

## บทที่ 4

### สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาบทบาทข้าราชการระดับสูงในการกำหนดนโยบาย : กรณีการกำหนดนโยบายโครงการสร้างงานในชนบท เป็นการศึกษาดังบทบาทข้าราชการไทยที่มีบทบาทเข้าร่วมกำหนดนโยบายโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ซึ่งข้าราชการเหล่านั้นเข้าร่วมในหลายลักษณะตั้งแต่เป็นกรรมการโครงการ กสช. โดยตรง โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี หรือเข้าร่วมเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการด้านต่าง ๆ เช่น กรรมการประเมินผลโครงการ อนุกรรมการด้านช่าง อนุกรรมการบริหารโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบล และอำเภอ เป็นต้น กรรมการเหล่านี้ โดยเฉพาะกรรมการโครงการ กสช. และกรรมการประเมินผลโครงการ เป็นกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งทุกปี เสมือนเป็น standing committee ของโครงการ กสช.

โครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโครงการ กสช. ดังกล่าวถือเป็นโครงสร้างที่กำหนดอยู่ในส่วนกลาง แต่ยังมีโครงสร้างองค์กรที่อยู่ในส่วนภูมิภาคที่ถือได้ว่าเป็นหน่วยดำเนินงานให้นโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการบรรลุผลนั้นได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กสจ.) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนาตำบล (กพต.) โครงสร้างขององค์การพัฒนาในส่วนภูมิภาคเหล่านี้ เป็นส่วนที่จะทำให้การนำเอา นโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายอย่างแท้จริง

จากการพิจารณาแยกบทบาทของข้าราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย กสช. ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ กสช. นับว่าเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสูงในการตัดสินใจกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายโครงการ กสช. ตั้งแต่พ.ศ.2523 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ดี ลักษณะการกำหนดนโยบาย กสช. มีพัฒนาการมาจากโครงการแก้ไขปัญหาการไม่มีรายได้ของประชากรในเขตชนบทในฤดูแล้ง ซึ่งนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 19 มีนาคม 2518 โดยส่วนหนึ่งของคำแถลงนโยบาย ได้ระบุถึงแผนปฏิบัติการสำหรับเขตชนบทไว้ด้วย อย่างไรก็ดี ในปีงบประมาณ 2519 รัฐบาลได้กำหนดโครงการเรียก "โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง (ปชล.)" โดยมีวิธีการและการดำเนินงานเช่นเดียวกับปีพ.ศ.2518

นอกจากนโยบาย ปชล. ที่กำหนดโดยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แล้ว รัฐบาลของ พล.เอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ก็ได้กำหนดนโยบาย "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติปี พ.ศ.2521 (กฟ.ป.)" ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับโครงการ ปชล. มาก จุดเน้นหนักของทั้งสองโครงการคือ การสร้างโครงการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้มีงานทำในช่วงฤดูแล้ง รายได้

จากการทำงานจะเป็นส่วนช่วยให้ประชาชนไม่ขาดแคลน ยิ่งกว่านั้นยังช่วยสกัดกั้นการอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองอีกด้วย

จากแนวนโยบายทั้งสองรัฐบาลดังกล่าวเป็นเหตุให้รัฐบาลพล.เอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมติจัดตั้งโครงการสร้างงานในชนบท โดยอนุมัติใช้งบกลางมาดำเนินการตามโครงการเป็นเวลา 12 ปี (พ.ศ.2523-2534) การดำเนินงานของโครงการ กสช. จะเป็นการดำเนินงานเป็นรายปี และใช้เวลาดำเนินงานในช่วงครึ่งแรกของปีการดำเนินการก่อสร้าง หรือดำเนินการอื่นใดตามที่สภาตำบลมีมติให้จัดทำ

โครงการ กสช. ที่เริ่มตั้งแต่ 1 พฤษภาคม 2523 ในรัฐบาลพล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ปรับปรุงและนำแนวปฏิบัติหลายประการจากโครงการ ปชล. และโครงการ กฟ.ป มาปรับใช้ และปรับปรุงการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์เป็นลำดับ โดยดูจากพัฒนาการของโครงการ กสช. ตั้งแต่ต้นมาประมาณ 6 ปี ดังแผนภูมิต่อไปนี้

