

บทที่ 5

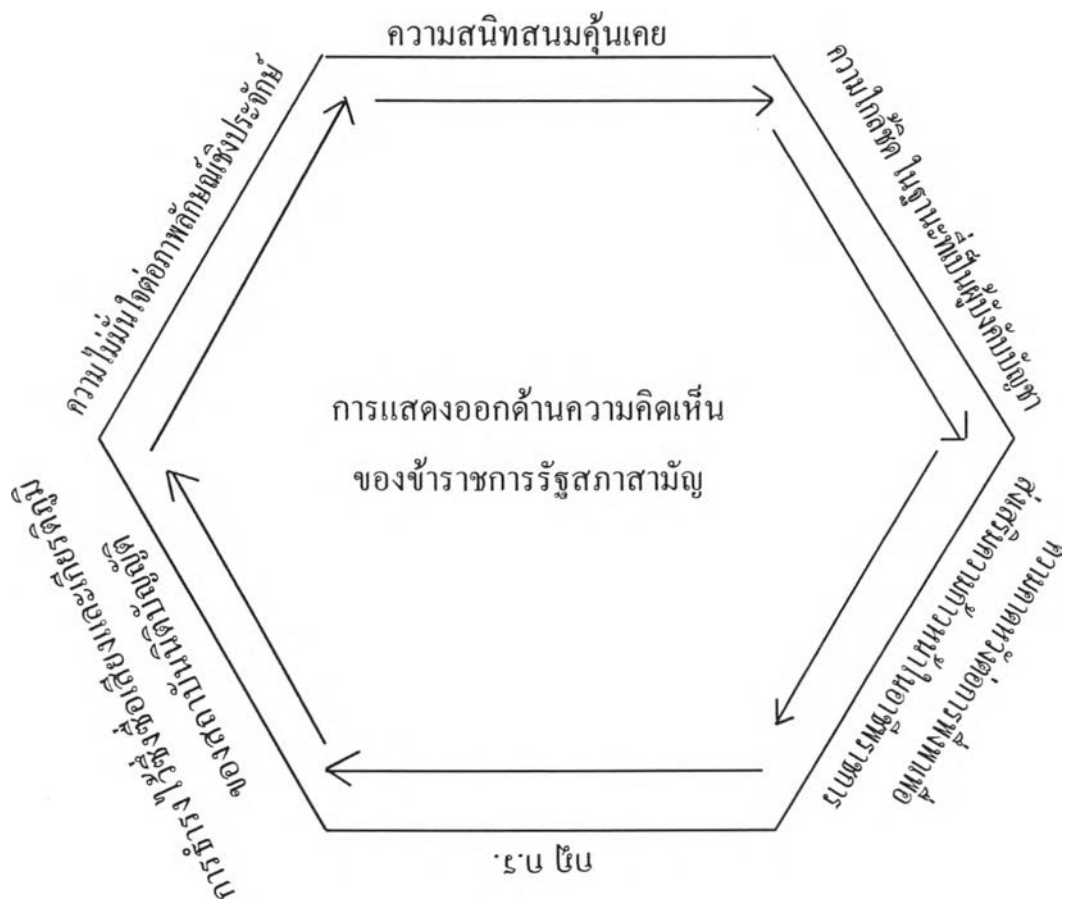
การอภิปรายผลการวิจัย

จากผลของการศึกษาคะแนนเฉลี่ย กลุ่มตัวอย่างข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่เป็นบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาพรวม บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกสภา ซึ่งปรากฏค่าคะแนนเฉลี่ยจากการแปลความหมายที่ได้อยู่ในระดับไม่แน่ใจนั้น อาจเป็นเพราะสาเหตุที่ว่า ข้าราชการรัฐสภาที่เป็นกลุ่มตัวอย่างไม่กล้าที่จะให้ข้อมูลที่เน้นหนักไปในด้านใดด้านหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มีความใกล้ชิดต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้าน

