

การวิเคราะห์เชิงระบบโครงการ กฟป.

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามโครงการ กฟป. มิได้แยกการบริหารออกจาก การเมืองหมายความว่า ฝ่ายการเมืองมิได้มีหน้าที่เพียงในการออกกฎหมายหรือการกำหนด - นโยบาย เพื่อเป็นเป้าหมายในการปกครองประเทศ และฝ่ายบริหารมิได้มีเพียงหน้าที่ในการ นำเอากฎหมายหรือนโยบายมาปฏิบัติหรือบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง - เท่านั้น แต่นักบริหารในระบบราชการควร จะคำนึงถึงการมีชีวิตที่ดีของประชาชน ควรจะมีค่านิยมที่จะปกป้อง และรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน การให้คนในองค์กรมีชีวิตความเป็นอยู่ให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย นั่นคือการที่ฝ่ายบริหาร เข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายการเมืองในการ กำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแก่ประชาชนด้วยกัน โดยการมีส่วนร่วม นั้นจะต้องมีขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนการมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายที่กำหนดขึ้นด้วย ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหาร จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับนโยบายโดยสนใจแสวงหากฎเกณฑ์ใช้สำหรับแนวในการบริหาร - นโยบายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมทั้งการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไข เสนอแนะ - ทางแก้ไขในปัญหาต่าง ๆ ใ้หนโยบายนั้นสมบูรณ์ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ การวิเคราะห์นโยบาย ตามโครงการ กฟป. นี้จะใช้แนวความคิดและทฤษฎีที่กล่าวไว้ ในบทที่ ๑ เป็นแนวทางในการ วิเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของข้าราชการและประ - ชาชน ทัศนคติของข้าราชการต่อนโยบาย ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการประสานงานระ - หว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามโครงการ กฟป. โดยเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการส่วนกลางกับข้าราชการส่วนภูมิภาค

ส่วนที่ ๑

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้นตอบแบบสอบถาม

๑. อายุ

ผู้นตอบแบบสอบถามทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อายุระหว่าง ๒๖-๓๐ ปี มีจำนวนมากที่สุดถึงร้อยละ ๓๑.๕๓ โดยเฉพาะในส่วนกลางมีถึงอัตราร้อยละ ๓๗.๕๐ ส่วนภูมิภาคมีร้อยละ ๒๖.๘๘ ส่วนผู้มีอายุระหว่าง ๓๑-๓๕ ปี มีเป็นอันดับรองลงมาคือร้อยละ

๒๓.๔๒ ผู้ที่มีอายุระหว่าง ๕๖-๖๐ ปี มีเป็นจำนวนน้อยที่สุดคือร้อยละ ๑.๘๐ แสดงให้เห็นว่า  
เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานตามโครงการ กฟป. ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง ๒๕-๓๕ ปี (ดูที่ตารางที่  
๑๗)

ตารางที่ ๑๗  
แสดงอายุของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานตามโครงการ กฟป.

อายุ	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๒๑ - ๒๕	๒	๓.๑๗	๓	๖.๒๕	๕	๔.๕๑
๒๖ - ๓๐	๑๗	๒๖.๕๕	๑๘	๓๗.๕๐	๓๕	๓๑.๕๓
๓๑ - ๓๕	๑๑	๑๗.๕๖	๑๕	๓๑.๒๕	๒๖	๒๓.๕๒
๓๖ - ๔๐	๑๖	๒๕.๔๐	๔	๘.๓๓	๒๐	๑๘.๐๒
๔๑ - ๔๕	๔	๖.๓๕	๘	๑๖.๖๗	๑๒	๑๐.๘๑
๔๖ - ๕๐	๘	๑๒.๖๐			๘	๗.๒๑
๕๑ - ๕๕	๓	๔.๗๖			๓	๒.๗๐
๕๖ - ๖๐	๒	๓.๑๗			๒	๑.๘๐
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐	๑๑๑	๑๐๐.๐๐

๒. เพศ

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ กฟป. ที่คอยแบบสอบถามจากส่วนกลางเป็น  
เพศหญิงมากที่สุด มีถึงร้อยละ ๕๒.๐๘ จากส่วนภูมิภาคเป็นเพศชายมากที่สุดคือร้อยละ  
๕๘.๕๑ โดยเฉลี่ยแล้วเป็นเพศชายมากที่สุดคือร้อยละ ๕๖.๕๘ เป็นเพศหญิง ๒๓.๔๒  
(ดูตารางที่ ๑๘)

ตารางที่ ๑๘

แสดงเพศของผู้ตอบแบบสอบถาม

เพศ	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
ชาย	๖๒	๘๘.๘๑	๒๓	๘๓.๓๓	๘๕	๘๖.๕๘
หญิง	๑	๑.๕๕	๒๕	๘๖.๐๘	๒๖	๒๓.๔๒
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐	๑๑๑	๑๐๐.๐๐

