



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลทั้ง 7 แห่ง ในท้องที่อำเภอ ไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ในปี พ.ศ. 2532 ได้ดำเนินงานเสร็จสิ้นตามโครงการที่ได้วางไว้ โดยประสบปัญหาในการปฏิบัติไม่มากนัก ทั้งนี้ผู้ศึกษามีความเห็น การที่นโยบายดังกล่าวสามารถปฏิบัติได้ผลนั้น ส่วนหนึ่งมีผลจากการที่ผู้ปฏิบัติได้มีประสบการณ์ในการปฏิบัตินโยบายมานาน ซึ่งส่วนใหญ่ มากกว่า 5 ปี อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานในการวิจัยไว้ 3 ประเด็น กล่าวคือ

1. การปฏิบัตินโยบายโครงการ กสช. ของสภาตำบล เป็นการดำเนินการที่มีปัจจัย และองค์ประกอบสอดคล้องกับกระบวนการปฏิบัตินโยบายตามหลักวิชาการ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิบัตินโยบายไม่ผูกพันกับองค์ประกอบตัวใดตัวหนึ่ง แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกันจะส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายประสบความสำเร็จ

2. กรรมการสภาตำบลเป็นผู้มีส่วนในการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย การพิจารณาจัดสรรโครงการ กสช. ไปสู่การปฏิบัติ เป็นการดำเนินการตามความเป็นจริงที่จะแก้ไขปัญหาของสภาตำบลด้วยตนเอง

3. การกำหนดโครงสร้างขององค์กรการปฏิบัตินโยบายโครงการ กสช. พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติ เอื้ออำนวยให้สภาตำบลสามารถปฏิบัตินโยบายได้โดยอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากกลไกของทางราชการในขั้นตอนสำคัญของการดำเนินงานตามโครงการ

1. บทสรุปการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล

1.1 ด้านองค์ประกอบและปัจจัยในการปฏิบัตินโยบาย จากตัวแบบในการพิจารณาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบายโครงการ กสช. ของสภาตำบลทั้ง 7 แห่ง พบว่าทุกปัจจัยมีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบล โดยปัจจัยแต่ละตัวจะมีความสำคัญที่ค่อนข้างจะเท่าเทียมกันในการที่จะส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายได้บรรลุผล มีความเป็นอิสระจากกัน โดยมีอาจสรุปได้ว่าปัจจัยใดจะมีความสำคัญเหนือกว่ากัน แต่หากว่าปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งมีสภาพแปรเปลี่ยนไป ก็จะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการปฏิบัตินโยบายโดยตรง อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบข้อสังเกตที่น่าสนใจในปัจจัยต่าง ๆ โดยสรุปดังนี้

1.1.1 ปัจจัยด้านจุดมุ่งหมายและมาตรฐานของนโยบาย จุดมุ่งหมายและมาตรฐานของนโยบายโครงการสร้างงานในชนบทมีระยะเวลาการก่อตัวและปรับปรุงมาค่อนข้างยาวนาน มีการแก้ไขปรับปรุงไม่มากนัก ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความเคยชินและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมาตรฐานที่เคยเข้มงวด เช่น ในเรื่องการจ้างแรงงานลดน้อยลง ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความคล่องตัวในการปฏิบัติที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

1.1.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร แม้ว่าทรัพยากรด้านบริหารสภาตำบลจะไม่ประสบปัญหามากนัก แต่ในขณะที่เดียวกันทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการจัดทำโครงการนับตั้งแต่แรงงานซึ่งเริ่มมีปัญหาขาดแคลนงบประมาณที่ได้รับมาน้อย ปัญหาการขาดแคลนวัสดุในพื้นที่ซึ่งเริ่มทวีปัญหามากขึ้น ย่อมจะส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายไม่อาจจะบรรลุผลได้ดี โดยเฉพาะความวัตถุประสงค์ของนโยบายเดิมที่มุ่งให้เกิดการจ้างแรงงานในช่วงฤดูแล้ง

