

การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียน เป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่

Public Relation Administration for Farmers to Register as Informal Worker in Chiangmai Province

กัญจนา กลิ่นทอง และ สัมพันธ์ พลภักดิ์

Kunchana Klinthong and Sampant Polpak

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Eastern Asia University

บทคัดย่อ

การวิจัยแบบผสมผสานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ (2) แนวทางการบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ (3) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญทำให้การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ และ (4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ ประชากรที่ศึกษาได้แก่ เกษตรกรในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 1,103 คน สำหรับสถิติที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าการถดถอยพหุคูณ และการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัญหาที่สำคัญ คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (2) แนวทางการบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ ควรวางแผนโครงการต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง การเข้าถึงกลุ่มเกษตรกร และ (3) ตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี ที่เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุล

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, การประชาสัมพันธ์, เกษตรกรขึ้นทะเบียน, แรงงานนอกระบบ

Abstract

This mixed research method the main objectives of this research were to study (1) public relation administration problems for farmers to register as informal workers in Chiang Mai province (2) public relation administration guidelines for farmers to register as informal workers in Chiang Mai province (3) factors are contributed significantly to the management of public relations for farmers to register are informal workers in Chiang Mai province successful and (4) study to publicize administration strategy for farmers to register are informal workers in Chiang Mai province. Population surveyed included the entire population of 1,103 farmers in Chiang Mai province. Statistics used were mean, standard deviation, multiple regression, and Pearson's correlation. The study findings showed that (1) a major problem was reasonableness aspect because the Chiang Mai Official did not effectively public relation for farmers to register are informal workers (2) a major administration guideline for

Chiang Mai Official was to take active in the planning process of public relation projects for approach to farmers (3) the Chiang Mai Official strategic administrative model of public relation for farmers to register are informal workers according to the Good Governance that factors are contributed significantly to effectiveness administration Balance Scorecard organization.

Keywords: administration, public relation, farmer register, Informal worker



บทนำ

กลุ่มแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงานภาคเกษตร และผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่มีนายจ้างยังไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีระบบภาษี ไม่มีระบบบัญชีเงินเดือน มีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอน และเปราะบางต่อความผันผวนของรายได้ที่จะนำไปใช้ในการบริโภค เมื่อเทียบกับประเทศที่มีรายได้ประชาชาติต่อหัวในระดับเดียวกัน ประเทศไทยมีสัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบที่สูงกว่าประเทศอื่น ๆ คือ คิดเป็นสองในสามของ การจ้างงานทั้งหมด หรือประมาณสามในสี่ของสถานประกอบการในประเทศ สาเหตุของสภาพการณ์ดังกล่าวอาจยังไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัด แต่ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะภาคการผลิต ในระบบ (formal-sector establishments) มีการว่าจ้างหรือต่อจ้าง (sub-contracting) ให้ภาคการผลิตนอกระบบ (formal-sector enterprise) เป็นจำนวนมาก หรืออาจเป็นความตั้งใจของผู้ประกอบการ ที่ต้องการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ โดยการทำธุรกิจ ในครอบครัวขนาดเล็กและอยู่นอกระบบ หรืออาจเป็นเพราะกรอบโครงสร้างทางกฎหมายและสถาบันโดยรวม (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549)

เฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่ ข้อมูลสถิติด้านแรงงานในปี 2557 ชี้ให้เห็นว่า จำนวนแรงงานรวมทั้งหมด 992,811 คน จำแนกเป็นแรงงานในระบบจำนวน 442,377 คน แต่มีแรงงานนอกระบบสูงถึง 550,434 คน คิดเป็นร้อยละ 55.44 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดและที่สำคัญคือ เป็นแรงงานที่เป็นเกษตรกรรวมถึง 134,426ครัวเรือน จากครัวเรือนทั้งหมด 732,313 หลัง ซึ่งจากข้อมูลสถิติแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมี

ความพยายามในการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบให้เข้าสู่ระบบอย่างเป็นรูปธรรม แต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนและส่งเสริมได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก (รวมทั้งผู้ประกอบการอิสระต่าง ๆ) กระจัดกระจาย ขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ รายได้น้อย และไม่มีความมั่นคงด้านรายได้ อีกทั้งไม่ทราบ สิทธิประโยชน์ของการเข้าสู่ระบบ ส่งผลกระทบให้แรงงานที่อยู่นอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม ด้วยลักษณะของแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความหลากหลายในด้านสถานภาพการทำงาน (เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) ลักษณะงาน (เช่น งานในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร) และลักษณะของแรงงาน (เช่น แรงงานเด็ก แรงงานสูงอายุ แรงงานต่างด้าว) ทำให้การบริหารจัดการเพื่อแรงงานกลุ่มนี้ มีความซับซ้อน ทั้งในเชิงเป้าหมาย มาตรการ และพื้นที่การทำงาน เป็นต้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554)

ถึงแม้จะมีข้อมูลทางสถิติที่แสดงออกมาเป็นตัวเลขจากหน่วยงานที่เชื่อถือได้แต่การสำรวจข้อมูลเป็นเพียงการสุ่มตัวอย่างและผ่านกระบวนการคำนวณด้วยวิธีทางคณิตศาสตร์ จึงได้ผลสรุปข้อมูลตัวเลขทางสถิติที่แสดงออกมาในแต่ละปี วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีหนึ่งที่ได้ผลเป็นอย่างดีในการเก็บรวบรวมข้อมูล แต่ยังมีปัจจัยอีกหลายประการที่อาจทำให้ข้อมูลนั้นมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงที่แตกต่างกันตามแต่สภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น วิธีการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การอยู่รวมหมู่ และความเชื่อ รวมถึงการย้ายถิ่นฐานทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป็นต้น ดังเช่นจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีความแตกต่างกันในบริบทด้วยเหตุแห่งความหลากหลายทางชาติพันธุ์และ

วิธีการดำรงชีวิตทั้งที่เป็นประชาชนคนไทยเช่นเดียวกัน ประเด็นด้านข้อมูลจึงเป็นปัญหาต่อการแก้ไขให้ตรงต่อสภาพความเป็นจริงตามเป้าหมายของกระทรวงแรงงาน นอกจากนี้ยังพบว่าสภาพปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานหลายประการ เช่น จำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือการที่อาสาสมัครแรงงานปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่เต็มกำลังความสามารถ หรือการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบทั้งสิ้น เหตุผลในการศึกษาครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องค้นหาคำตอบเชิงประจักษ์เพื่อให้สามารถพัฒนาไปสู่แนวทางการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบกับการรับรู้ข้อมูลและความต้องการที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบ สถานการณ์ของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ ระบบสิ่งแวดล้อม การสร้างและพัฒนาเครือข่ายแรงงานนอกระบบให้เข้มแข็ง ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบได้ในอนาคต (ณัฐฉัตร ประเทืองบริบูรณ์, 2558) กรณีดังกล่าวจึงเกิดเป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการในเรื่องที่จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานแรงงานจังหวัดบริหารจัดการ หรือให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร หรือทำการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับการประชาสัมพันธ์ไม่มีความหลากหลายและกว้างเพียงพอที่จะทำให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานนอกระบบได้

ในเมื่อประเด็นสำคัญของสภาพปัญหาในภาพรวมของการไม่เข้าสู่ระบบประกันตนเพื่อรองรับสวัสดิการที่พึงมีพึงได้จากภาครัฐของแรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรและไม่ได้เป็นเกษตรกร เป็นประเด็นปัญหาในด้านการประชาสัมพันธ์เป็นหลัก ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะทำการศึกษาในประเด็นเรื่อง การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบ เพื่อแสวงหาคำตอบที่ถูกต้องและตรงต่อสภาพความเป็นจริงถึงแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรจากการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพที่จะ