๓. สถานภาพสมรส

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ กฟป. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสมรสแล้วมีเป็นจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ ๖๕.๓๓ ที่ยังไม่เป็นโสดมีเพียงร้อยละ ๓๓.๓๓ ส่วนที่เป็นหม้ายหย่าร้าง มีจำนวนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ ๐.๕๐ (ดูตารางที่ ๑๙)

ตารางที่ ๑๙

แสดงสถานภาพสมรส

สถานภาพสมรส	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
โสด	๑๔	๒๒.๒๒	๒๓	๘๓.๓๓	๓๗	๓๓.๓๓
สมรส	๔๘	๗๖.๑๕	๒๕	๘๖.๐๘	๗๓	๖๕.๓๓
หม้าย หย่า ร้าง	๑	๑.๕๕	-	-	๑	๐.๕๐
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐	๑๑๑	๑๐๐.๐๐

๔. การศึกษา

ผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีมีมากที่สุดทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือร้อยละ ๕๖.๒๕ ในส่วนภูมิภาคมีถึงร้อยละ ๔๔.๔๔ ส่วนกลางมีถึงร้อยละ ๖๒.๕๐ ส่วนลำดับรองลงมา

คือผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาโท คือร้อยละ ๒๑.๖๒ ในส่วนกลางมีผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโทมากที่สุดคือร้อยละ ๓๓.๓๔ ในส่วนภูมิภาคมีผู้จบปริญญาโทร้อยละ ๑๖.๙๐ ส่วนผู้ที่จบม.ศ. ๕ หรือเทียบเท่ามีเป็นจำนวนน้อยที่สุดคือมีเพียงร้อยละ ๔.๔๐ แสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ กฟป. ส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้ที่มีวุฒิทางการศึกษาสูง ส่วนใหญ่แล้วจบปริญญาตรี (ดูตารางที่ ๒๐)

### ตารางที่ ๒๐

#### แสดงวุฒิทางการศึกษา

วุฒิการศึกษา	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
ต่ำกว่า ม.ศ.๕หรือ ม.๘	๔	๑๒.๙๐			๔	๙.๒๑
จบ ม.ศ.หรือเทียบเท่า	๕	๙.๕๔			๕	๔.๕๐
จบอาชีวะหรือพลศึกษา	๖	๙.๕๖	๑	๒.๐๘	๗	๖.๓๑
อนุปริญญา, ประกาศนียบัตร	๔	๑๒.๙๐	๑	๒.๐๘	๕	๘.๑๑
ปริญญาตรี	๒๔	๔๔.๔๔	๓๐	๒๖.๕๐	๕๔	๕๖.๕๕
ปริญญาโท	๔	๑๒.๙๐	๑๖	๓๓.๓๔	๒๐	๒๑.๖๒
	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๔	๑๐๐.๐๐	๑๐๗	๑๐๐.๐๐

#### ๕. อายุราชการ

ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคผู้ที่มีอายุราชการตั้งแต่ ๑ - ๕ ปี มีเป็นจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ ๓๙.๖๔ ในส่วนกลางมีถึงจำนวนร้อยละ ๔๙.๙๖ ในส่วนภูมิภาคมีจำนวนร้อยละ ๓๓.๓๓ ในลำดับรองลงมาคือผู้ที่มีอายุราชการตั้งแต่ ๑๑ - ๑๕ ปี และ ๖ - ๑๐ ปี มีเป็นจำนวนร้อยละ ๒๐.๙๒ และ ๑๘.๐๒ ตามลำดับ ส่วนผู้ที่มีอายุราชการตั้งแต่ ๓๖ - ๔๐ ปี มีเป็นจำนวนน้อยที่สุดคือร้อยละ ๐.๙๐ แสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ กฟป. ที่มีประสบการณ์การทำงานระหว่าง ๑ - ๑๕ ปี เป็นส่วนใหญ่ (ดูตารางที่ ๒๑)

ตารางที่ ๒๑

แสดงอายุราชการ

อายุราชการ	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๑ - ๕	๒๑	๓๓.๓๓	๕๓	๔๘.๕๒	๔๔	๓๘.๖๘
๖ - ๑๐	๘	๑๒.๙๐	๑๒	๑๑.๐๐	๒๐	๑๘.๐๒
๑๑ - ๑๕	๑๖	๒๕.๓๘	๗	๖.๕๘	๒๓	๒๐.๓๒
๑๖ - ๒๐	๗	๑๑.๑๑	๔	๓.๖๗	๑๑	๙.๙๑
๒๑ - ๒๕	๑	๑.๕๕	๒	๑.๘๒	๓	๒.๗๐
๒๖ - ๓๐	๗	๑๑.๑๑	๗	๖.๓๖	๑๔	๑๒.๔๖
๓๑ - ๓๕	๒	๓.๑๗	๒	๑.๘๒	๔	๓.๕๘
๓๖ - ๔๐	๑	๑.๕๕	๑	๐.๙๑	๒	๑.๘๒
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐	๑๑๑	๑๐๐.๐๐

