
- Howlett, Michael. 1991. "Policy Instrument's, policy
Style, and Policy Implementation : Nation
Approaches to theories of Instrument Choice.
Policy Study Journal. 19 (Spring 1991)
- Irving Louis Horowitz and James Evertt Katz. 1975.
Social Science and public Policy in the
United states. New York : Praeger Publisher.
- Lynn, Laurence E. and Gould G. Staphanie. 1980.
Designing Public Policy. Santa Monica,
California: Goodyear Pub.
- Mayer, Robert R. and Greenwood Ernest. 1980. The
Design of Social Policy Research. New Jersey
: Prentice-Hall.

Van Meter, Donal S. and Carl E. Van Horn. 1975. The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework. Administrator & Society. Vol. 6. 4 (February).

ภาคผนวก ก.

แบบสอบถามการวิจัย

เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

: สภาพ และปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบาย

คำชี้แจง แบบสอบถามนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1 2 3 IDEN.
 NO.

ส่วนที่ 1 เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้
 ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของผู้ตอบ

ส่วนที่ 3 เป็นข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถาม

สำหรับผู้วิจัย

Column & Code

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล

1. เพศ

[] ชาย [] หญิง

4

5

2. ระดับการศึกษา

[] ต่ำกว่าปริญญาตรี [] ปริญญาตรี
 [] สูงกว่าปริญญาตรี [] ความรู้พิเศษเฉพาะ
 เรื่อง(โปรดระบุ)

6

3. อายุ

[] ไม่เกิน 25 ปี [] 26-30 ปี
 [] 31-35 ปี [] 36 ปีขึ้นไป

7

4. อายุราชการ (นับตั้งแต่เริ่มรับราชการ ไม่ว่าจะอยู่
กระทรวง ทบวง กรม ใดมาก่อนจนถึงปัจจุบัน

[] ไม่เกิน 5 ปี [] 6-10 ปี

[] 11-15 ปี [] 16 ปีขึ้นไป

8

5. หน่วยงานที่ท่านสังกัดอยู่ในปัจจุบัน (โปรดระบุ)

.....

9-12

6. ศาสนา

[] พุทธ [] อิสลาม

[] คริสต์ [] อื่น ๆ (ระบุ)

.....

13

7. สถานภาพการสมรส

[] โสด [] สมรสแล้ว

[] หม้าย [] หย่า

[] แยกกันอยู่

14

8. ภูมิลำเนาเดิม

[] กรุงเทพมหานคร [] ภาคเหนือ

[] ภาคกลาง [] ภาคอีสาน

[] ภาคตะวันออก [] ภาคตะวันตก

[] ภาคใต้

15

ส่วนที่ 2

16

9. ท่านทราบหรือไม่ว่า มีกรมใดบ้าง ที่ต้องปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

[] ทราบ [] ไม่ทราบ

17

10. ถ้าทราบ โปรดระบุชื่อหน่วยงานว่ามีกรมใดบ้าง

1.....

18

2.....

3.....

4.

11. หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในจังหวัดของท่าน คือหน่วยงานใด (โปรดระบุชื่อหน่วยงาน)

19-21

.....

12. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ท่านมีความเห็นว่าเป็นอย่างไร

22

[] มีจำนวนมากเกินไป

[] มีจำนวนน้อยเกินไป

[] เหมาะสมแล้ว

13. ในกรณีเห็นว่ามีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป ท่านมีความเห็นว่าควรจะตัดหน่วยงานใดออกไป (โปรดระบุชื่อหน่วยงาน)

23-28

.....

14. ในกรณีเห็นว่ามีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องน้อยเกินไป ท่านเห็นว่าควรจะเพิ่มหน่วยงานใดอีก (โปรดระบุชื่อหน่วยงาน).....

29-34

15. ในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ท่านได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่ท่านประสานงานไปนั้น เพียงใด

- [] ดีมาก [] ปานกลาง [] น้อย
- [] ไม่ได้รับความร่วมมือเลย

35

16. จากกรณีที่ได้รับความร่วมมือ ความร่วมมือที่ได้รับนั้น เกิดจาก

- [] ตัวท่านเอง
- [] การสนับสนุนจากหัวหน้าหน่วยงานของท่าน
- [] การเจรจาต่อรอง
- [] อำนาจตามกฎหมาย
- [] อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

36-69

17. ในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยที่ประสานงานด้วย ท่านดำเนินการอย่างไร

- [] ปฏิบัติไปภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่เท่าที่มี
- [] แจ้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานที่ต้องประสาน
- [] ทำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาระดับเหนือในหน่วยงานของท่าน
- [] อื่น ๆ (ระบุ).....