- 1) ความสนิทสนมเป็นการส่วนตัว
- 2) ความใกล้ชิดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา
- 3) ความรู้สึกที่คาดหวังต่อการพึ่งพาเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพราชการ
- 4) กฎระเบียบที่ควบคุมให้ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ
- 5) ความรู้สึกที่ต้องการดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียงและเกียรติภูมิของสถาบันนิติบัญญัติ
- 6) ความไม่มั่นใจต่อภาพลักษณ์เชิงประจักษ์

ซึ่งแต่ละตัวแปรดังกล่าว สามารถแสดงเป็นแผนภูมิให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ชัดเจน และจะได้อธิบายในแต่ละประเด็น ดังนี้

แผนภูมิหกเหลี่ยม : แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร
 ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาสามัญ
 ที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



ความสนิทสนมความคุ้นเคยส่วนตัว

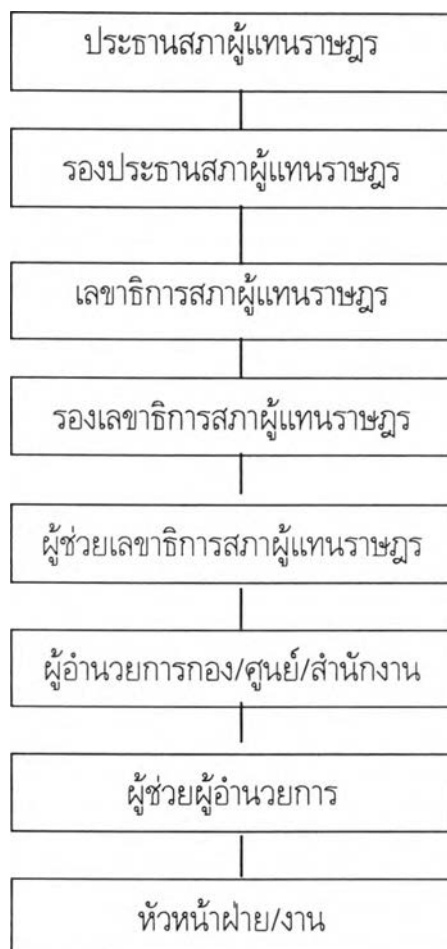
ความสนิทสนม และความคุ้นเคยส่วนตัวระหว่างข้าราชการรัฐสภาสามัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากการรู้จักมักคุ้นหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากการที่ได้รู้จักกันมาก่อน ซึ่งอาจมาจากความสัมพันธ์ในลักษณะของการเป็นบุคคลในพื้นที่เดียวกัน ตลอดจนจนการมีส่วนช่วยเหลือในระหว่างที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง และการมีส่วนช่วยเหลือต่อการอุปถัมภ์ค้ำชูระหว่างกัน ทำให้เกิดภาพลักษณ์และความประทับใจที่ดีต่อกันในเชิงส่วนตัว เป็นเหตุให้การมองภาพพจน์การปฏิบัติหน้าที่หรือบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปในทิศทางเชิงบวก แม้ว่าบุคคลนั้น ๆ จะไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสอดคล้องเหมาะสมก็ตาม เนื่องด้วยความสนิทสนม ความคุ้นเคยเป็นการส่วนตัวดังกล่าว มีอิทธิพลต่อการละลายเจตคติทางลบของบุคคลหนึ่งที่มีต่อบุคคลหนึ่ง ๆ ได้

ข้อสังเกตของคณะเนชั่นที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ ทำให้ตั้งข้อสังเกตเพื่อพิจารณาได้ว่า จากการศึกษาผลของการวิเคราะห์ข้อมูลและจากการพิจารณาจากการตอบแบบสอบถาม พบว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญตอบแบบสอบถามไปในทิศทางที่ไม่สามารถระบุความคิดเห็นได้ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มมาทางด้านลบ ด้วยเหตุนี้ น่าจะพิจารณาได้ว่าความสนิทสนมและความคุ้นเคยส่วนตัว มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการฯ ในครั้งนี้เป็นอย่างสูง จึงทำให้เกิดความเกรงใจที่ไม่กล้าตัดสินใจตอบคำถามไปในทิศทางด้านใดด้านหนึ่งอย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีกลุ่มตัวอย่างให้ความคิดเห็นในทางบวกด้วย จึงสรุปได้ว่าตัวแปรอันเป็นความสนิทสนมคุ้นเคยนี้มีอิทธิพลต่อการละลายความรู้สึกคิดและสร้างความเกรงใจแก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ทำให้ไม่สามารถแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่แท้จริงออกมาได้

