

สรุปสมมุติฐาน และข้อเสนอแนะ

นโยบายการดำเนินงานตามโครงการ กขป. เป็นนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นในช่วงระยะเวลาอันจำกัด และเร่งด่วน เป็นผลสืบเนื่องมาจากความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ทำให้พื้นที่ทางการเกษตรบางส่วนต้องประสบกับภัยธรรมชาติ ซึ่งปัญหาเฉพาะหน้าเช่นนี้ ไม่สามารถจะแก้ไขตามเป้าหมายหรือนโยบายที่วางไว้ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในระยะยาวได้ รัฐบาลได้ตระหนักดีว่า ภาวะวิกฤตเช่นนี้ หากไม่รีบดำเนินการแก้ไข อาจจะทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ แทรกซ้อนตามมา เช่น ภาวะการว่างงาน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการอพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ปัญหาผลิตทางเศรษฐกิจตกต่ำไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะยาว รัฐบาลได้เคยแถลงนโยบายไว้แต่แรกแล้วว่า ในช่วงของการพัฒนาช่วงแรก ตอนต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ จะมีให้มีการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังซบเซาให้เข้าสู่สภาพปกติ แต่เป็นที่ทราบดีว่า นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ - ๓ ประสบความล้มเหลวในแง่ที่ว่า ทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ เนื่องจากการพัฒนาที่ไม่ถูกจุด เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างความรวยกับความจน คนรวยยิ่งรวยขึ้น คนจนยิ่งจนลง ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒

การวางแผนในระยะที่ผ่านมามีการวางแผนจากเบื้องบนลงมาเบื้องล่าง (top-down planning) เป็นการกำหนดนโยบายจากเบื้องบนแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งต้องการจะวางรากฐานทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาในระยะยาว การวางแผนจากลักษณะดังกล่าว ทำให้ไม่ทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ อย่างหนึ่งว่า การวางแผนจากเบื้องบนนั้น เป็นไปตามทัศนคติคานิยม ของผู้กำหนดนโยบาย โอกาสที่ประชาชนหรือข้าราชการในระดับปฏิบัติตามนโยบายจะไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้นน้อยมาหรืออาจจะไม่มีเลย เป็นผลให้การพัฒนาในระยะที่ผ่านมามีข้อ-

ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แสดงว่าการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา ยังมีข้อบกพร่องที่ควรจะได้รับการแก้ไข

ในระยะต่อมาได้มีการพยายามเปลี่ยนแนวความคิดในการพัฒนาใหม่ โดยการวางแผนจากเบื้องล่างขึ้นมา ในขณะที่เดียวกันกับการวางแผนจากเบื้องบนลงไป (bottom - up planning) เพื่อให้การวางแผนจากเบื้องล่างเป็นผลสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งมีความเชื่อว่าจะเป็นการแก้ปัญหาของประชาชนได้ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการนำมาใช้ในการวางแผนในระดับจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งจะเป็นผลดีในแง่ของการ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการและปัญหาต่าง ๆ และทำให้ข้าราชการในระดับปฏิบัติตามนโยบายได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วยในขณะเดียวกันการวางแผนจากเบื้องบนก็ยังคงมีอยู่ แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับการวางแผนจากเบื้องล่าง และความไม่มั่นคงทางการเมือง นั่นคือสภาพสถานการณ์ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตระหนักดีว่า การให้ความสำคัญในการวางแผนของแต่ละรัฐบาลมีไม่เท่ากัน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ ทำให้การนำนโยบายของรัฐบาลมาใช้ไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องกัน ฉะนั้น แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ จึงเป็นแผนที่มุ่งชี้ปัญหาและแนวทางในการพัฒนา หรือมีลักษณะของแผนนโยบาย ซึ่งเน้นหนักในนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่ระบุไว้ในแผน ได้เสนอแนะแนวทางและนโยบายใหม่ที่จะนำมาแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้รัฐบาลซึ่งมักจะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ สามารถที่จะนำเอานโยบายใด ๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาได้เลย

ความไม่คอยมั่นคงทางการเมือง ดังกล่าวไว้แล้ว ทำให้รัฐบาลในระยะหลัง ๆ หยิบยกเอาปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งยวดของแต่ละรัฐบาลมาบอกกล่าวให้กับประชาชนทราบว่า เป็นปัญหาที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไข ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ โครงการ พปช. และโครงการ บขช. ในสมัยที่ มรว. กิ่งกฤษี - ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง สมัยที่ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี โครงการ กฟป. สมัยที่ พลเอก เกรียง - ก๊กศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ มีลักษณะที่เหมือนกัน คือ เป็นโครงการที่จัดให้มีขึ้นในช่วงของฤดูแล้ง และเป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน

