

## บทที่ 4

## ผลการศึกษา

จากการสังเกตและติดตามการดำเนินงานตามโครงการของจังหวัด สรุปผลภาพรวม ดังนี้

### 1. การให้ความสำคัญและความกระตือรือร้นในการดำเนินโครงการ

1.1 ในระยะแรก จังหวัดให้ความสำคัญต่อการจัดทำข้อเสนอโครงการน้อยมาก คงจะพบว่า หลังจากกลับมาจากการประชุมอบรมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี (วันที่ 10-12 กันยายน 2550) คณะผู้เข้าร่วมการประชุมอบรมยังไม่ได้นำความรู้และภารกิจที่ต้องดำเนินการ ไปขยายผลสู่หน่วยงาน หรือปรึกษาหารือวางแผนดำเนินงานในระหว่างผู้ไปร่วมประชุมด้วยกันมาพัฒนา รวมทั้งไม่ได้ติดต่อประสานงานกับอาจารย์ที่ปรึกษาแต่ประการใด

คณะอาจารย์ที่ปรึกษาได้ติดตามเพื่อกระตุ้นให้จังหวัดเริ่มดำเนินการกิจกรรมที่ได้ร่วมประชุมอบรมมา ได้รับทราบเหตุผลที่สามารถสะท้อนถึงระดับการให้ความสนใจของตัวแทนจังหวัด ในทำนอง “ยังไม่วางดำเนินการ ยังมีภารกิจเรื่องงบประมาณที่ต้องสะสาง” “งบ 100,000 บาทตามโครงการจืดจ๋อยมาก” และ “จังหวัดมีภาระงานอื่นๆ มากอยู่แล้ว”

โดยรวมจึงเห็นว่า จังหวัดโดยกลุ่มคนที่คาดหมายว่าควรมีบทบาทนำในการจัดทำร่างโครงการเนื่องจากเป็นคณะตัวแทนที่ได้ไปร่วมอบรมและรับทราบภารกิจ ให้ความสำคัญต่อโครงการนี้ น้อยมาก ขาดความกระตือรือร้นในการจะจัดทำและดำเนินโครงการ

กระบวนการ ได้มาซึ่งโครงการและคณะทำงานหรือคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการจึงใช้เวลาไปมาก ตั้งแต่ กันยายน 2550 – 11 มกราคม 2551 ดังนี้

31 ตุลาคม 2550	จังหวัดเรียกประชุมหรือผู้ที่ไปอบรมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมประชุมกันในนัดแรก
5 พฤศจิกายน 2550	จัดประชุมชี้แจงที่มาของโครงการแก่ประชาชนในพื้นที่ เป้าหมายโครงการ
7 ธันวาคม 2550	ตัวแทนจังหวัดกร่างข้อเสนอโครงการเสร็จเรียบร้อยและอาจารย์ที่ปรึกษาให้ความเห็นชอบ
12 ธันวาคม 2550	ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามเห็นชอบโครงการ
11 มกราคม 2551	สถาบันพระปกเกล้าอนุมัติงบประมาณและโอนเงินมาให้จังหวัด

จึงเหลือเวลาในการดำเนินงานตามแผนโครงการประมาณ 2 เดือน เท่านั้น

1.2 เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานแล้ว เจ้าหน้าที่จากสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด จึง ได้อาศัยเครือข่ายที่มีอยู่ในพื้นที่ ช่วยขับเคลื่อน โครงการแต่ได้พบปัญหาการยอมรับบุคคลที่จังหวัดประสานให้เป็นแกนนำในพื้นที่ ที่สุด เพื่อให้โครงการดำเนินไปได้ จึงต้องปรับเปลี่ยนตัวแกนนำใหม่ และทำให้การดำเนินการและความรู้สึกของผู้เข้าร่วมเกิดการชะงักไปชั่วขณะ

การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานในพื้นที่ กำนัน ซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นคนสำคัญบอกเล่าว่ามีลักษณะ “ไม่รู้เรื่องมาก่อน รู้ๆก็ตั้ง (คำสั่ง) มาแล้ว”

จึงเห็นได้ว่า การจัดทำโครงการและการสรรหาคณะกรรมการในพื้นที่ได้จัดทำอย่างเร่งรัด การหาข้อมูลเพื่อรู้บริบทของชุมชนและการให้ข้อมูลเพื่อสร้างความรับรู้ร่วมกันจึงมีน้อย