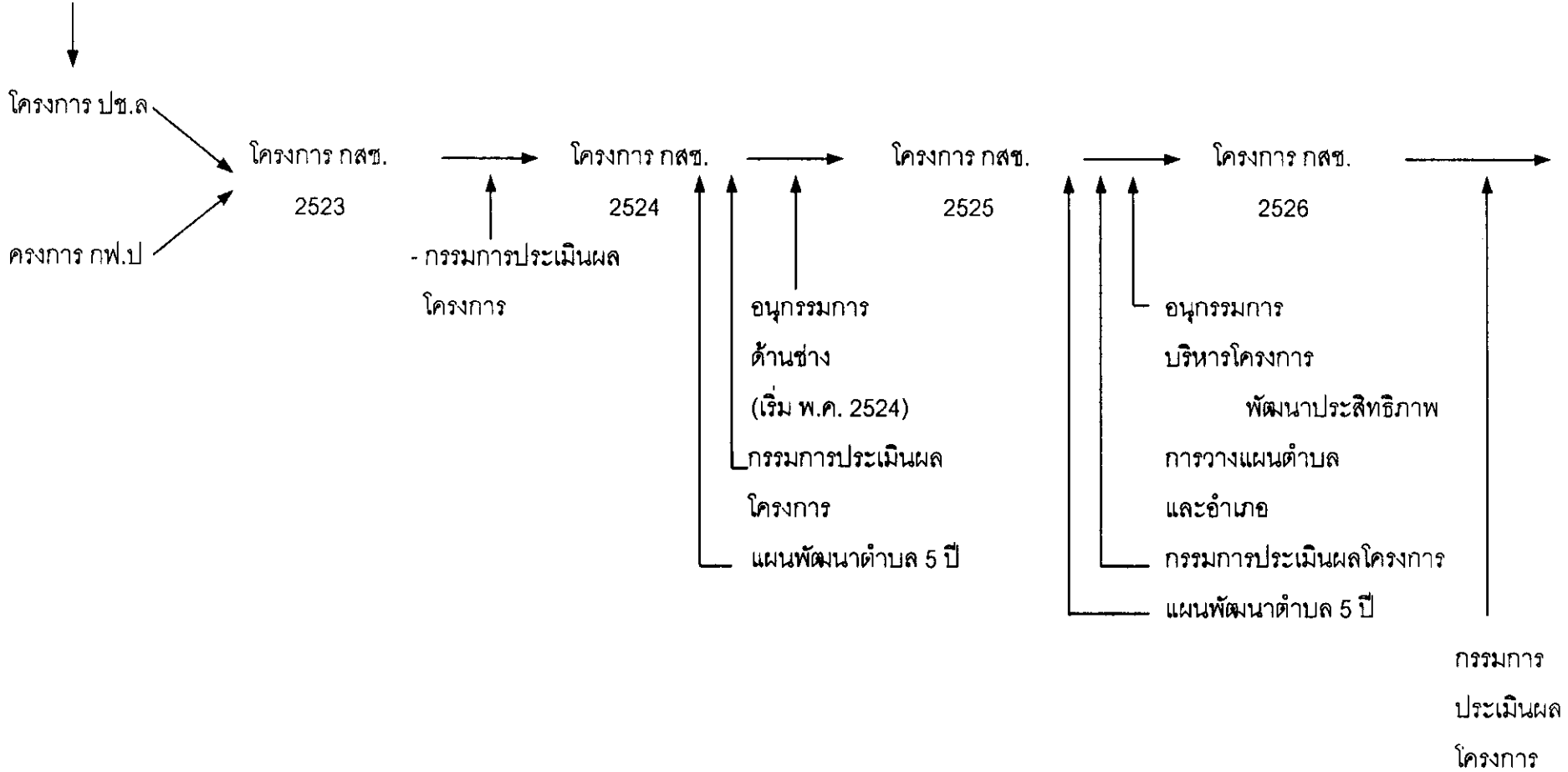
แผนภูมิ 4.1 พัฒนาการของโครงการสร้างงานในชนบทระยะต้น

ช่วงก่อนเกิดโครงการ กสช.

(2518 - 2522)

โครงการ กสช.