๖. ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน

การดำเนินงานตามโครงการ กพป. ได้อาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ประจำอยู่แล้ว ผู้ดำเนินงานตามโครงการที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมดปรากฏว่า ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมีจำนวนมากที่สุด คือร้อยละ ๓๖.๐๔ สำหรับในส่วนภูมิภาค มีปลัดอำเภอเป็นจำนวนร้อยละ ๒๑.๖๒ รองลงมาได้แก่ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนสำนักงานจังหวัด และพัฒนากร เป็นจำนวนร้อยละ ๑๕.๓๒ และ ๑๒.๖๑ ตามลำดับ ส่วนผู้ที่ตอบแบบสอบถามที่มีตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดและเกษตรจังหวัดมีร้อยละ ๐.๙๐ ในส่วนภูมิภาคผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากที่สุดคือ ปลัดอำเภอร้อยละ ๓๘.๑๐ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ร้อยละ ๑๔.๒๘ (ดูตารางที่ ๒๒) แสดงว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามโครงการส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และพัฒนากร ส่วนนายอำเภอซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ กพปอ. มีเพียงร้อยละ

๖.๓๑ เท่านั้น

## ตารางที่ ๒๒

ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามโครงการ กฟป.

ตำแหน่ง	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	๒	๓.๑๓			๒	๑.๘๐
คลังจังหวัด	๒	๓.๑๓			๒	๑.๘๐
พัฒนาการจังหวัด	๓	๔.๓๖			๓	๒.๗๐
พาณิชย์จังหวัด	๑	๑.๕๘			๑	๐.๙๐
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์- นโยบายและแผน	๘	๑๔.๒๙	๘	๑๖.๖๓	๑๖	๑๕.๓๒
เกษตรจังหวัด	๑	๑.๕๘			๑	๐.๙๐
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์- งบประมาณ			๕๐	๘๓.๓๓	๕๐	๓๖.๕๐
นายอำเภอ	๗	๑๑.๑๑	-	-	๗	๖.๓๑
ปลัดอำเภอ	๒๔	๓๘.๑๐			๒๔	๒๑.๖๒
พัฒนาการอำเภอ	๑๔	๒๒.๒๒			๑๔	๑๒.๖๑
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐	๕๘	๑๐๐.๐๐	๑๒๑	๑๐๐.๐๐

๗. ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานตามโครงการ กฟป.

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามโครงการ กฟป. จะได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินงานในตำแหน่งที่แตกต่างกัน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ตอบแบบสอบถาม ที่เป็นคณะกรรมการ กฟปอ. มีจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ ๔๐.๕๔ รองลงมาได้แก่คณะกรรมการ กฟป-จ. ร้อยละ ๓๒.๕๓ ส่วนคณะกรรมการประสานงานและติดตามผล (กตผ.) มีเพียงร้อยละ ๒๗.๐๓ (ดูตารางที่ ๒๓)

ตารางที่ ๒๓

แสดงตำแหน่งที่ใคร่บแต่งตั้งให้ดำเนินงานตามโครงการ กฟป.

ตำแหน่ง	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
คณะกรรมการ กฟป-จ.	๑๘	๒๘.๕๗	๑๘	๓๓.๕๐	๓๖	๓๒.๕๓
คณะกรรมการ กคพ.			๓๐	๖๒.๕๐	๓๐	๒๗.๐๓
คณะกรรมการ กฟปอ.	๔๕	๗๑.๔๓			๔๕	๔๐.๕๔
	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐	๑๑๑	๑๐๐.๐๐

๔. เวลาที่เคยปฏิบัติงานด้านการพัฒนา

ปรากฏว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคมีผู้เคยปฏิบัติงานการพัฒนา  
มาแล้ว ๑ - ๓ ปี มีจำนวนสูงสุดร้อยละ ๓๓.๓๓ ผู้ที่ไม่เคยปฏิบัติงานพัฒนามาเลย  
มีจำนวนรองลงมาคือร้อยละ ๒๓.๔๑ แสดงว่าส่วนใหญ่แล้วเคยผ่านประสบการณ์การพัฒนา  
พัฒนามาน้อย (ดูตารางที่ ๒๔)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๒๔

แสดงเวลาที่เคยปฏิบัติงานด้านการพัฒนา

เวลาที่เคยปฏิบัติงานพัฒนา	ส่วนภูมิภาค	ร้อยละ
ไม่เคย	๑๕	๒๓.๘๑
๑ - ๓	๒๑	๓๓.๓๓
๔ - ๖	๕	๑๔.๒๙
๗ - ๑๐	๔	๖.๓๕
๑๑ - ๑๓	๖	๙.๕๒
๑๔ - ๑๖	๔	๖.๓๕
๑๗ - ๒๐	๔	๖.๓๕
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐

๕. เวลาที่เคยผ่านการฝึกอบรมด้านการพัฒนา

ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคที่ยังไม่เคยผ่านการฝึกอบรมด้านการพัฒนา มาเลยมีจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ ๔๕.๒๐ ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมด้านการพัฒนา มาแล้ว ๑ - ๓ ครั้ง มีมากเป็นอันดับรองลงมาคือร้อยละ ๓๔.๙๒ ส่วนผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมด้านการพัฒนาแล้วระหว่าง ๔ - ๖ ครั้ง และ ๗ - ๑๐ ครั้ง มีจำนวนเท่า ๆ กัน คือร้อยละ ๙.๕๔ แสดงว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคยังไม่เคยผ่านการฝึกอบรมด้านการพัฒนาเป็นจำนวนมาก และที่ผ่านการอบรมมาบ้างมีเพียงจำนวนน้อย เจ้าหน้าที่ที่ผ่านการอบรมมากที่สุดได้แก่พัฒนากร (ดูตารางที่ ๒๕)



ตารางที่ ๒๕

แสดงเวลาที่เคยผ่านการฝึกอบรมด้านการพัฒนา

จำนวนครั้ง	ข้าราชการส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ
ไม่เคย	๓๑	๔๘.๒๐
๑ - ๓	๒๒	๓๔.๘๒
๔ - ๖	๕	๗.๘๕
๗ - ๑๐	๕	๗.๘๕
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐

จากข้อมูลในส่วนที่ ๑ เป็นข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่จะไม่ได้นำมาเกี่ยวข้องในการวิเคราะห์แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะว่าทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความแตกต่างกันมากเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป ส่วนใหญ่แล้วข้อมูลพื้นฐานที่ออกมาให้เห็นใกล้เคียงกัน แต่อาจจะนำมาเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์เฉพาะที่ - จำเป็นเท่านั้น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่ ๒

ก. การมีส่วนร่วมของข้าราชการในการกำหนดนโยบายตามโครงการ กฟป.

ก่อนที่จะมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ปกติจะมีสาเหตุหรือที่มาของนโยบาย ซึ่งมีก  
จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเกิดปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นจะมีการหยิบยก  
เอาปัญหานั้นมากำหนดนโยบายซึ่งในทางวิชาการเรียกว่าระยะของการก่อรูปของนโยบาย

นโยบายตามโครงการ กฟป. เริ่มมาจากปัญหาที่ว่าสภาพพื้นที่ทางการเกษตรใน  
ขณะนั้นต้องประสบกับภัยธรรมชาติเนื่องจากฝนแล้ง ทำให้เกิดพืชผลเสียหายมากหากไม่รีบ  
ดำเนินการแก้ไขจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการ  
เช่น การว่างงาน การก่อกองชาวยุทธ เป็นต้น เมื่อวันที่ ๑๗ - ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๐

นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปสำรวจสภาพความแห้งแล้งทางภาคอีสาน และได้ปราศรัยกับ  
ประชาชนทางโทรทัศน์ของ ๕ ว่า การเดินทางมาภาคอีสานครั้งนี้เพื่อสำรวจปัญหาฝนแล้ง  
การประกอบอาชีพของราษฎร การรักษาโรคภัยไข้เจ็บเพื่อที่จะหาทางช่วยเหลือต่อไป<sup>๑</sup>  
และในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๐ นายกรัฐมนตรีได้เรียกประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทุก -  
จังหวัดในภาคอีสานที่จังหวัดขอนแก่น เพื่อปรึกษาหารือปัญหาฝนแล้ง และได้แถลงว่า จะให้  
ความช่วยเหลือประชาชนในระยะสั้นนี้โดยรีบด่วนเกี่ยวกับปัญหาฝนแล้ง และได้จัดตั้งบ -  
ประมาณไว้แล้ว ๔,๐๐๐ ล้านบาท เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๐ ที่ประชุม ครม. ได้พิจารณา  
ปัญหาที่คณะกรรมการแก้ไขสภาพความแห้งแล้งเสนอ ครม. ได้พิจารณาและมีมติอนุมัติให้หน่วย -  
งานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งจังหวัดจัดทำแผนงาน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและฝนแล้งเป็นการ  
ถาวรในภูมิภาคต่าง ๆ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อการนี้ได้  
ในวงเงิน ๕ แสนบาท โดยมอบให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงบ -  
ประมาณ พิจารณาวางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕๑ (๑๖ - ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๐), หน้า

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๑๑.