2. กระบวนการแบบดั้งเดิมยังต้องอาศัยเวลาอีกมากในการปรับเปลี่ยน เฉพาะอย่างยิ่งในข้าราชการระดับสูง ดังตัวอย่าง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนของจังหวัด การประชุมคณะตัวแทนจังหวัดที่ไปรับการอบรมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในวันที่ 31 ตุลาคม 2550 วาระที่ 4 เรื่อง พิจารณาแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อขับเคลื่อนโครงการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ในที่ประชุมมีผู้เสนอให้แต่งตั้งผู้รับผิดชอบที่จะปฏิบัติงานจริง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้มีผลงาน สามารถนำไปรับการประเมิน แต่ประธานที่ประชุมมีความเห็นให้แต่งตั้งบุคคลที่ไปร่วมประชุมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดหรือผู้แทน ที่ประชุมจึงไม่มีการอภิปรายต่อเนื่องใดๆ ในประเด็นดังกล่าว ที่สุดคำสั่งจังหวัดตรง ที่ 2087/2550 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด ประกอบด้วย คณะกรรมการอำนวยการ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธาน และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด อื่นๆ รวม 20 คน เป็นกรรมการ และกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ซึ่งก็คือผู้ที่ต้องปฏิบัติงานจริง ประกอบด้วยหัวหน้ากลุ่มแผนงานและข้อมูล สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เป็นประธาน ตัวแทนจังหวัดที่ร่วมอบรมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้นำชุมชน ประธานกลุ่มอาชีพ ประธานกลุ่ม / ชมรม ในพื้นที่ โดยมีข้าราชการจากหน่วยงานพัฒนาชุมชนเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ รวม 27 คนเป็นคณะกรรมการ

คณะกรรมการขับเคลื่อนของจังหวัดจึงเป็นคณะกรรมการชุดที่ใหญ่มาก และจากการสุ่มสัมภาษณ์กรรมการอำนวยการบางท่าน และจากการสังเกตในกระบวนการปฏิบัติงานจริง พบว่า คณะกรรมการอำนวยการจะเป็นการแต่งตั้งตาม “รูปแบบ” ของราชการแบบดั้งเดิม ทำนองเป็นการ “ให้เกียรติ” แก่บุคคลระดับหัวหน้า แต่ไม่เป็นการส่งเสริมกำลังใจให้กับข้าราชการระดับผู้น้อยกว่าที่ปฏิบัติงานจริง และไม่เป็นที่ไปตามกลยุทธ์ที่จังหวัดเขียนไว้อย่างชัดเจนบนฐานของระบบการบริหารจังหวัดการบ้านการเมืองที่ดี ข้อ 18 เน้นการกระจายภารกิจและอำนาจการตัดสินใจสู่ระดับปฏิบัติการ และข้อ 22 พัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นธรรมและโปร่งใส และสร้างระบบแรงจูงใจที่สอดคล้อง (สำนักงานจังหวัด, <http://www.trang.go.th/yuttasat.htm> , 14/03/51)

3. ข้าราชการและประชาชนยังคุ้นชินกับวัฒนธรรมการทำงานแบบคัดสรรใจจากระดับบนสู่ระดับล่าง กิจกรรมการไปศึกษาดูงานเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจน กระบวนการของกิจกรรมนี้ ข้าราชการที่เป็นกรรมการขับเคลื่อนเป็นผู้กำหนด และเลือกพื้นที่ไปดูงาน ระบุชัดเจนที่ศรีวัง จังหวัด นครศรีธรรมราช ไม่มีการหารือกับชุมชนในประเด็นดังกล่าว เพียงแต่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนการเลือกบุคคล วัน เวลา ที่จะไปศึกษาดูงาน

4. การดำเนินงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนทำได้ค่อนข้างดีในแง่การถ่ายทอดข่าวสารในระหว่างคณะกรรมการ แต่ทำได้ค่อนข้างน้อยในระดับการสร้างความเข้าใจและการรับรู้ที่เท่ากันของคณะกรรมการและการรับรู้ในระดับสาธารณะ

4.1 จากการสุ่มสัมภาษณ์กรรมการขับเคลื่อนในพื้นที่ อาทิ ผู้นำชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการโรงเรียน คณะทำงาน ทุกคนจะรับรู้ข่าวสาร เช่น การประชุม การให้รวบรวมความต้องการเพื่อจะได้นำไปบรรจุในแผนงานของจังหวัดในปีงบประมาณ 2552

4.2 จากการสุ่มสัมภาษณ์ประชาชนทั่วไปในพื้นที่ คือ ประชาชนที่มีได้เป็นสมาชิกกลุ่ม / องค์กรใดๆ ในพื้นที่ เช่น ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มรักษ์ท่าข้าม (กลุ่มคนที่รวมตัวเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันในพื้นที่ -- ผู้วิจัย) แทบทั้งหมดจะให้ข้อมูลว่า การดำเนินโครงการครั้งนี้ของจังหวัดก็เป็นทำนองเดียวกับการดำเนินโครงการอื่นๆ ที่ผ่านมาของทุกหน่วยงาน คือ จำกัดเฉพาะบุคคลที่รวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มเท่านั้น