และข้าราชการหลาย ๆ ฝ่าย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการดำเนินนโยบาย และเป็นโครงการที่ทุ่มเทลงไปทั้งหมด มิใช่เป็นการพัฒนาในเขตเมือง แสดงให้เห็นว่า เป็นความพยายามอย่างยิ่งที่จะลดภาวะการว่างงาน และกระจายรายได้ออกไปสู่ชนบท เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างความเจริญในเมืองกับชนบท ลักษณะนโยบายดังกล่าวแล้วว่านโยบายเหล่านี้ เป็นนโยบายระยะสั้น แต่เป็นนโยบายที่เกิดผลกับประชาชนโดยตรง สิ่งหนึ่งที่พิสูจน์ได้จากการประเมินผลแต่ละครั้งในการดำเนินงานนโยบายระยะสั้นที่ผ่านมา ก็คือ ความต้องการของประชาชนที่จะให้รัฐบาลได้กระจายผลของการพัฒนาออกไปสู่ชนบทให้มากที่สุด และประชาชนก็ต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในการควบคุมงานตลอดจนการเสนอความต้องการควย การกระจายผลของการพัฒนาในรูปของโครงการต่าง ๆ ที่ความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น แหล่งน้ำ ถนน สะพาน ไฟฟ้า ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น จึงเป็นที่ต้องการของประชาชนในชนบทเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามโครงการ กฟป. พบว่า ในการกำหนดนโยบายตามโครงการ กฟป. นั้น ระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย นับตั้งแต่การเสนอปัญหา การรวบรวมปัญหา การจัดทำโครงการ การเสนอโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการ ตลอดจนการกำหนดแผนดำเนินงานทั้งสิ้น และขั้นตอนในการกำหนดนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งในส่วนของประชาชนก็เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยอย่างมาก จะเห็นได้จากการเสนอโครงการ อำเภอดึงขอความร่วมมือจากตำบล โดยเฉพาะสภาตำบลทุกตำบลในการเสนอความต้องการ อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามโครงการ กฟป. นั้น แม้จะประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้ดีขึ้นเพื่อให้เกิดความสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานตามนโยบายตามโครงการ กฟป. จากสมมุติฐานในการศึกษาที่ตั้งไว้พอสรุปได้โดยย่อดังนี้

จากสมมุติฐานที่ ๑. ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติ  
ตามนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นขั้นตอนซึ่งเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน โดยไม่สามารถ  
ที่จะแยกฝ่ายกำหนดนโยบายออกจากฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายได้

จากการศึกษาพบว่า ความเกี่ยวพันของกรกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ  
ตามนโยบาย แบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ คือ

๑. ความเกี่ยวพันในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติ  
ตามนโยบาย กล่าวคือ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้นมีการ เสนอข้อมูล การจัดทำ  
โครงการ การเสนอโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ  
เมื่อโครงการนั้น ๆ นำไปสู่การปฏิบัติแล้ว ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น  
ในกรณีที่เกิดปัญหาหรืออุปสรรคไม่สามารถดำเนินงานตามโครงการได้ หรือการทำให้  
โครงการสมบูรณ์ขึ้น จะมีการ ส่งข้อมูลย้อนกลับจากฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้มีการ  
แก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติใหม่ การแก้ไขกลับไปกลับมาเสมือนหนึ่ง  
ว่าการดำเนินงานตามนโยบายนั้นกระทำควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งก่อให้เกิด  
ความเกี่ยวพันของขั้นตอนในการกำหนดนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติตามนโยบาย  
ซึ่งถ้าเป็นนโยบายระยะสั้นซึ่งมีเวลาจำกัดด้วยแล้ว ความเกี่ยวพันจะยิ่งมากขึ้นเป็นลำดับ