ความใกล้ชิดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา

โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือได้ว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการรัฐสภาโดยปริยาย กล่าวคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานรัฐสภา เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งตำแหน่งประธานสภานี้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีโอกาสดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (2 คน) ซึ่งจะมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปตามวาระ และการได้คะแนนเสียงข้างมากของพรรคการเมืองต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยประเด็นนี้จึงทำให้เกิดความรู้สึกเชิงจิตวิทยาของข้าราชการรัฐสภาสามัญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นผู้บังคับบัญชาของตนโดยปริยาย ดังแผนภูมิแสดงโครงสร้างสายบังคับบัญชา ดังนี้

**แสดงโครงสร้างสายการบังคับบัญชา
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : โครงสร้างทางตำแหน่ง**



หมายเหตุ ดูโครงสร้างและรายละเอียดในภาคผนวก

นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีกฎระเบียบเพื่อใช้บังคับแก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ โดยมีกฎ ก.ร. (คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา) มาใช้บังคับ โดยเฉพาะ กฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ข้อ 12¹ ได้กล่าวถึงความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ไว้ว่า "... การดูหมิ่นเหยียดหยามสมาชิกรัฐสภาและราษฎร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

ด้วยกฎ ก.ร. ที่ใช้บังคับนี้อาจส่งผลทางด้านจิตวิทยาต่อข้าราชการรัฐสภาสามัญ ถึงการที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญจะให้ความคิดเห็นใด ๆ เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะความคิดเห็นทางด้านลบ โดยจะมีความคำนึงถึงว่า การให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางตำแหน่งและโอกาสก้าวหน้าในอาชีพข้าราชการของตน ซึ่งประเด็นนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยตัดสินใจไม่เลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ 9 ขึ้นไป เพื่อใช้ในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากข้าราชการระดับดังกล่าวจะมีจำนวนน้อยแล้ว ข้าราชการฯ ระดับนั้นมีความใกล้ชิดต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองค่อนข้างสูงด้วย ดังนั้นการขึ้นสู่ตำแหน่งการบริหารของข้าราชการรัฐสภาทุกระดับจึงต้องผ่านการพิจารณาความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีความใกล้ชิดคุ้นเคยกับข้าราชการการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การตอบแบบสอบถามของข้าราชการรัฐสภาสามัญเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จึงไม่แปลกที่จะได้คำตอบที่เป็นกลาง ๆ และไม่ แสดงทิศทางใดทิศทางหนึ่ง

¹ กฎก.ร. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ.

ความรู้สึกที่คาดหวังต่อการพึ่งพาเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพราชการ

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะผู้ที่ได้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งเป็นข้าราชการประจำต้องสังกัดและขึ้นตรงต่อการบริหารงานนั้น มีส่วนต่อการให้คุณและโทษต่ออาชีพข้าราชการประจำค่อนข้างมาก จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางด้านลบเพราะเชื่อว่าจะไม่ส่งผลดีแก่ตนเอง และอาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงต่อความก้าวหน้าในอาชีพของตนเป็นเหตุให้การตัดสินใจต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นมีค่าเฉลี่ยที่เป็นกลาง นอกจากนี้ข้าราชการรัฐสภาสามัญดังกล่าว อาจมีความรู้สึกที่คาดหวังต่อการพึ่งพา เพื่อให้มีการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพราชการของตน โดยที่อาจขอความช่วยเหลือต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด คนหนึ่ง หรือการวิ่งเต้นต่อผู้บังคับบัญชาาระดับสูงโดยตรง และโดยที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการส่วนตัว ทั้งด้านการเป็นบุคคลในพื้นที่เดียวกัน หรือจากการปฏิบัติงานหรือการประสานงานร่วมกันในฐานะที่พบเห็นกันในหน่วยงานเดียวกัน จึงทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญมีโอกาสที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์ได้มาก ซึ่งจากการศึกษาของจรรยาพร สุวรรณพันธุ์ ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ต่อการบรรจุ แต่งตั้งและการโยกย้ายบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า

“... การบรรจุแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เพื่อบริหารงานภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา² เป็นไปอย่างไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถแต่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์กันอย่างกว้างขวาง “³

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้แยกออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2535.