1.1.3 ปัจจัยด้านการสื่อสารติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากภาวะปัจจุบันที่การคมนาคมและการสื่อสารได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ประกอบกับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกรรมการสภาตำบลและข้าราชการในระดับอำเภอ จึงดูเหมือนว่าปัญหาด้านการสื่อสารติดต่อได้คลี่คลายไป สำหรับการสื่อสารภายในกลุ่มราษฎรก็เป็นไปในรูปแบบ วิถีชีวิตของชาวชนบทไทยที่ใช้วิถีพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าการประชุมอย่างเป็นทางการ

1.1.4 ปัจจัยด้านการควบคุมการปฏิบัติงาน จากการควบคุมการปฏิบัติงานโครงการในรูปการจ้างแรงงานซึ่งมีความยุ่งยาก สภาตำบลหันมาใช้วิธีการจ้างเหมาเพื่อให้ตนสามารถควบคุมงานได้ง่ายยิ่งขึ้น และยังส่งผลให้หน่วยเหนือขึ้นไปสามารถควบคุมงานได้ง่ายนับตั้งแต่การจัดตั้งโครงการ จนถึงการปฏิบัติโครงการ

1.1.5 ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ยังพบว่ารูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการยังไม่มีลักษณะการทำงานเป็นกลุ่มตามที่คาดหวังไว้ ผู้เป็นกรรมการเพียงบางคนเท่านั้นที่เป็นผู้ทำงาน ในขณะที่เดียวกันในภาคราชการการผสมผสานเอาผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในสายงานปกติ เข้าเป็นคณะกรรมการ ทำให้กรรมการผู้ต่ำกว่าไม่กล้าที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่ขัดแย้ง

1.1.6 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง ประชาชนส่วนใหญ่อุบัติมีความต้องการและเห็นผลประโยชน์จากการปฏิบัติตามโครงการ และไม่มีปัญหาขัดแย้งถึงขั้นรุนแรงหรือมีการใช้อิทธิพลแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์

1.1.7 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม โครงการ กสช. มีแนวโน้มความต้องการที่สูงขึ้นในแง่การจัดหาบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure)

มากกว่าเงินจ้างแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากเศรษฐกิจของประชาชนเริ่มดีขึ้น ความต้องการเริ่มเปลี่ยนแปลงไป

1.1.8 ปัจจัยด้านทัศนคติ และความตั้งใจของผู้สนับสนุนนโยบายปฏิบัติ ทัศนคติและความตั้งใจของผู้ปฏิบัติได้ก้าวไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะทัศนคติของข้าราชการที่ยอมรับบทบาทของสภาตำบลในการปฏิบัตินโยบาย กสช. ในขณะที่เดียวกับสภาตำบลเองก็มีความตั้งใจในการปฏิบัตินโยบายที่จริงจังยิ่งขึ้น

1.2 ค่านิยมของสภาตำบลในการปฏิบัตินโยบาย อาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัตินโยบายเกี่ยวกับโครงการ กสช. เกือบทั้งหมดขึ้นอยู่กับบทบาทของสภาตำบล เป็นสำคัญ นับตั้งแต่กระบวนการในการจัดทำรายละเอียดและประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการ และในขั้นการดำเนินโครงการที่ได้รับอนุมัติ โดยภาคราชการ เป็นเพียงผู้ควบคุมดูแลให้ เป็นไปตามจุดหมาย และมาตรฐานนโยบายอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

เงินจ้างของการจัดทำโครงการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แม้ว่าระบบการตัดสินใจของสภาตำบลจะไม่เป็นกระบวนการการตัดสินใจที่ดีก็ตาม แต่ก็พบว่าราษฎรไม่ปฏิเสธที่จะยอมรับว่าโครงการที่จัดทำนั้นมีประโยชน์จริง