40

18. ท่านมีความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพียงใด

- [] ดีมาก
- [] ปานกลาง
- [] น้อย

41

19. ท่านได้รับความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้
ประสบภัยจากรถฯ โดยวิธีใด 42-45
- [] ศึกษาด้วยตนเอง
- [] จากสื่อประชาสัมพันธ์
- [] จากการฝึกอบรมโดยการสนับสนุนของหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง
- [] ได้รับความรู้จากกระบวนการศึกษาที่ผ่านมา
20. ในฐานะท่านเป็นผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ ในส่วนที่ท่านต้องปฏิบัติ
อยู่ในขณะนี้ ท่านปฏิบัติหน้าที่ได้ราบรื่นเพียงใด 46
- [] ราบรื่นดีมาก
- [] ราบรื่นปานกลาง
- [] ราบรื่นน้อย
21. หน่วยงานของท่านมีภาระหน้าที่และปริมาณงานในการ
ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ
ในส่วนที่เกี่ยวข้องปัจจุบันนี้ เพียงใด 47
- [] มาก
- [] พอประมาณ(ปานกลาง)
- [] น้อย
22. ในกรณีที่มีปริมาณงานมาก ท่านปฏิบัติอย่างไร 48
- [] ปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จะทำได้
- [] ปฏิบัติงานนอกเวลาทำการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน
ตามระเบียบของทางราชการ
- [] ปฏิบัติงานนอกเวลาทำการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน

23. ในฐานะผู้ปฏิบัติ ท่านมีอำนาจตัดสินใจในการปฏิบัติ
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ
ในส่วนที่เกี่ยวข้องอยู่ เพียงใด 49
- [] สามารถตัดสินใจได้ทุกกรณี
- [] สามารถตัดสินใจได้บางกรณี
- [] ไม่สามารถตัดสินใจได้เลย ต้องรายงานผู้บังคับ
บัญชาระดับเหนือก่อน
24. หน่วยงานของท่านได้รับการจัดสรรทรัพยากรสำนักงาน
เช่น งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์และวิทยากรต่าง ๆ
เพียงพอและเหมาะสม เพียงใด 50
- [] เพียงพอและเหมาะสม
- [] ไม่เพียงพอและไม่เหมาะสม
- [] ไม่ได้ได้รับการจัดสรรให้เลย ๑ ชิ้นจากงานในหน้าที่
หลักปกติ
25. หน่วยงานของท่านได้รับการจัดสรรอัตราค่าจ้าง
เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้
ประสบภัยจากรถฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นมาจาก
หน้าที่ปกติหรือไม่ เพียงใด 51
- [] จัดสรรให้เพียงพอ
- [] จัดสรรให้แต่ไม่เพียงพอ
- [] ไม่จัดสรรให้ แต่ให้ใช้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิมรับภาระ
งานเพิ่มขึ้น

26. ความความเห็นของท่าน ในระยะที่ผ่านมามีขนาดตาม
กฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ
ในฐานะนายทะเบียนของ หัวหน้าฝ่ายกิจการประกัน
ภัยจังหวัด ในจังหวัดของท่าน สามารถช่วยสนับสนุน
ให้ท่านปฏิบัติงานได้ประสบผลสำเร็จ เพียงใด

- [] ได้มาก
- [] ได้ปานกลาง
- [] ไม่ได้เลย

52

27. ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ท่านเน้นวิธี
การอย่างไร

- [] ติดต่อแบบไม่เป็นทางการกับ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
โดยไปพบด้วยตนเอง
- [] ติดต่อแบบเป็นทางการ โดยทำเป็นหนังสือ
- [] ให้ผู้ประสบภัยหรือทายาทโดยชอบธรรมของผู้
ประสบภัย ไปติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย
ตนเอง
- [] ใช้วิธีที่ 1 และ 2
- [] ใช้วิธีที่ 2 และ 3
- [] ใช้ทุกกรณีที่กล่าวมา

53

28. ในกรณีเกิดปัญหาระหว่างผู้ประสภภัย บริษัทประกันภัย และบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ท่านมีวิธีแก้ไขปัญหาย
อย่างไร

54

- [] พยายามประสานงานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- [] ปลืดยให้เป็นภาระของผู้ประสภภัยและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประสานงานกันเอง
- [] ปลืดยให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานหลัก ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้

29. หน่วยงานระดับเหนือของท่าน ได้ให้แนวทางปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสภภัยฯ ในส่วนที่ เกี่ยวข้องไว้หรือไม่

55

- [] ำให้
- [] ำไม่ให้

30. จากข้อ 29 ถ้าให้แนวทางปฏิบัติไว้ เป็นลักษณะใด

- [] ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ อย่างเคร่งครัด
- [] ำให้ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- [] อื่น ๆ (ระบุ).....

56

31. จากข้อ 29 ถ้าไม่ได้อำให้แนวปฏิบัติไว้ ท่านดำเนินการ อย่งไร เมื่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

57

- [] ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ โดยไม่ต้องประสานกับ หน่วยงานอื่น
- [] พยายามประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้อง
- [] อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

32. ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบ
ภัยจากรถฯ ท่านประสบปัญหาจากฝ่ายใดมากที่สุด

- [] ตำรวจ
- [] ฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด
- [] สถานพยาบาล
- [] ผู้ประสบภัย
- [] บริษัทประกันวินาศภัย
- [] ขนส่งจังหวัด
- [] อื่น ๆ (ระบุ).....

58-64

33. ลักษณะปัญหาที่ท่านประสบจากหน่วยงานใน 32. นั้นมี
ลักษณะอย่างไร

- [] ยึดถือระเบียบวิธีเคร่งครัด
- [] ละเลยไม่ให้ความร่วมมือ เพราะเห็นว่า เป็น
ภาระที่ไม่ใช่หน้าที่หลักของหน่วยงานตนเอง
- [] เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในภาระ
หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องเพียงพอ
- [] ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์เพื่อ
ความถูกต้องและเป็นธรรม
- [] อื่น ๆ (ระบุ).....