ก่อนหน้าปัญหาทางสภาวะความแห้งแล้งของราษฎรจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลนี้ สืบเนื่องมาจากไคมีจังหวัดต่าง ๆ ได้รายงานถึงผลเสียหายจากภาวะฝนแล้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบ คณะปฏิวัติจึงไคมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขสภาวะความแห้งแล้งขึ้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเป็นการเฉพาะหน้าแก่ราษฎร และคณะกรรมการนี้ได้เสนอปัญหาต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาปัญหานี้เป็นครั้งแรก และมีมติให้จัดสรรเงินงบประมาณในวงเงิน ๑๐ ล้านบาท เพื่อจัดซื้อเครื่องสูบน้ำบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรไปพลงากอน และอนุมัติเงินให้กรมชลประทานจัดซื้อเครื่องสูบน้ำขนาดกลาง และขนาดใหญ่ วงเงิน ๓๕ ล้านบาท และจัดสรรเงินให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ๑๐.๖๖ ล้านบาท สำหรับซื้อเมล็ดพันธุ์พืชที่จำเป็นช่วยเหลือราษฎร ๑

จะเห็นได้ว่าการกอบนโยบายตามโครงการ กพป. นั้น ข้าราชการประจำมีส่วนในการเสนอปัญหาให้กับรัฐบาลทราบ ในฐานะที่ข้าราชการเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่จะต้องทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในส่วนภูมิภาค ตัวอย่างเช่นการรายงานพื้นที่ที่เสียหายให้กับรัฐบาลทราบ ตลอดจนการกำหนดแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมของข้าราชการในระดับปฏิบัติปฏิบัติงานจะมีส่วนมากน้อยเพียงไรจะได้เสนอลำดับต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๐๑ - ๑๓๐๒

๑. การมีส่วนร่วมของข้าราชการในการเสนอปัญหาตารางที่ ๒๒

แสดงการเสนอปัญหาต่อรัฐบาลของข้าราชการในขณะที่ประชาชนต้องประสบภัย

ธรรมชาติ

การเสนอปัญหา	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๑. เคนร้องเรียนหรือเสนอปัญหา ต่อรัฐบาล	๕	๓.๕๔	๑	๒.๐๘	๖	๕.๕๑
๒. ไม่เคนร้องเรียนหรือเสนอ ปัญหาต่อรัฐบาลแต่เคนร้องเรียน หรือเสนอปัญหาคอผู้บังคับบัญชา	๑๕	๒๓.๘๑	๒	๔.๑๓	๑๗	๑๕.๓๑
๓. ไม่ใคร่ร้องเรียนหรือเสนอปัญหา คอผู้บังคับบัญชา	๑๑	๑๓.๕๖	๖	๑๒.๕๐	๑๗	๑๕.๓๑
๔. เพียงแต่คิดว่รัฐบาลน่าจะสนใจ ปัญหานี้ และกำหนดนโยบาย อย่างไรโดยนึ่งออกมา	๒๕	๓๖.๖๘	๓๓	๓๓.๐๘	๖๒	๕๕.๘๖
๕. อื่น ๆ	๖	๙.๕๒	๖	๑๒.๕๐	๑๒	๑๐.๖๑
๖. ไม่ตอบ	๑	๑.๕๑	๒	๔.๑๓	๓	๒.๗๖
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐	๑๑๑	๑๐๐.๐๐

ตารางที่ ๒๖.๑

แสดงความเห็นของผู้ที่เคยร้องเรียนหรือเสนอปัญหาต่อรัฐบาล

การเสนอปัญหา	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๑. โดยเสนอหนังสือ ชี้แจงให้รัฐบาล สนใจปัญหานี้			๑	๑๐๐.๐๐	๑	๑๖.๖๗
๒. โดยเสนอโครงการ ให้รัฐบาลพิจารณา	๓	๖๐.๐๐	-	-	๓	๕๐.๐๐
๓. เขียนบทความลง หนังสือพิมพ์ให้ รัฐบาลสนใจ	๑	๒๐.๐๐			๑	๑๖.๖๗
๔. อื่น ๆ	๑	๒๐.๐๐			๑	๑๖.๖๗
<b>รวม</b>	<b>๕</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>	<b>๑</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>	<b>๖</b>	<b>๑๐๐.๐๐</b>

สรุปข้อมูล

จากตารางที่ ๒๖ พบว่าข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่เพียงแต่  
ติติกรัฐบาลน่าจะสนใจปัญหาและกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา มีจำนวนสูงสุดคือ  
ร้อยละ ๕๕.๘๖ ลำดับรองลงมาได้แก่ข้าราชการไม่เคยร้องเรียนหรือเสนอปัญหาต่อรัฐบาล  
โดยตรง แต่เสนอปัญหาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีร้อยละ ๑๕.๓๑ ส่วนข้าราชการที่ไม่ได้  
ร้องเรียนหรือเสนอปัญหาต่อผู้บังคับบัญชาเลย มีร้อยละ ๑๕.๓๑ เช่นเดียวกัน (ดูตารางที่  
๒๖ ข้อ ๒,๓,๔) สำหรับข้าราชการส่วนภูมิภาคเคยเสนอปัญหานี้ต่อผู้บังคับบัญชา มีจำนวน  
ร้อยละ ๒๓.๘๑ สำหรับข้าราชการที่เคยเสนอปัญหานี้ต่อรัฐบาลมีเพียงร้อยละ ๕.๘๑ มีบาง  
ส่วนที่ตอบเป็นอย่างอื่น เช่น เคยปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นธรรมดาไม่ได้เสนอ