(2523 - )



จากแผนภูมิดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบาย กสช. เป็นการกำหนดนโยบายที่นำเอานักการเมืองร่วมกับหัวหน้าหน่วยงานระดับสูงระดับอธิบดีขึ้นไปเข้ากำหนดนโยบาย โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และข้าราชการที่ยืมตัวมาจากหน่วยงานอื่นประกอบเป็นสำนักงานเลขานุการของโครงการ ที่จะบริหารงาน ประสาน และจัดการบริหารด้านการเงินตามมติของคณะกรรมการ กสช.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ กสช. ส่วนใหญ่แล้วเป็นข้าราชการระดับสูงในวงราชการและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ที่มีงานมากอยู่แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการ กสช. จึงจำเป็นต้องตั้งกรรมการและอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ดังปรากฏตามตาราง 3.2 ที่เสนอกรรมการและอนุกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น กรรมการประเมินผลโครงการ อนุกรรมการด้านช่างและอนุกรรมการบริหารโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ เป็นต้น กรรมการเหล่านี้ประกอบไปด้วยนักวิชาการด้านต่าง ๆ เช่น กรรมการประเมินผลโครงการซึ่งมีการแต่งตั้งทุกปี ส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วย อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค อาจารย์เหล่านี้เชื่อว่าจะไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ ในขณะที่อนุกรรมการด้านช่าง ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่จัดทำคู่มือด้านช่างต่าง ๆ จะเริ่มมาจากการนำเอาคู่มือช่างที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ใช้อบรมเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน (พัฒนากร) มาปรับปรุงและใช้ในการอบรมช่างอาสาสมัคร กสช. และใช้เป็นคู่มือในระหว่างการทำงาน โดยกรรมการ กสช. ให้มีมติใช้คู่มือช่างชนบทในการดำเนินงานในปี พ.ศ.2525 เป็นต้นไป

สำหรับอนุกรรมการบริหารโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ เป็นอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุม ติดตาม และเสนอแนะการดำเนินงานของคณะเจ้าหน้าที่ สนับสนุนทางวิชาการ ประสานงาน และพิจารณาเสนอแนะรูปแบบ การวางแผน หรือการบริหารโครงการ อนุกรรมการชุดนี้จะมุ่งช่วยเหลือการดำเนินงานของสภาตำบลในการดำเนินงานโครงการ กสช. เป็นหลัก

จากลักษณะความหลากหลายของบุคคลของคณะกรรมการ กสช. ที่เป็นข้าราชการระดับสูง ผสมกับนักการเมืองส่วนหนึ่ง จึงเป็นลักษณะการกำหนดนโยบายที่พิเศษ กล่าวคือนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีบางกระทรวงเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกับข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น นโยบายโครงการสร้างงานในชนบท ตั้งแต่แรกเริ่มคือ พ.ศ.2523 เป็นการผลักดันนโยบายมาจากฝ่ายการเมือง โดยมีข้อมูลพื้นฐานมาจากนโยบาย ปชด. ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และรัฐบาล พล.เอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ยิ่งกว่านั้น ภาวะความแห้งแล้งในเขตชนบทของประเทศ ตั้งแต่พ.ศ.2518 จนถึงปี พ.ศ.2522 รัฐบาลในชุดต่อ ๆ มา ก็จำเป็นต้องกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความแห้งแล้งในช่วงฤดูแล้ง ในรูปแบบคล้ายกันมาตลอด

แต่นโยบายเหล่านั้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่อง เพราะแต่ละรัฐบาลมีอายุการทำงานสั้นมาก จนกระทั่งรัฐบาล พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายสร้างงานในชนบท และกำหนดให้โครงการสร้างงานในชนบทให้ดำเนินการต่อเนื่องไปเป็นเวลา 12 ปี

### อภิปรายผลการวิจัย

จากรายละเอียดการดำเนินงานของโครงการ กสช. ตั้งแต่พ.ศ.2523 ที่กล่าวถึงในบทที่ 3 แล้วนั้น ได้สะท้อนภาพการกำหนดนโยบายในส่วนที่ฝ่ายบริหาร (Executive branch) ร่วมกับข้าราชการระดับสูงของหน่วยงาน (higher administrative officers) กำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทขึ้นในรูปโครงการ กสช. (โปรดดูภาคผนวกที่ 1) ยิ่งกว่านั้นการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการ กสช. ที่ประกอบไปด้วยฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 3 หรือ 4 ท่าน และข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีหรือหน่วยงานเทียบเท่า ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีภาระงานมากทั้งสิ้น ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายโครงการ กสช. ในแต่ละปี จึงจำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรรมการประเมินผลโครงการแต่ละปี คณะอนุกรรมการด้านช่าง และคณะอนุกรรมการบริหารโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเหล่านี้ จะศึกษาและเสนอแนะการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายโครงการ กสช. ในปีถัดมา หรือไม่ก็เสนอแนะความเป็นไปได้ในทางเทคนิคของรูปแบบโครงการก่อสร้างรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการ กสช. กำหนดนโยบายด้านการก่อสร้างต่อไป

จากลักษณะการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์โครงการ กสช. ที่มีกลุ่มบุคคลจากหลายสาขามาร่วมกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ และการกำหนดนโยบายมีพัฒนาการปรับปรุงต่อเนื่องมาตลอด ทำให้เราสามารถนำเอาแนวคิดของ C.E. Lindblom (Lindblom, 1959) และเสริมโดย Robert Gregory (Gregory, 1993) มาชี้ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายโครงการ กสช. นั้น เป็นกระบวนการตัดสินใจของกลุ่มบุคคลที่พิจารณาปัญหา นโยบายที่มองตัวแปร คุณค่า (values) และผลกระทบต่อเนื่อง (consequences) เป็นส่วนย่อย ๆ แล้วหาวิธีแก้ไข เช่น ในนโยบาย กสช. ในปีพ.ศ.2523 เป็นนโยบายแก้ปัญหาการขาดแคลนงานทำในฤดูแล้งของประชาชนในชนบท ดังนั้น ทางเลือกของนโยบายที่เหมาะสมจึงอยู่ที่การสร้างงานให้เกิดขึ้นในเขตชนบทนั่นเอง และงานที่สร้างขึ้นต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานในเขตชนบทเป็นผู้ทำ เพื่อที่จะได้ให้ผู้ร่วมใช้แรงงานได้รับค่าจ้างเป็นการตอบแทน ดังจะเห็นจากวัตถุประสงค์และนโยบายโครงการ กสช. ในปีพ.ศ.2523 ว่า วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. คือ เพื่อบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะอันเนื่องมาจากฝนแล้ง จึงให้ราษฎรที่อยู่ในชนบทได้ทำงานสาธารณะที่ราชการจัดทำขึ้น เพื่อ

ให้ได้รับค่าจ้างแรงงานจากการเข้าร่วมทำงานในโครงการ นอกจากนั้นก็ยังมีวัตถุประสงค์รอง เป็นการฝึกให้กรรมการสภาตำบลเป็นผู้บริหารโครงการ และปูพื้นฐานการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย

เมื่อนำเอานโยบายโครงการ กสช. ปีพ.ศ.2524 มาพิจารณา จะพบว่า นอกจากจะยังคงนโยบายเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนแล้ว ยังได้เพิ่มนโยบายการสร้างและซ่อมแซมแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร อันเป็นการเพิ่มเติมโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรที่จะช่วยให้การทำเกษตรได้ผลดียิ่งขึ้น นโยบายดังกล่าวนี้ เป็นทางเลือกที่ไม่ต้องไปมุ่งเน้นการสร้างงานระยะสั้นเพื่อให้ประชาชนมีรายได้ในช่วงหน้าแล้ง แต่เพียงอย่างเดียว

ลักษณะการกำหนดนโยบายโครงการ กสช. ที่นำเอาทฤษฎีการตัดสินใจแบบหลัก ส่วนเพิ่มเข้ามาใช้ จะเห็นได้จากนโยบายโครงการ กสช. ตั้งแต่พ.ศ.2523 ไปถึงพ.ศ.2526 ว่า คณะกรรมการ กสช. ได้ตัดสินใจเพิ่มนโยบายใหม่ ๆ ที่เสริมให้การดำเนินงานตามนโยบายแรก ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเสริมเรื่องการใช้ช่างอาสาสมัครโครงการ กสช. ในปี 2525 อันสะท้อนให้เห็นว่าคณะกรรมการ กสช. มุ่งเน้นให้โครงการ กสช. ต่าง ๆ มีความมั่นคงแข็งแรงมากขึ้น อันจะทำให้การใช้ประโยชน์ของโครงการยั่งยืนออกไป

นอกจากการเพิ่มนโยบายการใช้ช่างอาสาสมัคร กสช. ในโครงการ กสช. เพื่อให้โครงการก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรงแล้ว ในปีพ.ศ.2523 ยังมีนโยบายของโครงการในลำดับหลัง ๆ ที่ได้ระบุให้การดำเนินงานของโครงการเป็นการทดสอบองค์การของประชาชนในระดับตำบล อันได้แก่ สภาตำบล สามารถบริหารโครงการพัฒนา ซึ่งตนเองเป็นผู้ริเริ่มกำหนดขึ้นมาเองได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะหาช่องทางที่จะปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นรูปแบบการปกครองของตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