65-69

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้
 ประสพภัยจากรถฯ ของผู้ตอบแบบสอบถามนี้ในฐานะ
 ผู้ปฏิบัติ โดยระบุเป็นประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิด
 ขึ้นในทางปฏิบัติของท่านที่ประสบอยู่ รวมตลอดถึงข้อ
 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่คิดว่าจะทำให้การปฏิบัติตาม
 นโยบายหรือพระราชบัญญัตินี้ประสบความสำเร็จมากที่สุด



ก. ปัญหาและอุปสรรค.....

ข. ข้อเสนอแนะ.....

ภาพผนวก ข.

ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่น่าสนใจ กับความราบรื่น
ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535

ตาราง 12 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษากับความราบรื่น
ในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	ระดับการศึกษา				รวม
	ต่ำกว่า ป.ตรี	ป.ตรี	สูงกว่า ป.ตรี	ความรู้ พิเศษเฉพาะ ทาง	
ราบรื่นดีมาก	9 (2.1)	28 (6.5)	1 (0.2)	-	38 (8.8)
ราบรื่นปานกลาง	74 (17.2)	210 (48.8)	11 (2.6)	1 (0.2)	296 (68.8)
ราบรื่นน้อย	25 (5.8)	69 (16.0)	1 (0.2)	1 (0.2)	96 (22.3)
$\chi^2 = 2.80694$		D.F. = 6		Sig. = .8327	

ตาราง 13 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรอบรู้ในเรื่องหน่วยงานอื่นที่
เกี่ยวข้อง กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	ความรอบรู้ถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง		
	ทราบ	ไม่ทราบ	รวม
ราบรื่นดีมาก	30 (7.0)	8 (1.9)	38 (8.8)
ราบรื่นปานกลาง	226 (52.6)	70 (16.3)	296 (68.8)
ราบรื่นน้อย	64 (14.9)	32 (7.4)	96 (22.3)
$\chi^2 = 4.02051$			D.F. = 2
			Sig. = .1340

ตาราง 14 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ
ความราบรื่นในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง			รวม
	มาก เกินไป	น้อย เกินไป	เหมาะสม แล้ว	
ราบรื่นดีมาก	1 (0.2)	5 (1.2)	32 (7.4)	38 (8.8)
ราบรื่นปานกลาง	15 (3.5)	84 (19.5)	197 (45.8)	296 (68.8)
ราบรื่นน้อย	11 (2.6)	32 (7.4)	53 (12.3)	96 (22.3)
$\chi^2 = 13.18900$		D.F. = 6		Sig. = .0342

ตาราง 15 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการได้รับความร่วมมือ
กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	ระดับความร่วมมือที่ได้รับ				รวม
	ดี มาก	ปาน กลาง	น้อย	ไม่ได้เลย	
ราบรื่นดีมาก	10 (2.3)	20 (4.7)	8 (1.9)	-	38 (8.8)
ราบรื่นปานกลาง	20 (4.7)	196 (45.6)	74 (17.2)	6 (1.4)	296 (68.9)
ราบรื่นน้อย	3 (0.7)	44 (10.2)	46 (10.7)	3 (0.7)	96 (22.3)
$\chi^2 = 37.21300$		D.F. = 6		Sig. = 0000	

ตาราง 16 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้บริโภคกับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	ความรู้ความเข้าใจใน พ.ร.บ.			
	ดีมาก	ปานกลาง	น้อย	รวม
ราบรื่นดีมาก	8 (1.9)	20 (4.6)	10 (2.3)	38 (8.8)
ราบรื่นปานกลาง	24 (5.6)	188 (43.7)	84 (19.5)	296 (68.8)
ราบรื่นน้อย	5 (1.2)	42 (9.8)	49 (11.4)	96 (22.3)
$\chi^2 = 25.10183$		D.F. = 4		Sig. = 0000

ตาราง 17 แสดงภาระหน้าที่และปริมาณงาน กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	ภาระหน้าที่และปริมาณงาน			รวม
	เพิ่มขึ้น มาก	เพิ่มขึ้น พอประมาณ	เพิ่มขึ้นน้อย	
ราบรื่นดีมาก	15 (3.5)	14 (3.3)	9 (2.1)	38 (8.8)
ราบรื่นปานกลาง	85 (19.8)	149 (34.7)	62 (14.4)	296 (68.8)
ราบรื่นน้อย	26 (6.0)	50 (11.6)	20 (4.7)	96 (22.3)
$\chi^2 = 3.06393$		D.F. = 4		Sig. = .5472

ตาราง 18 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการตัดสินใจ กับความราบรื่น
ในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	อำนาจการตัดสินใจระดับปฏิบัติ			
	ทุกกรณี	บางกรณี	ไม่ได้เลย	รวม
ราบรื่นดีมาก	12 (2.8)	23 (5.4)	3 (0.7)	38 (8.9)
ราบรื่นปานกลาง	41 (9.6)	202 (47.1)	53 (12.4)	296 (69.0)
ราบรื่นน้อย	4 (0.9)	64 (14.9)	27 (6.3)	95 (22.1)
$\chi^2 = 22.76538$		D.F. = 4	Sig. = .0001	

ตาราง 19 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากร
หน่วยงาน กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	การสนับสนุนด้านทรัพยากรสำนักงาน			
	เพียงพอ เหมาะสม	ไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสม	ไม่จัดให้ ใช้ของเดิม	รวม
ราบรื่นดีมาก	4 (0.9)	11 (2.6)	23 (5.4)	38 (8.9)
ราบรื่นปานกลาง	43 (10.0)	73 (17.1)	179 (41.8)	295 (68.9)
ราบรื่นน้อย	7 (1.6)	21 (4.9)	67 (15.7)	95 (22.2)
$\chi^2 = 4.78371$		D.F. = 4		Sig. = .3102