ตารางที่ ๒๗

แสดงการมีส่วนร่วมของข้าราชการในการเสนอโครงการ

การมีส่วนร่วมเสนอโครงการ	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๑. มีส่วนร่วมในการ เสนอ						
โครงการโดยตรง	๓๘	๓๑.๘๓	-	-	๓๘	๒๑.๕๘
๒. มีส่วนร่วมในการพิจารณา						
อนุมัติโครงการ	๒๖	๒๑.๘๕	๑๘	๓๑.๕๘	๔๔	๒๕.๐๐
๓. มีส่วนร่วมในการ เสนอแนะ						
แก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ	๓๓	๒๗.๗๓	๑๘	๓๑.๕๘	๕๑	๒๘.๘๘
๔. ไม่มีส่วนร่วม	๘	๖.๓๒	๑๘	๓๓.๓๓	๒๖	๑๕.๓๘
๕. อื่น ๆ	๓	๒.๕๒	๒	๓.๕๑	๕	๒.๘๘
๖. ไม่ตอบ	๑๑	๙.๒๕				๖.๒๓
รวม	๑๑๘	๑๐๐.๐๐	๕๗	๑๐๐.๐๐	๑๗๖	๑๐๐.๐๐

สรุปขอมูล

ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการมากที่สุดคือร้อยละ ๒๘.๘๘ ทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกันคือร้อยละ ๓๑.๕๘ และ ๒๗.๗๓ ตามลำดับ อันดับรองลงมาแก่การมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติโครงการ คือร้อยละ ๒๕.๐๐ การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีส่วนร่วมร้อยละ ๓๑.๘๓ ส่วนข้าราชการส่วนกลางไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอโครงการเลย ข้าราชการที่ไม่ได้มีส่วนร่วมเลยมีร้อยละ ๑๕.๓๘ ส่วนข้าราชการที่ตอบเป็นอย่างอื่น มีจำนวนน้อยที่สุดเพียงร้อยละ ๒.๘๘ เท่านั้น

## การวิเคราะห์

ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีส่วนร่วมในโครงการมากที่สุดคือ การเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ มีถึงร้อยละ ๒๔.๕๘ (ตารางที่ ๒๗ ข้อ ๓) ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคหลายอย่างในการเสนอโครงการ เชนระเบียบไม่ยืดหยุ่น ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงโครงการบ่อย ๆ การเขียนโครงการไม่รัดกุม เนื่องจากขาดข้อมูลที่เพียงพอ เป็นต้น การมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติโครงการนั้นมีมากเป็นอันดับรองลงมาคือ ร้อยละ ๒๕.๐๐ ทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ กฟป-จ. ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติและเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการ ส่วนการเสนอโครงการให้พิจารณานั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กฟปอ. ต้องเสนอโครงการโดยตรง ทำให้ข้าราชการส่วนกลางไม่มีส่วนร่วมในการเสนอโครงการเลย (ตารางที่ ๒๗ ข้อ๑) สำหรับข้าราชการส่วนกลางที่ตอบว่าไม่เคยมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการหรืออนุมัติโครงการนั้น เป็นเพราะข้าราชการส่วนกลางส่วนหนึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ กตผ. ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานตามโครงการ และจะมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแก้ไข - เปลี่ยนแปลงโครงการ จะเห็นว่าข้าราชการส่วนกลางมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการมากกว่าข้าราชการในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เป็นเพราะข้าราชการส่วนกลางส่วนหนึ่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ กตผ. นั่นเอง

การที่ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแก้ไข - เปลี่ยนแปลงโครงการอย่างมกานั้น เป็นผลไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงการเป็นผลสะท้อนให้มีการแก้ไขระเบียบปฏิบัติหรือคำสั่ง หนังสือสั่งการบางอย่าง อันเป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่นการที่มีนโยบายให้ใช้จ่าย - แรงงาน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ และอีก ๔ - เปอร์เซ็นต์ ให้ใช้เป็นตัววัสดุ<sup>๑</sup> ในทางปฏิบัติแล้วบางโครงการไม่สามารถจะทำได้ เนื่องจากโครงการบางประเภทเช่นทำนบ เขื่อนฝาย ต้องใช้วัสดุมากทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงต้องมีการแก้ไขระเบียบใหม่ ให้สามารถดำเนินการได้ โดยผู้ปฏิบัติงานได้สะท้อนปัญหาขึ้นไปให้ฝ่ายอำนวยการได้ทราบ แสดงให้เห็นว่าผู้-

<sup>๑</sup> ทรายละเอียดในภาคผนวก ก.

ปฏิบัติงานตามโครงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่เดียวกันที่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายด้วย และเป็นการเกี่ยวข้องกับสถาบันระบบราชการในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้กับสังคมและเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดนโยบายของรัฐนั้นชอบด้วยกฎหมาย

๓. วิธีการเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติจากคณะกรรมการ กฟป-จ.