1.3 ด้านโครงสร้างขององค์การปฏิบัตินโยบาย การที่ระเบียบฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนไว้ขององค์การในระดับต่าง ๆ จึงพบว่า บทบาทขององค์การปฏิบัติทั้งในภาคราชการ และสภาตำบลมีความชัดเจน มีการแทรกแซงซึ่งกันและกันน้อยมาก โดยเฉพาะการแทรกแซงจากภาคราชการต่อสภาตำบลจะปรากฏให้เห็นในเพียงบางเรื่องที่สำคัญ เช่น การตรวจสอบความมั่นคงของโครงการที่เสนอขอ การควบคุมการดำเนินงานเมื่อขอเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะในการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล

2.1 จุดหมายและมาตรฐานของนโยบาย

2.1.1 ควรปรับปรุงนโยบายและมาตรฐานที่เดิมกำหนดให้ใช้งบประมาณซ่อมแซมโครงการเดิมเพียง 10% ให้มีความยืดหยุ่นที่จะให้มีการใช้งบประมาณซ่อมแซมโครงการเดิมมากขึ้น เนื่องจากในระยะ เวลาที่ผ่านมาสภาตำบลได้จัดทำสิ่งสาธารณะประโยชน์มาเป็นจำนวนมากที่จำเป็นต้องมีการบำรุงรักษาให้คงสภาพที่สมบูรณ์และใช้การได้

2.1.2 นโยบายการจ้างแรงงาน เนควรมีความยืดหยุ่นโดยกำหนดค่าใช้จ่าย เนื่องจากปัจจุบันแนวโน้มการจัดทำโครงการของสภาตำบลมุ่งที่จะสนองความต้องการหรือปัญหา รวมของตำบลและหมู่บ้านมากกว่าปัญหาการขาดแคลนของราษฎร เฉพาะราย ในขณะที่เดียวกัน

ภาวะการจ้างแรงงานขณะนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป แรงงานในชนบทเริ่มขาดแคลน ทั้งนี้นโยบายของ กสช. ควรกำหนดหรือปรับปรุงให้ชัดเจนในเรื่องนี้

2.2 ทรัพยากรที่นำมาใช้ ควรปรับปรุงงบประมาณที่จัดสรรให้สภาตำบลจัดทำโครงการในลักษณะ เป็นรูป เชิงอุดหนุนค่อหัว เช่นเดียวกับ เงินอุดหนุนแก่อท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะการพัฒนาของท้องถิ่นที่จะมีความจำเป็นหรือ เพิ่มมากขึ้น เป็นเงาตามตัว และควรปรับให้เป็น เงินอุดหนุนประจำของสภาตำบล เพื่อให้สภาตำบลได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีรองรับได้ทุก ๆ ปี พร้อมกับรายได้อื่น ๆ โดยไม่ต้องแยกมาทำเป็นโครงการต่างหาก เช่นในปัจจุบัน

2.3 การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ควรที่ข้าราชการผู้เป็นที่ปรึกษาพึงใช้ประโยชน์จากการประชุมของสภาตำบลในการสื่อสาร โดยการสนับสนุนให้สภาตำบลได้มีการประชุมเป็นประจำ และควรเข้าร่วมการประชุมของสภาตำบลทุก ๆ ครั้ง

2.4 ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4.1 คณะกรรมการในระดับจังหวัดและอำเภอมีความซ้ำซ้อนกันกับคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (กพจ.) และระดับอำเภอ (กพอ.) ควรปรับให้เป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน เพราะในระดับตำบลและหมู่บ้านใช้หน่วยดำเนินงานชุดเดียวทั้งในสายงานโครงการ กสช. และระบบการพัฒนาชนบท (กชช.) ในรูปสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน

2.4.2 แม้ว่าสภาตำบลจะสามารถดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างได้เองก็ตาม แต่ผลทางกฎหมายหากมีปัญหาคิดเกิดขึ้น ยังมีข้อผูกพันในลักษณะส่วนบุคคลที่ได้ทำนิติกรรม จึงควรยกฐานะให้สภาตำบล เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้ เกิดความรับผิดชอบในรูปของคณะบุคคลมากกว่าส่วนบุคคล