ตาราง 20 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการได้รับการสนับสนุนด้านบุคลากร
กับความราบรื่นในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	การสนับสนุนด้านบุคลากร			
	จัดสรรให้ เพียงพอ	จัดสรรให้ ไม่เพียงพอ	ไม่จัดให้ ใช้ จนท. เดิม	รวม
ราบรื่นดีมาก	5 (1.2)	9 (2.1)	24 (5.6)	38 (8.9)
ราบรื่นปานกลาง	23 (5.4)	57 (13.3)	216 (50.0)	296 (69.2)
ราบรื่นน้อย	3 (0.7)	14 (3.3)	77 (18.0)	94 (22.0)
7				
$\chi^2 = 6.80228$		D.F. = 4		Sig. = .1467

ตาราง 21 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกรณีแนวทางปฏิบัติ กับความราบรื่น
ในการปฏิบัติ

ระดับความราบรื่น	แนวทางปฏิบัติจากหน่วยเหนือ		
	ทำได้	ไม่ได้	รวม
ราบรื่นดีมาก	31 (7.2)	7 (1.6)	38 (8.8)
ราบรื่นปานกลาง	206 (47.9)	90 (20.9)	296 (68.8)
ราบรื่นน้อย	71 (16.5)	25 (5.8)	96 (22.3)
$\chi^2 = 2.71033$ D.F. = 2 Sig. = .2579			

ภาคผนวก ค.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

1. เป้าหมายของนโยบาย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มุ่งให้ประชาชนทุกคนทั่วประเทศที่ประสบอุบัติเหตุอันเกิดจากการใช้รถทุกชนิด ที่ขับเคลื่อนด้วยกำลังเครื่องยนต์(ยกเว้นรถไฟ) ได้รับความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและร่างกาย อนามัย โดยทำให้ได้รับค่ารักษาพยาบาลตามความเป็นจริง ในกรณีที่บาดเจ็บและ/หรือได้รับค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นสำหรับการจัดการศพในกรณีเสียชีวิตเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ประสบภัยและครอบครัว การคุ้มครองนี้ ให้ความคุ้มครองเฉพาะความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ไม่รวมถึงความเสียหายแก่ทรัพย์สิน โดยมีเป้าหมายของนโยบายอยู่ที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของรถประมาณ 8 ล้านถึง 9 ล้านคัน(ศราวุธ ภาสุวณิชยพงศ์, 2535 : 19)

2. การบังคับใช้และผลของการบังคับใช้

พระราชบัญญัตินี้ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 5 เมษายน 2536 เป็นต้นมา โดยสภาพบังคับของพระราชบัญญัตินี้ ทำให้มีผู้ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายทุกคนที่วราชอาณาจักร และยังบังคับรวมไปถึงบุคคลที่ไม่ใช่คนไทยในบังคับประเทศไทย ที่จะนำรถเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวด้วย ทั้งนี้ เจ้าของรถทุกคัน จะต้องจัดทำประกันภัยสำหรับผู้ประสบภัยจากรถ ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่ นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับคือภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2536 และก่อนพ้นระยะเวลา 180 วันที่กำหนดไว้ นี้ มีที่ถือว่าเจ้าของรถนั้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และผลของการบังคับใช้ทำให้บุคคลต่อไปนี้ มีหน้าที่ต้องทำประกันภัย กล่าวคือ

1. รถเก่า(มีทะเบียนแล้ว) เจ้าของรถหรือผู้เช่าซื้อรถ ต้องจัดให้มีการ

ประกันภัยให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2536

2. รถใหม่(รถที่จดทะเบียนใหม่) ที่ขอจดทะเบียนใหม่ตั้งแต่วันที่ 5 เมษายน 2536 เป็นต้นไป ต้องจัดให้มีการประกันภัยให้เรียบร้อย ก่อนยื่นขอจดทะเบียน

3. ผู้ที่นำรถที่จดทะเบียนในต่างประเทศ เข้ามาใช้เป็นการชั่วคราวในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว จะต้องจัดทำประกันภัยก่อนที่จะนำรถเข้ามาด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนระยะเวลาเอาประกันภัยนั้นต้องทำตามระยะเวลาที่อยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ การทำประกันภัย ให้ทำกับบริษัทประกันวินาศภัย ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันภัยรถยนต์ทุกบริษัท เริ่มตั้งแต่วันที่ 5 เมษายน 2536 ไปจนถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2536

3. จำนวนเงินเอาประกันภัย

รถทุกชนิด ทุกประเภท อย่างน้อยต้องจัดให้มีการประกันภัยตามขนาดของรถ ดังต่อไปนี้

(1) รถที่มีที่นั่งเกิน 7 คน หรือใช้บรรทุกผู้โดยสารรวมทั้งผู้ขับขี่เกิน 7 คน ให้มีจำนวนเงินเอาประกันภัยห้าหมื่นบาทต่อคน และสิบล้านบาทต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อครั้ง

(2) รถที่มีที่นั่งไม่เกิน 7 คนหรือใช้บรรทุกผู้โดยสารรวมทั้งผู้ขับขี่ไม่เกิน 7 คน ให้มีจำนวนเงินเอาประกันภัยห้าหมื่นบาทต่อคนและห้าล้านบาทต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อครั้ง