³ จรรยาพร สุวรรณพันธุ์, “ความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกรัฐสภา ปี พ.ศ. 2535,” สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2535, หน้า 72 (อัดสำเนา).

ซึ่งผลของการศึกษานี้สะท้อนความเป็นจริงค่อนข้างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างความรู้สึกรอคอยต่อการพึ่งพาเพื่อการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพข้าราชการของกลุ่มตัวอย่าง จึงทำให้กลุ่มตัวอย่างไม่กล้าแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทิศทางใด ทิศทางหนึ่ง

กฎระเบียบที่ควบคุมไม่ให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ

ดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อ ความใกล้ชิดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาแล้วว่า ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มีกฎ ก.ร. (คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะฉบับที่ 4 ด้วยวินัย ข้าราชการรัฐสภาสามัญ⁴ ข้อ 12 ดังนี้

“ ข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องต้อนรับ และให้ความสะดวกแก่สมาชิกรัฐสภา และประชาชนผู้ติดต่อราชการอันเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า และด้วยความสุภาพเรียบร้อย ห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยามสมาชิกรัฐสภา และประชาชนผู้ติดต่อราชการ การดูหมิ่น เหยียดหยาม สมาชิกรัฐสภา และประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

ข้อความที่ระบุในกฎ ก.ร. ดังกล่าวถึงการบ่งบอกว่าการดูหมิ่น เหยียดหยามสมาชิกรัฐสภา⁵ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นย่อมทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการแสดงออกซึ่ง

⁴ กฎ ก.ร. ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ และให้มีการยกเลิกกฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ, กฎ ก.ร. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2520) ว่าด้วยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง.

⁵ สมาชิกรัฐสภาคือ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความคิดเห็นถูกควบคุมด้วย กฎ ก.ร. ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว และจากการพิจารณาบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) และ อ.ก.ร. นั้น พบว่าเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นส่วนใหญ่ (ดูรายละเอียดภาคผนวก) และนอกนั้นเป็นข้าราชการประจำระดับสูง หรืออดีตข้าราชการประจำ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองอย่างใกล้ชิด

กฎ ก.ร. จึงมีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งหากจะกล่าวไปแล้วการออกกฎ ก.ร. เป็นการออกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกลุ่มข้าราชการการเมืองก็ว่าได้ (พิจารณาจากรายชื่อ ก.ร. และ อ.ก.ร. ในภาคผนวก) ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญไม่กล้าที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นดังกล่าว

ความรู้สึกที่ต้องการดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียงและเกียรติภูมิของสถาบัน

จากการที่คะแนนเฉลี่ยเกี่ยวกับความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่แสดงน้ำหนักในทิศทางใด ทิศทางหนึ่งนั้น อาจเนื่องมาจากความรู้สึกในคุณค่าและการดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียงและเกียรติภูมิของสถาบันนิติบัญญัติ โดยที่รัฐสภาเป็นสถาบันระดับชาติ ทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีองค์กรดำเนินงานคือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่เป็นกลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามที่มีคะแนนเฉลี่ยซึ่งแปรผลออกมาแบบไม่มีทิศทาง ทั้ง ๆ ที่การให้ความคิดเห็นหากข้าราชการรัฐสภาสามัญมีความคิดเห็นไปในเชิงบวกก็สามารถที่จะให้ความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของตนแต่อย่างใด ซึ่งจากการพิจารณาการตอบแบบสอบถามมักพบว่า เป็นการสงวนความคิดเห็นเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ถ้ากลุ่มตัวอย่างไม่แสดงความคิดเห็นในเชิงบวกก็สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นเชิงลบออกมาได้ ถ้าไม่เป็นการสงวนความคิดเห็นนั้น เมื่อเป็นลักษณะนี้จึงกล่าวได้ว่าข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องการที่จะดำรงไว้ซึ่งชื่อเสียงและเกียรติภูมิของหน่วยงานหรือสถาบันที่ตนสังกัดอยู่ โดยที่ไม่กล้าแสดงออกทางความคิดเห็นส่วนตัวเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ในการปฏิบัติงานระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับข้าราชการ รัฐสภาสามัญมักมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างสม่ำเสมอ ย่อมทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ที่ต้องเป็นฝ่ายรับคำสั่งและการให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ที่ตลอดจนความพึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุผลนี้จึงอนุมานได้ว่าการที่ข้าราชการ รัฐสภาสามัญไม่ตอบคำถามทั้งเชิงบวก และเชิงลบ แต่ให้ความคิดเห็นโดยค่าเฉลี่ยที่เป็นกลาง จึงเป็นการสงวนความคิดเห็นของตนเองเพื่อต้องการที่จะปกป้องชื่อเสียงและเกียรติภูมิทั้งของตนเอง และของสถาบันไว้ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความรู้สึกที่มีคุณค่าแห่งตน และธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรี เกียรติภูมิและสถาบันอันจะทำให้ตนเองเกิดความรู้สึกในคุณค่า แม้ว่าจะต้องมีการใช้กลไกในการปกป้อง (defence mechanism) กับสิ่งที่ตนได้รับรู้หรือประสบพบเห็นก็ตาม ซึ่งนับว่าเป็นความต้องการของข้าราชการรัฐสภาสามัญเอง ซึ่งก็มีความสอดคล้องตามทฤษฎีความต้องการของ มาสโลว์⁶ (Maslow's hierarchy of needs) ในขั้นของความต้องการที่จะได้รับการยอมรับนับถือ และเห็นว่าตนมีคุณค่าต่อกลุ่ม (esteem needs) และด้านความปารถนา ความรู้ความเข้าใจในความเป็น ศักดิ์ศรีของตน (self actualization) เป็นเหตุให้ข้าราชการ รัฐสภาสามัญสงวนความคิดเห็นที่จะไม่แสดงความคิดเห็นทั้งในด้านบวกและลบ ต่อบทบาทของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความไม่มั่นใจต่อภาพลักษณ์เชิงประจักษ์

ปัจจัยหรือตัวแปรนี้เป็นประเด็นสุดท้ายของการที่จะอภิปรายให้เห็นถึงการที่ กลุ่มตัวอย่างข้าราชการรัฐสภาสามัญไม่แสดงความคิดเห็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเกี่ยวกับ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างข้าราชการรัฐสภา

⁶ พยอม วงศ์สารศรี, จิตวิทยาการศึกษา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สารเศรษฐ์ : ม.ป.ป.)

สามัญไม่มั่นใจต่อภาพลักษณ์เชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คะแนนเฉลี่ยจากการตอบแบบสอบถามของข้าราชการรัฐสภาไม่ระบุทิศทางเกี่ยวกับความคิดเห็นไปด้านใดด้านหนึ่ง