ตารางที่ ๒๘

แสดงวิธีการเสนอโครงการของคณะกรรมการ กฟปอ.

วิธีเสนอโครงการ	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ
๑. ประชุมขอความเห็นจากสภาตำบล	๓๕	๓๓.๓๓
๒. ประชุมขอความเห็นจากประชาชน	๑๓	๑๒.๓๘
๓. ยึดถือมติของ กฟปอ.	๔	๓.๘๑
๔. ยึดถือแผนพัฒนาจังหวัด	๒๓	๒๑.๕๑
๕. ยึดถือแผนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	๑๒	๑๑.๕๓
๖. ขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	๑๐	๙.๕๒
๗. อื่น ๆ	๔	๓.๘๑
๘. ไม่ตอบ	๔	๓.๘๑
รวม	๑๐๑	๑๐๐.๐๐

สรุปข้อมูล

วิธีการเสนอโครงการของคณะกรรมการ กฟปอ. ต่อคณะกรรมการ กฟป-จ. นั้น ส่วนใหญ่จะประชุมขอความเห็นจากสภาตำบล มีร้อยละ ๓๓.๓๓ อันดับรองลงมาได้แก่ ยึดถือแผนพัฒนาจังหวัดเป็นหลัก มีร้อยละ ๒๑.๕๑ อันดับรองลงมาคือการประชุมขอความเห็นจากประชาชน และยึดถือแผนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ ๑๒.๓๘ และ ๑๑.๕๓ ตามลำดับ อันดับต่ำสุดในการเสนอโครงการคือ ยึดถือมติของ กฟปอ. และวิธีอื่น ๆ มี



จำนวนร้อยละ ๓.๘๑ เท่ากัน

### การวิเคราะห์

การที่คณะกรรมการ กฟปอ. จะจัดทำโครงการอะไรที่ไหนอย่างไรนั้น จะประชุมขอความเห็นของสภาตำบลเป็นส่วนใหญ่ (ตารางที่ ๒๔ ข้อ ๑) นอกจากนั้นแล้วใช้วิธียึดถือแผนพัฒนาจังหวัดบ้าง ประชุมขอความเห็นของประชาชนโดยตรงบ้าง และยึดถือแผนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลักในการเสนอโครงการ จะเห็นว่าการยึดถือมติของคณะกรรมการ กฟปอ. เป็นส่วนน้อย แสดงให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายตามโครงการ กฟป. นั้น ประชาชนในตำบลต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกำหนดนโยบายด้วย โดยการเสนอความต้องการในรูปของ - โครงการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ กฟปอ. จะต้องตรวจสอบดูด้วยว่าโครงการดังกล่าวอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือไม่ แสดงให้เห็นว่าข้าราชการในส่วนภูมิภาคยึดถือเอาความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งแรกในการพัฒนา เน้นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงความต้องการ และนำเอามาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายนั้นจะทำให้เป้าหมายปลายทางของชนชั้นปกครองสอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางของประชาชนด้วย<sup>๑</sup> แสดงให้เห็นว่าความต้องการประชาชนได้ถูกนำมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐด้วย ซึ่งการมีอิทธิพลจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับกระบวนการในการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามการแสดงความต้องการของประชาชนในรูปของการเสนอโครงการนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการ กฟปอ. ยังจะต้องนำเอาความต้องการของประชาชนมาถ่วงถ่วงอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากในอำเภอหนึ่ง ๆ มีหลายตำบล แต่งบประมาณมีจำกัดการแสดงความต้องการของประชาชนจึงเป็นเพียงข้อมูลส่วนหนึ่งเท่านั้น การถ่วงถ่วงโครงการของอำเภอจะต้องคำนึงถึงว่าโครงการดังกล่าวที่ประชาชนต้องการนั้น ฝนไปตามนโยบายโดยส่วนร่วมของรัฐบาลหรือไม่ การที่มีแต่ละตำบลเสนอโครงการไปยังอำเภอ และแต่ละอำเภอเสนอโครงการไปยังจังหวัดนั้น หากจะมองในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ แต่ละกลุ่มในตำบลจะมีการต่อรองกันเพื่อให้โครงการดังกล่าวไปอยู่ในบริเวณที่ตัวเองได้รับประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันแต่ละตำบลก็

พยายามต่อรองกันเพื่อให้ได้โครงการไปลงที่ค่าบมากที่สุด ในระดับอำเภอที่มีการต่อรอง เพื่อให้โครงการไปลงที่อำเภอให้มากที่สุด กลุ่มใดที่มีอำนาจหรืออิทธิพลมากจะสามารถต่อรอง หรือโน้มน้าวกลุ่มที่อ่อนแอกว่ายอมตามที่กลุ่มตนเองต้องการ ลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดการกระจายศูนย์แห่งอำนาจภายในสังคม ไม่ทำให้อำนาจในการตัดสินใจไปตกอยู่ภายในบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เนื่องจากกลุ่มต่าง ๆ จะดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองพยายามที่จะรังแกอำนาจของกันและกันไว้ \* ลักษณะเช่นนี้จะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญในการตัดสินใจใด ๆ ในการกำหนดนโยบาย ข้าราชการในฐานะที่เป็นผู้ประสานประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ จะต้องรักษาคุณภาพจากกลุ่มต่าง ๆ ไว้ให้ดีที่สุดเพื่อผลประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร การมีส่วนร่วมและต่อรองผลประโยชน์เช่นนี้จะมีส่วนอย่างมากในการสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยขึ้นในสังคมไทย