๒. ความเกี่ยวพันของฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย  
บางครั้งไม่สามารถแยกกันออกได้ คือเป็นทั้งผู้ปฏิบัติตามนโยบายและกำหนดนโยบาย  
ด้วยในขณะเดียวกัน กรณีของโครงการกฟป. มีคณะกรรมการกฟป.-จ. ซึ่งถือว่าเป็น  
ผู้ปฏิบัติตามนโยบายในระดับจังหวัด โดยบทบาทแล้วจะเป็นผู้กำหนดนโยบายใน  
ระดับจังหวัดด้วย คือทำหน้าที่เป็นทั้งผู้พิจารณาอนุมัติโครงการ ในขณะเดียวกันก็เป็น  
ผู้ควบคุมการดำเนินงานตามโครงการด้วย และคณะกรรมการ กตย. ซึ่งทำหน้าที่คาน  
การติดตามผล เมื่อติดตามผลประสบกับปัญหาในบางโครงการ จะมีการส่งข้อมูลย้อน  
กลับ เพื่อนำไปกำหนดนโยบายใหม่ ลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นความเกี่ยวพันของฝ่าย  
ปฏิบัติตามนโยบาย และฝ่ายกำหนดนโยบาย

สมมุติฐานที่ ๒. ความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายระดับชั้นของรัฐบาล ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

จากการศึกษาพบว่า การประสานงานโดยทางหนังสือ วิทยุ โทรพิมพ์ ยังมีความล่าช้า ไม่ชัดเจน บางครั้งยังทำให้ปฏิบัติไม่ได้เข้าใจระเบียบต่าง ๆ ไปในแนวทางเดียวกัน มีการตั้งข้อสงสัย แต่อย่างไรก็ตามการประสานงานโดยมีคณะกรรมการออกไปตรวจเยี่ยมให้คำแนะนำ ตลอดจนช่วยในการแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นั้นก่อให้เกิดขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเป็นอย่างมาก การประสานงานตามโครงการกฟป. นั้นว่ายังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งอาจจะทำให้ความสำเร็จของโครงการลดน้อยลงไม่สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างเต็มที่

สมมุติฐานที่ ๓. ความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายระดับชั้นของรัฐบาล ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติ ในการดำเนินงานของราชการต่อนโยบายของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการผู้ดำเนินงานตามโครงการ กฟป. มีทัศนคติต่อการดำเนินงานตามโครงการดังนี้

๑. ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบาย และเห็นว่าการกำหนดนโยบายนั้นควรจะมีส่วนรวมกันหลายฝ่าย มิใช่เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองเพียงฝ่ายเดียว

๒. ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อผลประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้รับตามโครงการ กฟป. คือความเข้าใจและความร่วมมืออันดีของประชาชน และผลประโยชน์นั้นเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชน แต่ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง ในขณะที่รัฐบาลได้รับประโยชน์ในทางอ้อม

๓. ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ คือเห็นว่าราษฎรสามารถมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ผลงานตามโครงการมีความถาวรมั่นคง และราษฎรเข้าใจในเจตนาของรัฐบาลที่มีความห่วงใยราษฎร

๔. ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อภาพระสานงานตามโครงการ เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการประสานงานในอันที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ และแนวทางการปฏิบัติไปในทางเดียวกัน

สรุปได้ความสมมุติฐานที่ ๓. ว่า ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าโครงการ กฟป. เป็นโครงการที่สร้างประโยชน์ให้กับประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เปิดโอกาสให้ข้าราชการและประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน มิได้สร้างประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ กฟป.

สมมุติฐานที่ ๔. วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามโครงการ กฟป. ประกอบด้วยวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและผลประโยชน์ของกลุ่ม

จากการศึกษาพบว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้มากที่สุด คือกลุ่มของประชาชนในพื้นที่โครงการ ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ได้รับประโยชน์ในลักษณะเฉลี่ยกัน กลุ่มของคณะรัฐบาลก็ได้รับประโยชน์เช่นกัน แสดงให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นตามโครงการ กฟป. เป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นเพื่อประชาชนส่วนหนึ่ง ซึ่งประชาชนในพื้นที่โครงการได้รับประโยชน์มากที่สุด อีกส่วนหนึ่งรัฐบาลก็ได้รับผลประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นด้วย ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม แสดงว่าโครงการ กฟป. มีวัตถุประสงค์ประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และผลประโยชน์ของกลุ่มด้วย

#### ข้อเสนอแนะ

ก. เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายควรจะได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ และลดปัญหาอุปสรรคให้น้อยที่สุด คือ

๑. เกี่ยวกับระยะเวลาในการกำหนดนโยบาย นโยบายระยะสั้น เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องรีบกำหนดนโยบายออกมาให้ทันกับเหตุการณ์ ทำให้การกำหนดระเบียบดำเนินงานไม่รัดกุมเพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการปฏิบัติ ควรจะ