2.5 เครื่องมือในการบริหารงานของสภาตำบล

2.5.1 ควรมีการพัฒนาาระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา และจัดทำโครงการของสภาตำบลขึ้นมาเอง เพราะระบบข้อมูล กชช. 2 ค. และข้อมูล จปฐ. เป็นข้อมูลที่ภาคราชการ เป็นผู้จัดทำและสภาตำบลเองมีความรู้สึกลังเลไม่ยอมรับข้อมูลทั้งสองระบบนี้

2.5.2 ควรให้สภาตำบลได้มีการประชุมบ่อยครั้ง และเป็นประจำปี เพื่อให้เกิดการทำงาน เป็นกลุ่มและ เรียนรู้วิถีทางการตัดสินใจที่ดี รวมทั้งควรให้มีการบันทึก เอกสารสำคัญ เช่น บันทึกการประชุมแผนพัฒนาตำบลไว้ เป็นหลักฐาน เก็บไว้ที่สภาตำบลที่สามารถตรวจสอบได้เสมอ

3. ข้อสังเกตเพิ่มเติมที่ได้จากการศึกษา

3.1 จากระยะเวลาการดำเนินงานโครงการสร้างงานในชนบทมายาวนานกว่า 10 ปี การดำเนินงานได้เริ่มเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานจากเดิมที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยการเพิ่มรายได้ของประชากรโดยตรงในลักษณะการเพิ่มการจ้างงาน มาเป็นการเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นวิธีทางอ้อมแทนวิธีตรงมากขึ้น โดยการผ่อนคลายมาตรฐานของนโยบายให้สภาตำบลปฏิบัติได้

3.2 โครงการสร้างงานในชนบททำให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่มีการทำงานจริง และเป็นโครงการที่ล่อน้ำห้องครพื้นฐานในการปกครองส่วนภูมิภาคมีการเคลื่อนไหว และหาทางแก้ปัญหาให้ตนเองได้ เป็นองค์กรไม่เลื่อนลอย บทสรุปที่ชัดเจนก็คือหากทางราชการจะให้องค์กรใดที่ตั้งขึ้น เคลื่อนไหวและแสดงบทบาทของตนเอง ก็ควรให้การสนับสนุนทางการเงิน ส่วนจะมากหรือน้อยแล้วแต่เป้าหมายของรัฐบาลในขณะนั้น และต่อไปอาจกำหนดลักษณะงานอย่างอื่น เช่น การมอบหมายด้านการควบคุมสภาพแวดล้อม การพัฒนาความจำเป็นพื้นฐานให้สูงขึ้นอีกระดับหนึ่ง ก็สามารถดำเนินการได้ เพื่อให้เกิดขบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง

3.3 โครงการสร้างงานในชนบทได้เสริมสร้างการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนจากเดิมที่เป็นลักษณะทางราชการเป็นผู้ตัดสินใจแทน ให้มีการมอบให้ประชาชนตัดสินใจขึ้นมาเองได้อย่างจริงจัง ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างมีบทบาทในการเมือง การปกครองมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้มีการให้ความสำคัญในการเมืองแก่สภาตำบลเพิ่มขึ้น เช่น การพยายามเสนอร่างกฎหมายให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล

ข้อสังเกตเพิ่มเติมนี้เป็นส่วนที่ได้รับจากการศึกษานอกเหนือจากกรอบการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากระยะเวลาในการศึกษามีจำกัด จึงมิได้ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม จึงหวังว่าจะเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้สนใจจะได้ศึกษาในประเด็นเหล่านี้ต่อไป เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทต่อไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาสภาตำบลให้เป็นองค์กรพื้นฐานในการพัฒนาวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยของประเทศไทยต่อไป