ในกรณีที่ผู้ประสบภัย เป็นผู้ขับขี่และต้อง เป็นผู้ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายหรือไม่ มีผู้ใดรับผิดชอบตามกฎหมายต่อผู้ขับขี่ที่ประสบภัยจำนวนเงินเอาประกันภัยตาม(1)และ(2) ให้ลดลงเป็นจำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น

4 . ข้อยกเว้น

รถดังต่อไปนี้ ไม่ต้องจัดให้มีการประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ คือ

- (1) รถสำหรับเฉพาะองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และรถสำหรับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- (2) รถของสำนักพระราชวังที่จดทะเบียนและมีเครื่องหมายตามระเบียบที่เลขาธิการพระราชวังกำหนด
- (3) รถของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกชื่ออย่างอื่น รวมทั้งรถทหารตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหาร
- (4) รถอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. ผู้มีหน้าที่รับประกันภัย

ผู้มีหน้าที่ต้องรับประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ คือบริษัทประกันวินาศภัย และสาขาของบริษัท ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการรับประกันภัยรถ ในราชอาณาจักร

6. ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง

โดยที่วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเพื่อบรรเทาแบ่งเบาภาระความเดือดร้อนความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย และอนามัยของผู้ประสบภัยทุกคน และทุกกรณี อันเป็นภัยที่เกิดขึ้นมาจากรถที่ไ้ใช้หรืออยู่ในทางหรือเนื่องจากสิ่งที่ยั้บรรทุกหรือติดตั้งในรถนั้น นอกจากนี้ยังให้ความคุ้มครองนี้ขยายไปถึงทายาทโดยธรรมของผู้ประสบภัยที่ถึงแก่ความตายด้วย

7. ขนาดของความคุ้มครอง

การคุ้มครองความเสียหายตามโครงการนี้ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

(1) ค่าเสียหายเบื้องต้น ผู้ประสบภัยจะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอ โดยผู้ประสบภัยแต่ละฝ่ายจะได้รับความคุ้มครองต่างกัน

กรณีแรก ผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้ขับขี่รถและเป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย จะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น สำหรับค่ารักษาพยาบาลต่อคนจำนวนไม่เกิน 10,000 บาท แต่ถ้าถึงแก่ความตายจะได้รับค่าปลงศพอีก 10,000 บาท

กรณีที่สอง ผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้โดยสารหรือบุคคลที่ซ้อนท้าย จะได้รับค่าเสียหายรวมค่าเสียหายเบื้องต้นสำหรับค่ารักษาพยาบาล และค่าปลงศพ รวมจำนวนไม่เกิน 50,000 บาทต่อคน และมีจำนวนความรับผิดรวมกันสูงสุดไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งสำหรับรถทุกชนิด แต่ถ้าเป็นรถโดยสารจะมีความรับผิดสูงสุดไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อครั้ง

(2) ค่าเสียหายที่เกินกว่าค่าเสียหายเบื้องต้น จะได้รับต่อเมื่อได้มีการพิสูจน์ความผิดกันแล้ว ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบจะเป็นผู้รับผิดชอบในค่าเสียหายส่วนนี้ รวมกับค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้จ่ายไปโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดนั้นแล้ว ไม่เกินจำนวนความรับผิดสูงสุด คือ

ก. ผู้ประสบภัยที่ เป็นผู้ขับขี่ และเป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ได้รับเฉพาะค่าเสียหายเบื้องต้นตามความเสียหายที่แท้จริง แต่ไม่เกิน 10,000 บาท

ข. ผู้ประสบภัยตาม ก. เมื่อเสียชีวิตภายหลังการรักษาพยาบาล ได้รับค่าเสียหายตามความเป็นจริงเป็นค่ารักษาพยาบาล แต่ไม่เกิน 10,000 บาท และจะได้รับค่าปลงศพอีก 10,000 บาท รวมแล้วไม่เกิน 20,000 บาท

ค. ผู้ประสบภัยนอกจาก ก. และ/หรือ ข. ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นรวมกับค่ารักษาพยาบาลที่แท้จริง ไม่เกิน 50,000 บาทต่อคน

8. การขอรับค่าเสียหายเบื้องต้น

ผู้ประสบภัยจากรถ หรือทายาทโดยธรรมของ ผู้ประสบภัยที่ถึงแก่ความ

ตายจะต้องร้องขอรับภายใน 180 วัน นับแต่วันที่มูลค่าเสียหายเบื้องต้นเกิดขึ้น

8.1. การขอรับจากบริษัทประกันภัย ที่รับประกันภัยรถยนต์ที่ประสบภัยนั้น เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่มีการประกันภัยไว้กับบริษัท ให้ผู้ประสบภัยยื่นคำร้องขอค่าเสียหาย เบื้องต้นจากบริษัทประกันภัย ที่รับประกันภัยรถยนต์ที่ก่อความเสียหายนั้น

8.2. การขอรับจากสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ในกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ที่กรมการประกันภัย สำหรับในส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่ในฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร

การร้องขอรับค่าเสียหาย เบื้องต้นจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย จะขอไว้เฉพาะแต่ใน 6 กรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น

(1) เจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น มิได้จัดให้มีการประกันภัย เพื่อคุ้มครองความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยจากรถตามกฎหมายนี้ และเจ้าของรถไม่ยอมจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายให้ไม่ครบจำนวนตามกฎหมาย