ทำให้เกษตรกรเข้าถึงข้อมูลในด้านต่างๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ด้วยการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้สนใจที่จะศึกษาในพื้นที่ภาคเหนือในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ด้วยเหตุผลที่ว่า จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากร และจำนวนแรงงานนอกระบบสูงที่สุดในภาคเหนือ ในชื่อเรื่อง การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาแนวการบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญทำให้การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ประสบผลสำเร็จ
4. เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

Kaplan & Norton (1992) ประกอบด้วย (1) ด้านภายนอกหน่วยงาน (external perspective or customer perspective) (2) ด้านภายในหน่วยงาน (internal perspective) เช่น กระบวนการบริหารภายในหน่วยงาน (3) ด้านการเรียนรู้และการเติบโต (learning and growth perspective) เช่น ความสามารถในการสร้างหรือพัฒนาหน่วยงาน หรือ การมีบุคลากรที่มีคุณภาพที่มีความรู้ความสามารถมีการพัฒนาตนเอง และมีทัศนคติ และ (4) ด้านการเงิน (financial perspective)

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย ส่วนที่เป็นตัวแปรอิสระคือ แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ซึ่งการศึกษานี้ได้นำมาใช้เพียง 4 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐบาล (3) การปรับปรุงการกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงาน และ (4) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ส่วนตัวแปรตาม คือ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุลที่เรียกว่า บาลานซ์ สกอร์การ์ด (balance scorecard) 4 ด้าน ของ Kaplan & Norton (1992)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยผสมผสาน (mixed method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) เป็นหลัก โดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง และวิเคราะห์ทางสถิติ และการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) มาสนับสนุน ซึ่งเป็นการศึกษาข้อมูลเอกสาร ศึกษากลุ่ม หรือบุคคลโดยการสัมภาษณ์ ทั้งก่อนและภายหลังจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยต้องการทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อค้นหาคำตอบเชิงประจักษ์เพื่อให้สามารถพัฒนาไปสู่แนวทางการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบกับการรับรู้ข้อมูลและความต้องการที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบ สถานการณ์ของแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวข้องกับระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ ระบบสิ่งแวดล้อม การสร้างและพัฒนาเครือข่าย แรงงานนอกระบบให้เข้มแข็ง ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบได้ในอนาคต

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรเป้าหมายที่ทำการศึกษาทั้งหมด ได้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรในพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 134,426 ครัวเรือน จากจำนวนครัวเรือน

ทั้งหมด 732,313 ครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557) กลุ่มตัวอย่างเป็นแรงงานนอกระบบในพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 25 อำเภอ 204 ตำบล จำนวน 1,103 คน ซึ่งได้มาจากการคำนวณเพื่อหาขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Taro Yamane (1973) ที่ระดับความเชื่อมั่น 97% และค่าความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างที่ระดับ 0.03

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้ศึกษาใช้แบบสอบถาม (questionnaire) เป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้ข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างภาคสนามที่ได้นำมาใช้ในการทดสอบหาค่า IOC จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 10 ท่าน ได้ค่าความเที่ยงตรงทั้งฉบับเท่ากับ 0.87 และภายหลังจากทำการปรับปรุงแล้วทำการทดสอบหาค่าความเชื่อถือได้ของแบบสอบถามจำนวน 50 ชุด จากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะเดียวกัน ได้ค่าความเชื่อถือทั้งฉบับได้เท่ากับ 0.95

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ แนวลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ให้ข้อมูลหลักโดยใช้แบบสอบถามแนวลึกที่มีโครงสร้าง (structured in-depth interview form) และทำการสัมภาษณ์ด้วยตัวเองแบบตัวต่อตัว (face to face interview) จนครบทั้ง 10 คน ต่อจากนั้น จึงนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาประมวลวิเคราะห์ และนำเสนอด้วยวิธีการบรรยาย (descriptive interpretation) ได้นำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งถือเป็นข้อมูลเสริมที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพไปเปรียบเทียบหรือเทียบเคียงกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงปริมาณว่ามีความเห็นเหมือนกัน คล้ายกัน หรือแตกต่างกัน เป็นต้น

การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

เป็นการวิเคราะห์ในรูปตาราง (contingency analysis) รวมทั้งใช้รูปแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analytical approach) สำหรับสถิติที่ใช้ใน

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ประกอบด้วย (1) ค่าสถิติร้อยละ (percentage) ใช้วิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง เช่น เพศ และระดับการศึกษา เป็นต้น (2) ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) หรือ SD ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชากร และ (3) ค่าการถดถอยพหุคูณ (multiple regression) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient) ใช้ในการวิเคราะห์หรือพิสูจน์การส่งผลของตัวแปรอิสระต่อตัวแปรตาม

ผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 55.99 เป็นชาย และที่เหลือ ร้อยละ 44.01 เป็นหญิง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 32.30 มีอายุ 25-34 ปี และ ร้อยละ 54.79 มีการศึกษามากกว่า ม.6

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถาม พบว่า (1) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดมีปัญหาด้านประโยชน์สุขของเกษตรกร เห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.93) ว่า สื่อประชาสัมพันธ์ของจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เกษตรกรไม่ทราบว่ามีสิทธิสมัครขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกับราชการ เพื่อขอรับความช่วยเหลือขึ้นพื้นฐาน (2) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดมีปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ และ เห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดไม่มีแผนปฏิบัติการด้านการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น ไม่ได้มอบหมายให้ฝ่ายปกครองท้องถิ่น (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ., เทศบาล และ อบต.) เป็นผู้ดำเนินการทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ใกล้ชิดกับเกษตรกร (3) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดไม่ได้กำหนดให้ปัญหาแรงงานนอกระบบในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจำนวนสูงถึง 550,000 คน เป็นภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาของจังหวัด และ เห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดมีปัญหาด้านการปรับปรุงภารกิจ

ของจังหวัดให้ทันต่อสถานการณ์ (4) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดไม่ได้ติดตามผลการประชาสัมพันธ์แล้วนำจุดอ่อนมาปรับปรุง พัฒนา เพื่อให้การประชาสัมพันธ์ถึงมือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากที่สุด และ เห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดมีปัญหาด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานราชการอย่างสม่ำเสมอ

ขณะที่แนวทางการบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า (1) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดควรแก้ไขปัญหาด้านประโยชน์สุขของเกษตรกร และเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.93) ว่า สื่อประชาสัมพันธ์ของจังหวัดควรมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เกษตรกรทราบว่า มีสิทธิสมัครขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกับราชการ เพื่อขอรับความช่วยเหลือขึ้นพื้นฐาน (2) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดต้องมีแผนปฏิบัติการด้านการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น ไม่ได้มอบหมายให้ฝ่ายปกครองท้องถิ่น (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล และ อบต.) เป็นผู้ดำเนินการทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ใกล้ชิดกับเกษตรกร และเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.99) ว่า จังหวัดต้องแก้ไขปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ (3) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.51) ว่า จังหวัดต้องกำหนดให้ปัญหาแรงงานนอกระบบในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจำนวนสูงถึง 550,000 คน เป็นภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาของจังหวัด และเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.45) ว่า จังหวัดต้องแก้ไขปัญหาด้านการปรับปรุงภารกิจของจังหวัดให้ทันต่อสถานการณ์ (4) กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.41) ว่า จังหวัดไม่ได้ติดตามผลการประชาสัมพันธ์แล้วนำจุดอ่อนมาปรับปรุง พัฒนา เพื่อให้การประชาสัมพันธ์ถึงมือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.41) ว่า จังหวัดต้องแก้ไขปัญหาด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานราชการอย่างสม่ำเสมอ

ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญทำให้แนวการบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงาน

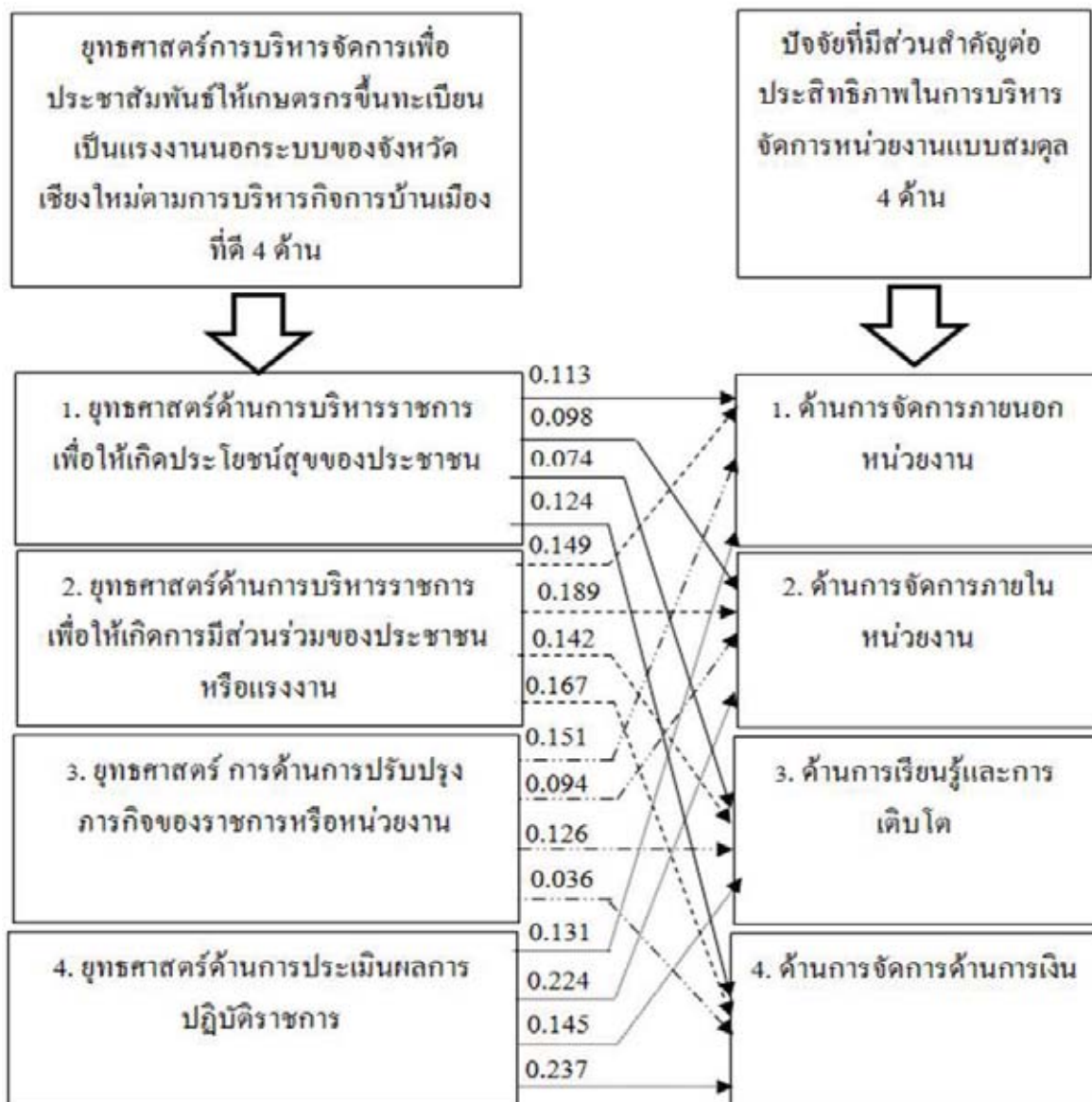
นอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ประสบผลสำเร็จ พบว่า กลุ่มตัวอย่างล้วนเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.92) ว่า เจ้าหน้าที่ของจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้ในกฎหมายประกันสังคม และบูรณาการร่วมกันในการประชาสัมพันธ์ และรณรงค์ให้เกษตรกรสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนเพื่อให้เข้าถึงสิทธิที่ควรจะได้รับ และเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.74) ว่า การที่จังหวัดได้รับความร่วมมือจากเกษตรกร และสมัครใจขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน กองทุนประกันสังคม เห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.68) ว่า การที่ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดเห็นความสำคัญ และมีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน และ (2) เห็นด้วยในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 1.95) ว่า การที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจน และสนับสนุนให้จังหวัดส่งเสริมให้แรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรสมัครเป็นผู้ประกันตน พร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินการอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.86) ว่า จังหวัดควรให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เห็นด้วยในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 2.79) ว่า จังหวัดควรให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ด้านการบริหารราชการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือแรงงาน เห็นด้วยในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.13) ว่า จังหวัดควรให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ด้านการปรับปรุงภารกิจของราชการหรือหน่วยงาน และเห็นด้วยในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.03) ว่า จังหวัดควรให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มต่อภาพรวมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุล จำแนกตามเพศ ได้แก่ เพศชาย และเพศหญิง พบว่า ค่า Sig. (2-tailed) มากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ Sig. (2-tailed) < 0.05) (ค่า Sig. (2-tailed) เท่ากับ 0.068) ซึ่งความหมายว่า ความคิดเห็นระหว่างกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มที่เป็นเพศชายกับเพศหญิงไม่