ได้มีเวลาในการเตรียมข้อมูลเพื่อกำหนดแผนดำเนินงานขอสมัคร เพื่อให้สามารถนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์วิจัยให้ทองแท้เสียก่อนถึงผลได้ผลเสียอันเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดทางเลือกที่เหมาะสม ง่ายแก่การวิจัยทางเลือก

๒. ควรจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบายอย่างจริงจัง ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการวิเคราะห์นโยบายให้กับรัฐบาลในส่วนกลาง ส่วนในระดับรองลงไปนั้นควรมีหน่วยงานที่เป็นองค์การอิสระขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบายในระดับภาค เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายของจังหวัดต่าง ๆ ในระดับภาคโดยเฉพาะหน่วยงานที่กล่าวนี้ควรมีบทบาทในการวิเคราะห์นโยบายต่าง ๆ เพื่อกำหนดทางเลือกใหม่มีอำนาจในการวินิจฉัยเลือก ตลอดจนการคอยติดตามประเมินผลงานตามนโยบายด้วยว่านโยบายนั้น ๆ มีผลในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงไร และผลกระทบของนโยบายเป็นอย่างไรบ้าง เพื่อนำข้อมูลย้อนกลับมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

๓. การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายควรจะเป็นโอกาสไว้อย่างกว้างขวางให้มีการต่อรองของกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ แทนที่จะปล่อยให้การกำหนดนโยบายนั้นเป็นไปเพื่อสนองตอบเป้าหมายปลายทางของชนชั้นปกครองเพียงอย่างเดียว เพื่อให้ผลของนโยบายสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมให้มากที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนถ้าเป็นไปถึงขั้นแสดงประชามติด้วยยิ่งเป็นการดี และเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับตำบลหมู่บ้าน การเปิดโอกาสให้อย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายจะเป็นการปูพื้นฐาน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี การแสดงการมีส่วนร่วมควรกำหนดวิธีการขั้นตอนไว้ให้แน่ชัดด้วย เพื่อให้เกิดการปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน วิธีการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายควรกำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น เพื่อให้เป็นแนวทางไว้ว่าขั้นตอนไหนจะให้ประชาชน ชำรษาการ หรือผู้เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะและวิธีการเช่นไร เช่น กรณีโครงการ กฟผ. การ

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการในตอนเตรียมโครงการ หรืออาจจะให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในตอนแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือจะให้มีส่วนร่วมเฉพาะการควบคุมในการดำเนินงานเท่านั้น หรืออาจจะทำได้ตั้งแต่ก่อนการจัดสรรเงินให้กับโครงการต่าง ๆ ก็ควรจะให้ประชาชนหรือตัวแทนเขาร่วมด้วย การมีส่วนร่วมในลักษณะใดก็ตามแต่จะกระทำไ้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับระเบียบหรือระบบที่กำหนดไว้ ซึ่งควรจะได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้อย่างรอบคอบด้วย

๘. การกำหนดนโยบายที่ปีลักษณะของสถาบันของรัฐบาลหรือระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการสร้างดุลยภาพระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หรือเป็นตัวกลางในการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ นั้น บางครั้งมักจะปรากฏอยู่เสมอว่าสถาบันของรัฐบาลนั้นมีลักษณะเอนเอียงไปให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มที่มีอำนาจอิทธิพลที่เข้มแข็งกว่ากลุ่มที่ไม่ค่อยมีอำนาจหรืออิทธิพล ฉะนั้นเพื่อป้องกันมิให้สถาบันของรัฐบาล หรือระบบราชการให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป ควรจะได้มีการกำหนดมาตรการหรือแนวทาง หรือหลักเกณฑ์เอาไว้อย่างกว้าง ๆ ในการสร้างความสมดุลหรือความเป็นธรรมให้กับกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะกลุ่มประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านบางกลุ่ม ยังไม่ค่อยเข้มแข็งเพียงพอ การกำหนดโครงการหรือการเสนอโครงการมักจะไปตกอยู่กับกลุ่มประชาชนในตำบลหมู่บ้านที่มีความสนิทชิดชอบกับทางราชการเสมอตามโครงการ กฟป. แม้จะมีมาตรการหรือแนวทางไว้แต่ไม่ค่อยบรรลุเต็มที่ ฉะนั้นจังหวัดต่าง ๆ ควรจะเอาใจใส่เป็นพิเศษในการควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะเวลาอนุมัติโครงการ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนส่วนรวมมากที่สุด การควบคุมอย่างใกล้ชิดจริงจังทุกระดับทุกชั้นตอน จะทำให้พฤติกรรมดังกล่าวของข้าราชการลดน้อยลง