ความไม่มั่นใจต่อภาพลักษณ์เชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ อาจเป็นความไม่มั่นใจที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญมองไม่เห็นบทบาทที่แท้จริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีบทบาทในการทำงานในด้านใด (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทฯ ในบทที่ 2) เมื่อเป็นเช่นนี้กระบวนการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีการกำหนดให้ชัดเจนและมีความเป็นรูปธรรมให้มากขึ้นเพื่อที่บุคคลทั่วไปสามารถประเมินบทบาทและแนวปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่เดียวกันควรมีการรณรงค์เรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแนวประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นการเผยแพร่แก่ประชาชนให้มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งปฏิบัติงานใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สามารถมองภาพลักษณ์ที่เกี่ยวกับบทบาทอย่างชัดเจนแล้วก็อาจจะสรุปได้ว่าประชาชนทั่วไปที่อยู่ห่างไกล และไม่ได้สัมผัสการปฏิบัติงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างใกล้ชิดย่อมไม่ทราบถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและขาดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ อันจะส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อกระบวนการทางประชาธิปไตยต่าง ๆ และโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะต้องเข้าไปแก้ปัญหาท้องถิ่นและปัญหาของชาติในสภา บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีความแน่ชัดและควรสร้างความประจักษ์ให้เกิดขึ้นแก่สาธารณชน อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการแสดงความคิดเห็นตามสิทธิทางกระบวนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบาทที่มีอยู่

เมื่อความไม่มั่นใจต่อภาพลักษณ์เชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพแห่งแนวทางประชาธิปไตยดังได้กล่าวมาแล้วแต่การที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งอีกด้านหนึ่งถือว่าเป็นประชาชนทั่วไปผู้หนึ่งด้วยยังขาดความแน่ใจต่อบทบาทดังกล่าว จึงน่าเป็นห่วงว่าระบอบประชาธิปไตยแบบการเป็นตัวแทนนั้น จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นและสังคมได้ดีเพียงใด

นั้น คงต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความตระหนักในภาระหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนการประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์ให้เกิดขึ้นในโอกาสต่อไป ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ วงษ์ เลิศไพศาล⁷ ได้เคยศึกษาความคิดเห็นของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปีสุดท้ายที่มีต่อฐานะและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ซึ่งน่าจะมีความสอดคล้องกับผลงานวิจัยที่น่าเสนอนี้ กล่าวคือ ผลจากการศึกษาดังกล่าว พบว่า นิสิตขาดความเชื่อมั่น ทัศนคติในความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเกี่ยวกับความรู้ในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นิสิตมีความรู้ในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพอสมควร

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ สุนันท์ อังเกิดโชค⁸ ได้ศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทางลบ และเมื่อพิจารณาจากตัวแปรพบว่า อาชีพข้าราชการและผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมสูง มีทัศนคติเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวในทางลบค่อนข้างสูงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับกลุ่มอาชีพและตัวแปรอื่น ๆ

ซึ่งผลของการศึกษาดังกล่าวค่อนข้างมีความใกล้เคียงกันหรือเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันอย่างชัดเจน แม้ว่าผลของการศึกษาของผู้วิจัยฉบับนี้ กลุ่มตัวอย่างไม่แสดงความคิดเห็นอย่างมีทิศทางด้วยเหตุผลและปัจจัยที่อภิปรายไปแล้วนั้น เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับสภาผู้แทนราษฎรและในอีก

⁷ วงษ์ เลิศไพศาล. "วัฒนธรรมการเมือง ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของนิสิตปีสุดท้าย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่มีต่อฐานะและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทน," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

⁸ สุนันท์ อังเกิดโชค. "ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ฐานะหนึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโดยปริยายทำให้ผลของการศึกษาที่ได้เป็นไปในทิศทางที่กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามสามารถนำผลของการศึกษาที่ได้นี้เปรียบเทียบกับงานศึกษาวิจัยอื่น ๆ ในประเด็นเดียวกันได้ เพื่อเปรียบเทียบน้ำหนักของตัวแปรที่ศึกษา โดยเฉพาะจากการศึกษาของ สุนันท์ อังเกิดโชค ในตัวแปรอาชีพข้าราชการ ซึ่งพบว่ามีทัศนคติต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทางลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งในผลการศึกษาของผู้วิจัยกลุ่มตัวอย่างข้าราชการ รัฐสภาสามัญอาจแสดงความคิดเห็นต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในทางลบได้ (ด้วยเหตุผลที่กล่าวไว้แล้ว) แต่ก็ มีข้อสังเกตคือในขณะที่คะแนนเฉลี่ยของความคิดเห็นนั้นไม่บ่งบอกทิศทางเกี่ยวกับความคิดเห็นในด้านบวกเลย