(2) ขณะเกิดเหตุ รถที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น มิได้อยู่ในความครอบครองของเจ้าของรถ เพราะเหตุที่รถคันดังกล่าวถูกยักยอก ล้อโจง กรรโชก ลักทรัพย์ ริดเอาทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ โดยเจ้าของรถได้แจ้งความร้องทุกข์ ต่อพนักงานสอบสวนไว้แล้ว

(3) ไม่มีผู้แสดงตน เป็นเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และรถนั้นไม่มีการประกันภัย เพื่อคุ้มครองความเสียหายต่อผู้ประสบภัยจากรถ

(4) มีความเสียหายแก่ผู้ประสบภัย แต่ไม่อาจทราบได้ว่า รถคันใดก่อให้เกิดความเสียหาย

(5) บริษัทประกันภัยไม่จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายให้ไม่ครบจำนวน

(6) ผู้ประสบภัย ได้รับความเสียหายอันเกิดจากรถ ที่ได้รับการยกเว้น

ไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย เช่นรถราชการ เป็นต้น

9. การจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้น

การจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้น ผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่ บริษัทประกันภัย และสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

กรณีจ่ายโดยบริษัทประกันภัย

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถ ที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ บริษัทต้องจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถให้เสร็จสิ้น ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับความร้องขอ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องรอพิสูจน์ความผิด

ในกรณีที่รถตั้งแต่ 2 คันขึ้นไป ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยซึ่งอยู่ในรถ ให้บริษัทที่รับประกันภัยของรถแต่ละคัน จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยซึ่งอยู่ในรถคันที่เอาประกันภัยไว้กับบริษัท แต่ถ้าเป็นกรณีรถตั้งแต่ 2 คันขึ้นไป ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ประสบภัยที่มี 3 คนซึ่งอยู่ในรถ ให้บริษัทประกันภัยร่วมกันจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยทุกคนโดยเฉลี่ยจ่ายในอัตราส่วนที่เท่ากัน

หรือในกรณีที่รถตั้งแต่ 2 คันขึ้นไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประสบภัย และ เป็นกรณีที่สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจะต้องจ่าย ก็ให้สำนักงานกองทุนทำหน้าที่รับผิดชอบในการจ่ายหรือร่วมจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย ดังกล่าวมาแล้ว แล้วแต่กรณี

10. ข้อห้ามบริษัทปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัย

พระราชบัญญัตินี้ มีบทบัญญัติพิเศษห้ามมิให้บริษัท ยกเอาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบต่อการชดเชยค่าเสียหาย เบื้องต้น

10.1. ห้ามยกเอาเหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ หรือการฝ่าฝืนเงื่อนไขของ

กรรมธรรม์ประกันภัยหรือ เอกสารแนบท้ายกรรมธรรม์ประกันภัยที่มีข้อความระบุความรับผิดชอบของบริษัทไว้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัยในการชดเชยค่าเสียหาย เบื้องต้น

10.2. ห้ามยกเอา เหตุแห่งความไม่สมบูรณ์หรือการฝ่าฝืนเงื่อนไข ของกรรมธรรม์ประกันภัยระหว่างบริษัทกับ เจ้าของรถหรือการได้บอกเลิกกรรมธรรม์ประกันภัยกับ เจ้าของรถ เป็นข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัยในการชดเชยค่าเสียหาย เบื้องต้น เว้นแต่บริษัทจะได้นำหนังสือแจ้งการบอกเลิกนั้นมาให้แก่เจ้าของรถ และนายทะเบียนได้ทราบล่วงหน้า ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่บริษัท ได้มีหนังสือแจ้งการบอกเลิกไปยังผู้เอาประกันภัยตามภูมิลำเนาที่ทราบครั้งสุดท้ายโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

10.3. ห้ามบริษัทยกเอาความทุจริต หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัยมา เป็นข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบในการจ่าย ค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย

จ่ายโดยสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย จะทำหน้าที่จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยใน 6 กรณีที่ได้กล่าวแล้วใน 8.2. ทั้งนี้โดยวัตถุประสงค์ให้กองทุน ทำหน้าที่ เป็นองค์กร เสริมในการจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้น เพื่อ เป็นหลักประกันแก่ผู้ประสบภัยในอันที่จะได้รับค่าเสียหาย เบื้องต้นแน่นอน

อย่างไรก็ตาม เมื่อบริษัทประกันภัย หรือสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ได้ชดเชยค่าเสียหาย เบื้องต้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถแล้ว พระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจบริษัทประกันภัยหรือนายทะเบียน ที่จะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากผู้ต้องรับผิดชอบในการก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นในภายหลังได้ เมื่อมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1) ความเสียหายนั้น เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายนอกหรือ เกิด

ขึ้นเพราะความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของรถ ผู้ขับขี่รถ ผู้ซึ่งอยู่ในรถ หรือผู้ประสบภัย

(2) บริษัท หรือสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ ใช้จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นไปแล้ว

สิทธิการไล่เบี้ยนี้ จะไล่เบี้ยได้ตามจำนวนที่บริษัทหรือสำนักงานกองทุนฯ ใช้จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถไปแล้วเท่าไร ก็ไล่เบี้ยคืนได้เท่านั้น

ทั้งนี้ การไล่เบี้ยสิทธิไล่เบี้ยของบริษัท หรือสำนักงานกองทุนฯ จะต้องกระทำ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ใช้จ่ายเงินค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้ตัวผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบ

ในกรณีที่สิทธิไล่เบี้ยของสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่ไล่เบี้ย เบี้ยเอาจากผู้ใด ผู้นั้นจะต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 20 (20%) ของจำนวนค่าเสียหาย เบื้องต้นที่จ่ายไปจากกองทุนฯ โดยจะต้องจ่ายเงินคืนพร้อมกับเงินเพิ่มดังกล่าว ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับความสั่ง หากเจ้าของรถหรือบริษัทไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ นายทะเบียนดังกล่าวต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000 บาทถึง 50,000 บาท

12. อำนาจในการยึดรถและขายทอดตลาดรถ

พระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจนายทะเบียนที่จะทำการยึดรถ และขายทอดตลาดรถที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ในกรณีต่อไปนี้

12.1. การยึดรถที่ก่อความเสียหาย

12.1.1 เจ้าของรถไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยจากรถ และเจ้าของรถไม่ยอมจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน หรือ

12.1.2 ไม่มีผู้แสดงตนเป็นเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหายและรถนั้นไม่มีการประกันภัย เพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และ

12.1.3 ไม่ได้มีการยึดรถนั้นไว้ตามกฎหมายอื่นไว้ก่อนแล้วกรณีได้มีการ

ยึดรถนี้ไว้ตามกฎหมายอื่นก่อนแล้ว ให้กรมการประกันภัยมีสิทธิขอ เข้า เฉลี่ยในทรัพย์สิน
ไว้หากมีการขายทอดตลาด

สำหรับระยะเวลาในการยึดรถไว้ นั้น นายทะเบียนมีอำนาจยึดไว้ได้
จนกว่าเจ้าของรถจะได้จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจนครบจำนวน หรือ
จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นคืนกองทุนฯ ภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับคำสั่งจากนายทะเบียน

12.2. การขายทอดตลาดรถที่ยึดไว้

รถที่นายทะเบียนได้ยึดไว้ตาม 12.1. นายทะเบียนมีอำนาจ ขาย
ทอดตลาดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

12.2.1 เจ้าของรถตาม 12.1.ก. ไม่จ่ายเงินค่าเสียหาย เบื้องต้นคืน
ที่จ่ายจากกองทุนทดแทนส่วนแก่กองทุนฯ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งจากนาย
ทะเบียน

12.2.2 เมื่อไม่ปรากฏตัวเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เมื่อนาย
ทะเบียนได้ดำเนินการดังต่อไปนี้แล้ว

- ประกาศหาตัวเจ้าของรถ โดยปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของ
นายทะเบียนซึ่งได้ยึดรถนั้นไว้ และ

- ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่จำหน่ายในท้องถิ่น ที่เกิด เหตุ
อย่างน้อยเป็นเวลา 2 วันติดต่อกัน แต่เจ้าของรถไม่ปรากฏตัวต่อนายทะเบียน ซึ่งได้
ยึดรถนั้นไว้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศในหนังสือพิมพ์

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดรถ ให้นายทะเบียนจัดสรรตามลำดับ ดังนี้

- หัก เป็นค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาด
- จ่ายเป็นค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายคืนแก่กองทุนฯ แล้วแต่กรณี
- ในกรณีที่ไม่มีผู้แสดงตน เป็นเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ให้กรมการประกันภัย เก็บรักษาเงินนั้นไว้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และถ้าเจ้าของรถไม่เรียกคืนภายใน 5 ปี นับจากวันขายทอดตลาด ให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุน

13. กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้น เรียกว่า กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กร เสริมในการจ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย เมื่อมีกรณีตามที่ได้กล่าวแล้วใน 8.2.(1)-(6)

โครงสร้างของเงินกองทุน

เงินกองทุน ประกอบด้วยเงินจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

- (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรไว้
- (2) เงินที่บริษัทจ่ายสมทบให้แก่กองทุน เป็นรายปีในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ของเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากผู้เอาประกันภัยในแต่ละปี
- (3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (4) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาหรือได้รับคืนมาจากการเข้าขอเฉลี่ยในทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดหรือจากการที่นายทะเบียนขายทอดตลาดที่ยึดไว้ และเงินที่หน่วยราชการซึ่งเป็นเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหายส่งคืนค่าเสียหายเบื้องต้น ที่กองทุนได้ ที่กองทุนได้จ่ายไปคืนให้แก่กองทุน
- (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (6) ดอกผลของกองทุน
- (7) เงินที่ได้มาจากการขายทรัพย์สินตาม (4) และ (5)
- (8) เงินรายได้อื่น ๆ

แต่เงินและทรัพย์สินที่ได้มานี้ ให้เป็นของกรมการประกันภัย เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เป็นเงินรายได้แผ่นดิน

14. บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญคือ

14.1 การประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัย

เจ้าของรถที่ชำรุดหรือมีรถไว้เพื่อซื้ออยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับ
 คับคือในวันที่ 5 เมษายน 2536 เป็นต้นไปจะต้องจัดให้มีการประกันภัยภายใน 180
 วันหรือภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2536 โดยในช่วงระยะเวลาที่เจ้าของรถดำเนินการ
 จัดให้มีการประกันภัยนี้ ยังไม่ถือว่าเป็นเจ้าของรถที่ยังไม่ได้จัดให้มีการประกันภัยนั้น ไม่
 ปฏิบัติตามกฎหมาย