แตกต่างกัน ขณะที่ การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มต่อภาพรวมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุล จำแนกตามระดับการศึกษา ได้แก่ การศึกษาดำรงต่ำกว่า ป.6 และการศึกษาสูงกว่า ป.6 พบว่า Sig. (2-tailed) มากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ (Sig. (2-tailed) < 0.05) (ค่า Sig. (2-tailed) เท่ากับ 0.557) ซึ่งหมายความว่า ความคิดเห็นระหว่างกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มที่มีการศึกษาดำรงต่ำกว่า ป.6 และมีการศึกษาสูงกว่า ป.6 ไม่แตกต่างกัน

ส่วนที่ 3 สรุปผลการวิเคราะห์ที่ได้จากความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของกลุ่มตัวอย่าง ผลการทดสอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 4 ด้านที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุล 4 ด้าน พบว่า ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 4 ด้าน เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุล ซึ่งสามารถเขียนเป็นตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ ได้ดังรูป



ภาพ 1 ตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุล

ส่วนที่ 4 การสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญพบว่าผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 10 คน เห็นด้วยว่า (1) จังหวัดเชียงใหม่ควรประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบ (2) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเกษตรกรที่ใช้เป็นยุทธศาสตร์หลักในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร ควรขยายขอบข่าย

การสร้างศูนย์ประสานงานการเรียนรู้ ครอบคลุมไปทั่วทั้งจังหวัด และ (3) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมือง 4 ด้าน เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุลทั้งสิ้น

การอภิปรายผล

เหตุผลสำคัญที่กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นเกษตรกรในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เห็นด้วยในระดับมากต่อสภาพปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ในเรื่องสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ที่จะได้รับ รวมถึงการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากแรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่สามารถเลือกงานที่จะทำได้ตามความต้องการ ประสกับปัญหาค่าตอบแทนน้อยงานขาดความต่อเนื่อง ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องสร้างโอกาสให้กับแรงงานนอกระบบอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการพัฒนาความรู้และศักยภาพให้เพิ่มขึ้น ให้ความรู้ถึงสิทธิที่ควรจะได้รับและการเข้าถึงสิทธิ