สำหรับในด้าน ความคิดเห็นของข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือมีสถานภาพในสภาผู้แทนราษฎรในระดับต่าง ๆ กัน อาทิ การดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการ และกรรมการ ต่าง ๆ นั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ข้าราชการรัฐสภาสามัญส่วนใหญ่ (N = 512) ให้ความเห็นว่า บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสถานภาพการดำรงตำแหน่งต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎรไม่มี ความแตกต่างกัน เนื่องจากตำแหน่งต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นมีการผลัดเปลี่ยนเวียนกันไปและไม่เป็นตำแหน่งประจำ (N = 417) กล่าวคือตำแหน่งต่าง ๆ จะได้รับการจัดสรรตามโควตาของพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากเป็นสำคัญ ฉะนั้นในการเลือกตั้งแต่ละครั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งที่กล่าวมานั้นย่อมผันแปรไปตามกระบวนการทางการเมือง ซึ่งจะสังเกตได้ว่าในแต่ละสมัยตำแหน่งต่าง ๆ จะไม่มีบุคคลใดได้รับตำแหน่งนั้นซ้ำ ๆ กันเสียเป็นส่วนมาก

ส่วนอีกความเห็นหนึ่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญเกี่ยวกับประเด็นข้างต้นพบว่า บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสถานภาพการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต่างมีความตระหนักต่อบทบาทที่ตนได้รับ (N = 396) นั้นหมายถึงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องยอมรับตำแหน่งอันเป็นกติกากฎทางการเมือง และต่างต้องแสดงบทบาทของตนตามหน้าที่ และไม่มีผู้ใดละเมิดหน้าที่ต่อกันตามสมัยที่ตนได้รับตำแหน่งนั้น ๆ อาทิ

ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ (ดูรายละเอียดและอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งในภาคผนวก) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งจะเป็นเสมือนผู้นำในการประชุมและดำเนินกิจกรรม ตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ได้รับ ในขณะที่ตำแหน่งกรรมการในขณะนั้น ๆ จะไม่สามารถแสดงบทบาทที่เกินขอบเขตของตนหรือการแสดงบทบาทที่เทียบเท่ากับตำแหน่งประธานคณะกรรมการนั้น ๆ ได้ ซึ่งกฎกติกานี้ก็มีการถือปฏิบัติกันทั่วไปในองค์กรประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ทุกระดับ

ดังนั้นกล่าวได้ว่า บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แสดงออกเกี่ยวกับสถานะภาพของตนในแต่ละสมัยนั้น เป็นไปอย่างเหมาะสมกล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต่างแสดงออกซึ่งบทบาทไปในทิศทาง ที่เหมาะสมและรู้ว่าตนดำรงตำแหน่งอะไร และมีบทบาทอย่างไร ถึงแม้ว่าในรายละเอียดของ บทบาทซึ่งข้าราชการรัฐสภาสามัญไม่สามารถให้ความคิดเห็นอย่างมีทิศทางได้ (ตามปัจจัยของแผนภูมิหกเหลี่ยมที่นำเสนอไว้แล้ว)

สำหรับกรณีการศึกษาความพึงพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการบริการข้อมูลข่าวสารและระเบียบวิธีต่าง ๆ เพื่อการประชุมสภาอันเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพในแง่มุมที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการรัฐสภาสามัญต่างมีปฏิสัมพันธ์กันในฐานะขององค์กรพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานและบริการที่ได้รับในระดับปานกลาง⁹ พร้อมทั้งได้เสนอทิศทางในการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติงาน โดยที่มุ่งหวังให้บริการทางวิชาการและข่าวสารข้อมูล (ดูรายละเอียดหน่วยงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ให้บริการทางวิชาการในภาคผนวก) มีความคล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

⁹ ฝ่ายบริการค้นคว้า หอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้บริการข้อมูลและแนวทางการปรับปรุง, เอกสารตีพิมพ์ไม่เผยแพร่, 2517.