๙. ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ หรือกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น ควรจะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ที่พอสมควร หรือสามารถรัฐสภาพขอเท็จจริงในท้องที่พอสมควร ทั้งนี้จะได้เป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ เพราะผู้แทนของส่วนกลางที่ได้รับแต่งตั้งในคณะกรรมการ กฟป.-จ. นั้น ส่วนหนึ่งเพื่อให้มีการวางดุลยของผู้แทนท้องถิ่น ซึ่งผู้แทนส่วนกลางอาจจะไม่รู้อาชีพท้องถิ่นมากนัก แต่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน



๖. ควรจะได้มีการฝึกอบรมข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายให้มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพราะปัจจุบันนี้บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบายมีมากเนื่องจากฝ่ายการเมืองเห็นว่าฝ่ายข้าราชการประจำ มีองค์กร มีข้อมูล และเป็นระบบราชการซึ่งได้ปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่อง ย่อมจะทราบข้อเท็จจริงได้มากกว่าฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองจึงต้องพึ่งพาข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ในขณะเดียวกันฝ่ายของข้าราชการประจำเองบางส่วนยังมีความคิดว่าการกำหนดนโยบายสมควรเป็นเรื่องของรัฐบาล ข้าราชการประจำเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ฉะนั้นควรจะได้มีการอบรมหรือเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ของทางราชการเอง

ข. เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานตามนโยบายโครงการ กฟป.

นอกเหนือจากการวางแผนดำเนินงานแล้ว การลงมือปฏิบัติงานตามโครงการตามแผนนั้นว่ามีความสำคัญยิ่งขึ้นตอนหนึ่ง สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดในการขึ้นตอนการดำเนินงานคือการสั่งการการควบคุมการดำเนินงาน การประสานงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงาน อันจะเป็นปัจจัยให้เกิดความสำเร็จ การดำเนินงานตามโครงการ กฟป. ขอเสนอแนะรายละเอียดในการดำเนินงานได้กล่าวแล้วในบทที่ ๓. แต่ขอเสนอแนะในกระบวนการดำเนินงานดังจะได้อธิบายดังนี้คือ

๑. การสั่งการ เมื่อโครงการเริ่มลงมือดำเนินงานแล้ว ไม่ควรให้มีการสั่งแก้ไขระเบียบปฏิบัติ หรือการสั่งการซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น อันจะก่อให้เกิดความชงกั้งกันของโครงการ ทำให้โครงการไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมายได้ ซึ่งจะส่งผลถึงผลเสียที่เกิดกับประชาชน ความชงกั้งกันของโครงการในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะทำให้ราคาวัสดุสูงขึ้น หรือธรรมชาติอาจจะเปลี่ยนแปลงไป เช่น ฝนตกน้ำท่วม ทำให้ดำเนินงานไม่ได้ การสั่งการควรจะมีตารางกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าอะไรจะสั่งให้ทำอะไร โดยสั่งให้หน่วยปฏิบัติทราบล่วงหน้าด้วย อุปกรณ์การสื่อสารเป็นสิ่งจำเป็นในการสั่งการควรมีการตรวจสอบให้ละเอียดว่าใช้ได้ผลมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่ บางจังหวัดไม่มีโทรศัพท์ทางไกล หรือโทรศัพท์ แต่บางส่วน

กลางสั่งให้รายงานทางโทรศัพท์ทางไกล หรือโทรพิมพ์ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าไม่มี การเช็คตรวจสอบอุปกรณ์การทำงานก่อนสั่งการ ควรจะให้เวลาผู้ปฏิบัติช่วยในการ สั่งการ บางครั้งส่วนกลางต้องการสนองนโยบายผู้ใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถของจังหวัดเลย ซึ่งไม่เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงานเลย จะต้องมี การตรวจสอบเสมอว่าหน่วยปฏิบัติได้รับหนังสือหรือคำสั่งหรือไม่ เนื่องจากระบบหนังสือราชการนอกจากจะล่าช้าแล้วยังมีการสูญหายอีกด้วย