4.3 การประชุมผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ครั้งหนึ่ง (วันที่ 16 มกราคม 2551) ประชาชนในพื้นที่โครงการ กรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานส่วนใหญ่มาพร้อมกัน ตามเวลานัดหมาย แต่การประชุมยังเริ่มต้นไม่ได้ เนื่องจากเลขานุการของคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ซึ่งเป็นแม่ข่ายใหญ่ที่รู้ข้อมูลทั้งหมด และรับผิดชอบดำเนินการ โดยตรงติดภารกิจในอีกพื้นที่หนึ่ง คณะกรรมการท่านอื่นๆ ไม่สามารถดำเนินการประชุมไปก่อนได้

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และการขับเคลื่อนภาคประชาชนจะอยู่ระดับค่อนข้างปานกลาง คือ ร่วมให้ข้อมูล เปิดรับฟังความคิดเห็น ปรึกษาหารือในบางส่วน กลวิธีที่กรรมการขับเคลื่อนของจังหวัดใช้เป็นประจำคือ การเชิญประชุมและเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในกรอบที่กรรมการขับเคลื่อนของจังหวัดได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว เช่น ใครควรจะไปศึกษาดูงาน เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในขั้นร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมตรวจสอบและควบคุม โดยประชาชนยังไม่ปรากฏ เช่น การเลือกสถานที่ไปศึกษาดูงาน การรับรู้และการบริหารงบประมาณ ดังแสดงในภาคผนวก ค.

ผู้นำชุมชนท่านหนึ่งให้ข้อคิดเห็นกับคณะอาจารย์ที่ปรึกษาว่า การให้มีส่วนร่วมของจังหวัดมีลักษณะตาม “ธรรมเนียมราชการ” คือตั้งให้เป็นกรรมการ แต่ “ใจ” ยังไม่ได้ไปมีส่วนร่วม

6. การดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมการสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดเป็นโครงการที่ดีในหลักการแต่ด้วยข้อจำกัดของช่วงเวลาดำเนินการ ผลที่ได้จึงยังห่างไกลจากวัตถุประสงค์อยู่มาก เพราะโดยข้อเท็จจริง การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของข้าราชการและประชาชนวัฒนธรรมในการทำงานจากระบบราชการแบบเดิม คือ ระบบการสั่งการจากบนสู่ล่าง มาเป็นระบบเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น ยังต้องอาศัยเวลายาวนาน และการดำเนินการที่ต่อเนื่องมากกว่าที่โครงการนี้กำหนดไว้หลายเท่า ต้องพยายามสร้างนวัตกรรมใหม่ในการทำงานให้กับข้าราชการ สร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาในพลังของตนเองในหมู่ประชาชน และความตระหนักในประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตยที่เปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น

7. การดำเนินการตามแผนงานในโครงการของจังหวัด ไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน ประเมินได้ว่าน่าจะมีสาเหตุมาจาก

7.1 ระยะเวลาของโครงการค่อนข้างสั้น เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเริ่มแรกคงได้แจกแจงรายละเอียดไว้แล้วในข้อ 1.1 ของผลการศึกษา

7.2 การขาดผู้ที่รับผิดชอบดำเนินงานในระยะแรก เนื่องจากคณะตัวแทนของจังหวัดครั้งที่ไปร่วมอบรมที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ไปจากหลายหน่วยงานของจังหวัด อาทิ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประชาสัมพันธ์ สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงานที่ดิน ที่ทำการปกครอง สำนักงานสาธารณสุข หน่วยงานที่คาดหวังน่าจะเป็นแกนกลาง คือ สำนักงานจังหวัดกลับไม่มีตัวแทนเข้ารับการอบรมแม้แต่คนเดียว ผู้ที่เข้ารับการอบรมเมื่อกลับมาต่างแยกย้ายไปทำงานในหน่วยงานของตน ความรู้สึกรับผิดชอบในฐานะเป็น “เจ้าภาพ” หรือ “แม่งาน” ที่ต้องผลักดันให้เกิดกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายมาจากการอบรมจึงน่าจะเกิดได้ยาก ทำให้เสียเวลาไปมากในระยะเริ่มแรก

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ครบถ้วนตามแผนปฏิบัติการในข้อเสนอโครงการ คณะผู้วิจัยได้พบว่าด้วยกระบวนการดำเนินงานภายใต้โครงการส่งเสริมการสร้างระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดมีคุณค่า อย่างน้อยที่สุดได้กระตุ้นให้ข้าราชการที่เป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินโครงการได้เล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องปรับกระบวนการทำงานไปสู่ระบบการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น