จากข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นดังกล่าว มีความสอดคล้องกับการศึกษาของ จรวยพร สุวรรณพันธ์¹⁰ เกี่ยวกับความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาต่อการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ดังนี้

1. สมาชิกรัฐสภาเห็นว่าตามรูปแบบการจัดองค์กรในปัจจุบัน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาสามารถให้บริการสมาชิกรัฐสภาได้ดีพอสมควร
2. สมาชิกรัฐสภาเห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. สมาชิกรัฐสภาเห็นว่า การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรนิติบัญญัติจะทำให้สมาชิกรัฐสภามีข้อมูลประกอบการตัดสินใจมากขึ้น
4. สมาชิกรัฐสภาเห็นว่า ควรจะมีการโอนหน่วยงานอื่นมาสังกัดรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาวิจัยที่สำคัญทั้ง 2 เรื่อง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีปัญหาที่จะต้องทำการปรับปรุงดังต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างได้เกิดขึ้น แต่โครงสร้างบางโครงสร้างยังมิได้ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
2. การประสานงานภายในระหว่างฝ่ายวิชาการกับฝ่ายปฏิบัติการยังไม่ดีเท่าที่ควร
3. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความจำเป็นในการที่จะต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อประโยชน์ต่อการจัดเก็บและเรียกสอบถามข้อมูล
4. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากำลังคนด้วยการฝึกอบรมและดูงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ
5. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความจำเป็นในการที่จะต้องเป็นแกนนำและกำลังสำคัญในการเสริมสร้างภาพพจน์ของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีความพึงพอใจในระบบการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ให้แก่ตนในระดับปานกลางก็ตาม แต่ใน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

แนวทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับข้าราชการรัฐสภาสามัญ จึงทำให้รูปแบบการปฏิบัติงานมีลักษณะของความเป็นกันเอง และเน้นในระบบอุปถัมภ์¹¹ จนบางครั้งอาจมองดูว่าระบบงานและสายการบังคับบัญชาลดความศักดิ์สิทธิ์ หรือความน่าเชื่อถือลงไป เพราะฉะนั้นจึงทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับรูปแบบการปฏิบัติงานลักษณะดังกล่าว¹² นอกจากนี้ยังพบว่า ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีความสนิทสนมคุ้นเคยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีความคุ้นเคยส่วนตัวมากเท่าใด มักจะส่งผลให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้นั้นขาดความเคารพต่อกฎกติกาของระเบียบราชการ และมักปฏิบัติงานข้ามสายบังคับบัญชา ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบการบังคับบัญชาอยู่เนือง ๆ¹³ เนื่องจากถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปกป้องตนเองได้ นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำย่อมจะมีความเกรงใจต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้น ๆ ด้วย

จึงกล่าวได้ว่า ในกระบวนการปฏิบัติงานของข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มุ่งให้บริการกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างให้ความเป็นกันเองและยึดแนวทางในการประนีประนอมข้าราชการส่วนใหญ่มีความพึงพอใจและปฏิบัติงานแบบมีขวัญและกำลังใจ แต่ในทางตรงกันข้ามรูปแบบของวิธีการปฏิบัติงานดังกล่าวอาจเป็นดาบสองคมที่ทำให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ขาดความตระหนักต่อหน้าที่ราชการของตน อาศัยประโยชน์จากการสนิทสนมคุ้นเคยอย่างเป็นการส่วนตัวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้กระบวนการบังคับบัญชาขาดความน่าเชื่อถือและสร้างปัญหาและความลำบากใจให้แก่ผู้บริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำ ฉะนั้นหากข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้มีความประพฤติดังกล่าวมีความสำนึกและตระหนักต่อระบบราชการ และลดเลิกพฤติการณ์ดังกล่าวก็จะเป็นการดีต่อระบบงาน และเกียรติภูมิของสถาบันนิติบัญญัติได้มาก

¹¹ จากการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ 1-7 จำนวน 35 คน ระหว่างวันที่ 1-30 ธันวาคม 2540

¹² แหล่งที่มาเดียวกัน

¹³ แหล่งที่มาเดียวกัน