จากการที่คณะกรรมการ กสช. ได้เห็นความสำคัญที่ต้องให้องค์การประชาชนในระดับล่าง คือ สภาตำบลมีความเข้มแข็ง บริหารงานด้วยกลุ่มบุคคลที่คุ้นเคย และรู้ถึงปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดี ทำให้การดำเนินโครงการ กสช. เป็นเสมือนการทดลองบริหารงานองค์การในระดับตำบล ซึ่งในระยะต่อมาได้มีการประกาศใช้ พรบ. องค์การบริหารส่วนตำบล (ธีระพล อูระณะกสิกร, 2538) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นที่คงไม่มีผิดนักที่จะกล่าวว่าการดำเนินงานโครงการ กสช. ตั้งแต่พ.ศ.2523 เป็นสนามทดลองการบริหารงานของผู้นำท้องถิ่นในตำบลหมู่บ้าน ที่ทำให้กรรมการบริหาร และสภาบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะต่อมาประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง

องค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการ กสช. ตั้งแต่พ.ศ.2523 ส่วนใหญ่แล้วจะประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทโดยตรงแล้ว คณะกรรมการ

แต่ละชุดมักมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 3 คน องค์ประกอบส่วนนี้จะมีจำนวนเท่ากันในทุกชุด อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของกรรมการ กสช. ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการระดับสูงในระดับปลัดกระทรวง และอธิบดีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชนบท หรือไม่ก็จะเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการประสานแผนและติดตามผล คณะกรรมการในส่วนนี้จะเป็นผู้ที่มีภารกิจมาก แต่เนื่องจากมีหน่วยงานอยู่ในส่วนภูมิภาค จึงได้โครงข่าย หน่วยงานเหล่านั้นนำข้อมูลมาประกอบในการตัดสินใจ

ผลงานของกลุ่มบุคคลที่เป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัยที่ส่วนใหญ่เข้าร่วมเป็นทีมประเมินผลโครงการ กสช. นับได้ว่าเป็นแหล่งข้อมูลหลักที่นำมา แปลงเป็นกรอบนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. กิจกรรมการประเมินผลโครงการ กสช. ที่เชิญนักวิชาการในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นทีม ประเมินผลได้เริ่มเห็นชัดเจนตั้งแต่การประเมินผลโครงการ กสช. พ.ศ.2523 เป็นต้นมา และจากกรอบนโยบายที่คณะกรรมการโครงการ กสช. กำหนดขึ้นให้คณะกรรมการประเมินผลนำไปเป็นกรอบในการประเมินได้สะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงการนำเอาผลการประเมินโครงการในปีก่อน ร่วมกับข้อมูลการตรวจติดตามของคณะผู้ตรวจติดตามผล มาเป็นฐานของแนวนโยบายในปีต่อมา

### แนวทางการศึกษาในช่วงต่อไป

เนื่องจากใน พ.ศ.2535 รัฐบาลได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535 ขึ้น ระเบียบดังกล่าวนี้เป็นกลไกที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการพัฒนาชนบท ดังนั้น โครงการสร้างงานในชนบทได้ปรับเปลี่ยนเป็นโครงการพัฒนาตำบล ที่เรียกย่อ ๆ ว่า คพต. ได้ผนวกเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารการพัฒนาชนบท และการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค (กสช.ภ)

จากการปรับเปลี่ยนโครงการ กสช. ไปเป็นโครงการ คพต. ซึ่งแนวความคิดหลักของโครงการ คือ การให้องค์กรของประชาชน ได้แก่ สมาคมตำบลเป็นผู้คิด ตัดสินใจวางโครงการและดำเนินงานตามโครงการ เพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการเร่งด่วนในตำบล จึงมีความเหมาะสมที่จะศึกษาและประเมินผลโครงการ คพต. ตั้งแต่พ.ศ.2535 ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาและประเมินผลในโครงการ คพต. จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรในระดับตำบลให้เป็นองค์กรที่เป็นเสาหลักของการบริหารพื้นที่ชนบทในด้านการพัฒนาชนบทอย่างชัดเจน