14.2 การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากเงินกองทุน

การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตาม
 กรณีต่าง ๆ ทั้ง 6 กรณี จะยังไม่เริ่มจ่ายจนกว่าจะพ้นกำหนด 360 วัน นับแต่วันที่
 พระราชบัญญัตินี้บังคับ.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535
 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นจากแนวความคิดทางการบริหารราชการสมัยใหม่ ที่จะ
 พยายามให้แนวความคิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ต่าง ๆ แทนรัฐ
 บาล (Privatization) เนื่องจากรัฐบาลมีภาระหน้าที่มากมายจนเกินกว่าที่จะจัดการ
 งานภาระหน้าที่ทั้งหมดได้ด้วยดี ประกอบกับแนวความคิดดังกล่าวที่เห็นว่าปัจจุบันภาค
 เอกชน มีความรู้ ความสามารถ มีเครื่องมือทันสมัย และที่สำคัญภาคเอกชนในปัจจุบันมี
 การสะสมทุนที่สูงกว่าภาครัฐบาล สามารถทำการลงทุนขนาดใหญ่แทนรัฐบาลได้นโยบาย
 นี้ จึงมอบภาระสำคัญในการบรรลุนโยบายแก่ภาคเอกชนให้ดำเนินการแทนรัฐบาล โดย
 ให้ธุรกิจเอกชนที่ประกอบธุรกิจการรับประกันภัยรถยนต์ เป็นผู้รับประกันภัย โดยมีหน่วย
 งานของทางราชการ เข้าทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนั้น การนำพระ
 ราชบัญญัตินี้ ไปบังคับ จึงมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการบรรลุนโยบาย
 หลายหน่วยงานได้แก่

1. บริษัทประกันภัย

ในประเทศไทย มีธุรกิจภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจรับประกันวินาศภัยรถยนต์ โดยได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจรับประกันภัยรถยนต์ จำนวน 62 บริษัท โดยบริษัทประกันภัยเหล่านี้ จะต้องทำหน้าที่รับประกันภัยตามกฎหมาย ซึ่งป็นหน้าที่สำคัญในอันที่จะทำให้อันตรายบรรลุลงไปโดยหมาย โดยบริษัท จะต้องทำหน้าที่ ดังนี้

1.1 รับประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

1.2 ส่งมอบ เครื่องหมายที่แสดงว่ามีการประกันภัยแล้วแก่เจ้าของรถ ที่ทำประกันภัยนั้นไว้กับบริษัท ซึ่งผู้เอาประกันภัยหรือเจ้าของรถจะต้องติดแสดง เครื่องหมายนี้ไว้ที่รถ ส่วนรถที่จดทะเบียนต่างประเทศ และเจ้าของนำเข้ามาใช้ชั่วคราวในราชอาณาจักรไทย เมื่อได้ทำประกันภัยแล้ว จะต้องติดแสดง เครื่องหมายนี้ เช่นเดียวกัน และจะต้องคืน เครื่องหมายนี้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เมื่อนำรถออก

1.3 จ่ายค่าเสียหาย เบื้องต้น และค่าเสียหายส่วนที่เกินกว่าค่าเสียหาย เบื้องต้น แล้วแต่กรณี

1.4 เมื่อมีการบอกเลิกกรมธรรม์ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงพาณิชย์

2. กระทรวงพาณิชย์

โดยกรมการประกันภัย เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการควบคุมดูแลให้บริษัท ทำหน้าที่ของบริษัทย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความเห็นชอบอัตราเบี้ยประกันภัยและควบคุมการนำอัตรา เบี้ยประกันภัยให้ เป็นไปโดยถูกต้องทำหน้าที่โฆษณา ประชาสัมพันธ์นโยบายต่าง ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประชาชน และสาขาบริษัท สำนักงานตัวแทน หรือศูนย์บริการของบริษัท เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการประกันภัยตามกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

3. กระทรวงคมนาคม

โดยกรมการขนส่งทางบก ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดทำประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนดำเนินการเกี่ยวกับงานทะเบียนตามปกติ หากพบว่าเจ้าของรถคันใดไม่จัดทำประกันภัย โดยการยื่นคำขอคำดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียน จะต้องแสดงใบท้ายกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถต่อนายทะเบียนรถ ไม่เช่นนั้น นายทะเบียนยานพาหนะจะไม่ดำเนินการทางทะเบียนให้ เว้นแต่ว่าเจ้าของรถจะยืนยันว่าจะดำเนินการทางทะเบียนก่อน แล้วจะทำประกันภัยในภายหลังโดยให้เจ้าหน้าที่แจ้งต่อกรมการประกันภัยหรือฝ่ายกิจการประกันภัยจังหวัด ว่าเจ้าของรถได้ยืนยันขอคำดำเนินการทางทะเบียนไปก่อน แล้วจะทำประกันภัยในภายหลัง

4. กระทรวงมหาดไทย

4.1 โดยกรมตำรวจ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำประกันภัยว่าเจ้าของรถได้มีการจัดทำประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และทำหน้าที่ในการจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนให้ทำหน้าที่ปรับ เจ้าของรถที่ได้กระทำผิดประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ

4.2 โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ทำหน้าที่รับคืนเครื่องหมายที่เจ้าของรถต่างประเทศนำรถนั้นออกไปจากราชอาณาจักร

ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในนโยบายนี้
 ระเบียบปฏิบัติ ปรากฏตามรูปที่ปรากฏในหน้า 214