๒. การประสานงาน ควรจะมีการประสานแผนดำเนินงานระหว่าง ฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นระบบ ไม่เช่นนั้นจะก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนเป็นการแกว่งปฏิบัติ การประสานแผนดำเนินงานควรจัดออกเป็น ๒ ระดับ ส่วนกลางในกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยที่เกี่ยวข้อง และระดับจังหวัด มีการ สัมมนาแบ่งงานกันให้แน่นอน เสียก่อน ในระดับส่วนกลางควรจะเป็นการประสานแผนปฏิบัติงานและในระดับจังหวัด ควรจะเป็นการประสานการดำเนินงาน การประสานงานมักจะไม่ค่อยมีผล ปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากถือว่าได้มีคำสั่งแบ่งงานไว้แล้ว แต่หัวหน้าแต่ละฝ่าย ไม่ค่อยสนใจที่จะพบปะหรือสัมมนากันในรายละเอียดให้แน่นอนเป็นการยำ ทางที่ดีควร จะมีการพบปะเป็นช่วง ๆ ตามกำหนดเวลา การประสานงานที่ดีอีกประการหนึ่งนอก จากการใช้หนังสือราชการแล้ว ควรอย่างยิ่งที่จะมีคณะประสานการปฏิบัติงานออกไป ประสานงานตามภูมิภาคต่าง ๆ เพราะนอกจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้พบปะแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นกันโดยละเอียดแล้ว ยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ให้กับเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย คณะประสานงานนี้ควรมีเวลาเพียงพอที่จะออกไป คุยให้ทุกโครงการจะเป็นการดียิ่ง โดยเฉพาะในช่วงที่กำลังมีการปฏิบัติงาน อยู่ การออกตรวจเพียงบางโครงการนั้น ยังไม่สามารถทราบปัญหาอุปสรรคของทุก โครงการได้อย่างแน่ชัด และควรเลือกตรวจเฉพาะโครงการที่มีปัญหาในการดำเนินงาน มีใช้ตรวจดูโครงการดีเด่นของจังหวัดซึ่งจะพบปัญหาอุปสรรคน้อย

๓. การควบคุมการปฏิบัติงานควรจัดให้มีขอปฏิบัติการทำงานระดับ เพื่อ ความสะดวกในการควบคุมการดำเนินงาน และจัดงบประมาณเพื่อการนี้ให้ด้วย แต่บางจังหวัดไม่ค่อยเห็นความสำคัญของห้องปฏิบัติการในทางปฏิบัติ โครงการ กฟป.

ยังขาดเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคในการควบคุมค่าเป็นงานอยู่มาก หากหวังผลด้านความถาวรของโครงการและป้องกันการทุจริตจริง ๆ แล้ว ควรจะให้มีเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคควบคุมการดำเนินงานทุกโครงการ โดยให้งบประมาณด้านนี้ไว้โดยเฉพาะไม่ควรปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นในการทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการทำงาน อย่างน้อยการใช้นักศึกษาदानวิศวกรรมจะเป็นประโยชน์ไม่น้อย ในระเบียบการดำเนินงานควรระบุไว้ด้วยว่าการควบคุมงานให้ใคร เป็นผู้ควบคุมและให้มีอัตราค่าตอบแทนในการควบคุมเท่าใด

๔. การรายงานผลการปฏิบัติงาน โครงการ กขป. ให้มีการรายงานผลมากมายโดยไม่จำเป็นอันเนื่องมาจากการไม่ประสานงานกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ของ ศกพ ประกอบด้วยแบบฟอร์มในการรายงานมีความยุ่งยากและไม่มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ออกไปชี้แจงแนะนำ ฉะนั้น การรายงานควรปรับปรุงแบบฟอร์มรายงานให้สั้นรัดกุมเหมาะสมด้วย การสั่งให้รายงานทางวิทยุ โดยรายงานตัวเลขการเบิกจ่ายเงินก็ดี ตัวเลขจำนวนโครงการ จำนวนผู้ปฏิบัติงานก็ดี อาจเกิดการผิดพลาดได้ง่าย เนื่องจากบางจังหวัดไม่มีโทรศัพท์ซึ่งทำให้การรายงานแน่นอนกว่าทางวิทยุสื่อสาร โครงการที่ใหญ่และใช้เงินมากเช่นนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้จังหวัดจัดทำห้องปฏิบัติการขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานและสามารถรายงานผลให้ทราบโดยรวดเร็ว

ขั้นตอนการปฏิบัติงานตามโครงการที่กล่าวมาแล้ว ควรจะสอดคล้องและต่อเนื่องกัน สิ่งที่จะต้องทำอย่างหนึ่งคือห้องปฏิบัติการควรมีทุกระดับ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามขั้นตอนและง่ายแก่การอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแก่การดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้มากที่สุด.