ถึงแม้ว่าจังหวัดเชียงใหม่จะได้ดำเนินการเพื่อประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานนอกระบบของจังหวัดเชียงใหม่ ในเรื่องสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะได้รับ รวมถึงการขึ้นทะเบียนแรงงานนอกระบบที่เป็นเกษตรกรจังหวัดเชียงใหม่แล้ว ซึ่งแนวทางการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555-2559 ที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแผนการดำเนินงานต่อเนื่องและเกิดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม แต่การที่แรงงานนอกระบบไม่มีนายจ้าง จึงทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใด ๆ ในการทำงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องงานที่มั่นคง ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ความปลอดภัยในการทำงานและความมั่นคงในการดำรงชีวิต การเข้าไม่ถึงทรัพยากรและการสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่มีองค์กรตัวแทน ทำให้ขาดอำนาจการเจรจาต่อรอง รวมทั้งขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย สิทธิ และสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานที่พึงมีพึงได้รับในฐานะที่เป็นกำลังแรงงานของประเทศ และถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีบริการภาครัฐเกิดขึ้นมากมายที่ครอบคลุมประชากร ทุกกลุ่ม จึงควรลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงานที่ยังขาดการเชื่อมโยงตามเหตุผลที่ต่อเนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานหลายประการ เช่น จำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่อการะงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือการที่อาสาสมัครแรงงานปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่เต็มกำลัง

ความสามารถ หรือการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาในการบริหารจัดการด้านแรงงานนอกระบบทั้งสิ้น ดังนั้น จังหวัดเชียงใหม่จึงต้องตระหนักถึงความสำคัญในการดำเนินการกิจเพื่อแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือแรงงานนอกระบบตามแนวนโยบายดังกล่าว

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งนี้

จังหวัดเชียงใหม่ควรบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ด้วยการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างทั่วถึงและครอบคลุม เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงการบริการของรัฐโดยไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ตนเองและผู้อื่น ควรส่งเสริมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญกับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ อันอยู่เหนือการควบคุมของเราด้วยการสร้างภูมิคุ้มกัน ด้วยการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนการปฏิบัติราชการ ควรติดตามผลการประชาสัมพันธ์ว่าประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการติดตามผลการประชาสัมพันธ์แล้วนำจุดอ่อนมาปรับปรุง พัฒนาเพื่อให้การประชาสัมพันธ์ถึงมือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ขณะที่ จังหวัดเชียงใหม่ควรส่งเสริมเกษตรกรได้รับการสนับสนุนสู่ระบบการเป็นผู้ประกันตนแล้วช่วยในการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรในชุมชนสมัครเป็นผู้ประกันตน และควรประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรทราบถึงสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือและติดตามการสมัครขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนอย่างต่อเนื่อง โดยบุคลากรของจังหวัดเชียงใหม่ควรพัฒนาตนเอง หรือมีการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในเรื่องการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในการรณรงค์ให้เกษตรกรทั้งหมดสมัครเป็นผู้ประกันตนเพื่อสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่ราชการมอบให้ พร้อมทั้งควรเพิ่มงบประมาณสำหรับการส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ด้านสิทธิประโยชน์ และสมัครเป็นผู้ประกันตนและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาเรื่องการประชาสัมพันธ์ในกลุ่มอื่น ๆ



References

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*.

Massachusetts: Harvard Business School.

National Statistical Office. (2014). *Online system*. Retrieved from <http://www.nso.go.th/> (in Thai)

Praturngboriboon, N. (2015). *Determining the remuneration paid an annual award of local government Chiangmai*. Doctor of Philosophy in Public Administration, Maejo University. (in Thai)

Thailand Development Research Institute. (2011). *Strategic management workers from 2012 to 2016BC*. Bangkok: Author. (in Thai)

The Secretariat of the Senate. (2006). *Workers: Social security protection*. Bangkok: Author. (in Thai)

Yamane, T. (1967). *Elementary sample theory*. NJ: Prentice-Hall..