๑ Pluralism Theory

๒ Institutional Theory

## ๘. ผลของการเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติของคณะกรรมการ กฟปอ.

## ตารางที่ ๒๙

แสดงผลการเสนอโครงการของคณะกรรมการ กฟปอ.

ผลการเสนอขออนุมัติโครงการของ กฟปอ.	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ
๑. ใ้ได้รับอนุมัติทุกโครงการและไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ	๗	๑๕.๕๖
๒. ใ้ได้รับอนุมัติทุกโครงการแต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ้าง	๒๑	๔๖.๖๖
๓. ใ้ได้รับอนุมัติเป็นส่วนใหญ่	๗	๑๕.๕๖
๔. ใ้ได้รับอนุมัติเป็นส่วนน้อย	๒	๔.๔๔
๕. ไม่ใ้ได้รับอนุมัติเลย	๑	๒.๒๒
๖. ไม่ตอบ	๗	๑๕.๓๖
รวม	๔๕	๑๐๐.๐๐

สรุปข้อมูล

โครงการที่คณะกรรมการ กฟปอ. เสนอใ้ได้รับอนุมัติทุกโครงการแต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ้าง ค่าตอบมีมากที่สุดร้อยละ ๔๖.๖๖ โครงการที่ใ้ได้รับอนุมัติทุกโครงการโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเลย และโครงการใ้ได้รับเป็นส่วนใหญ่ ค่าตอบมีมากเป็นอันดับรองลงมาเป็นจำนวนเท่ากับคือร้อยละ ๑๕.๕๖ ส่วนโครงการที่ไม่ใ้ได้รับอนุมัติเลยมีน้อยที่สุด ค่าตอบร้อยละ ๒.๒๒

การวิเคราะห์

จากตารางที่ ๒๙ แสดงให้เห็นว่าโครงการส่วนใหญ่ที่คณะกรรมการ กฟปอ. เสนอจะใ้ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ กฟป-จ. แต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ้าง

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงวงเงินก็ดี การเปลี่ยนแปลงสถานที่ก็ดี<sup>๑</sup> เพื่อให้เกิดความเหมาะสมถูกต้องจากประสบการณ์ของผู้เขียนพบว่าโครงการที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เนื่องมาจากโครงการส่วนใหญ่คณะกรรมการ กฟปอ. ได้ข้อมูลจากสภาตำบลมาไม่ดีพอ ประกอบกับไม่ได้ออกไปดูโครงการด้วยตัวเองทำให้เมื่อมีการอนุมัติโครงการไปแล้วต้องมาแก้ไขโครงการใหม่ เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในโครงการได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่โครงการ หรือระเบียบการดำเนินงานการที่โครงการส่วนใหญ่ได้รับอนุมัติเนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จำกัดให้คณะกรรมการ กฟป-จ. รับอนุมัติโครงการภายใน ๗ วัน นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ กฟปอ. เสนอมาซึ่งทำให้คณะกรรมการ กฟป-จ. ไม่มีเวลาตรวจสอบโครงการรายละเอียดและความเป็นไปได้ของโครงการให้ดีพอ ประกอบกับโครงการต่าง ๆ จะต้องรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเดือนมิถุนายน จึงต้องรีบด่วนในการอนุมัติโครงการทำให้ส่วนใหญ่แล้วโครงการได้รับอนุมัติ ส่วนโครงการที่ได้รับอนุมัติโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเลยเป็นเพราะคณะกรรมการ กฟปอ. เตรียมรายละเอียดโครงการมาดีและมีข้อมูลเพียงพอในการเขียนโครงการ สำหรับคำตอบที่ว่าไม่ได้รับอนุมัติโครงการเลยเนื่องจากว่าอำเภอ นั้นไม่ประสบกับภัยธรรมชาติ ทำให้คณะกรรมการ กฟป-จ. ไม่อนุมัติโครงการให้ ประกอบกับมีโครงการอื่นในท้องที่อื่นที่มีความสำคัญมากกว่า หรืออาจกล่าวได้ว่าในแง่ของการต่อรองระหว่างกลุ่มแล้วเห็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอ จึงทำให้กลุ่มที่มีอำนาจครอบงำจนไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ได้ การที่โครงการได้รับอนุมัติเป็นส่วนใหญ่แสดงให้เห็นว่าความต้องการของประชาชนได้รับการสนองตอบอย่างมากในโครงการกฟป.

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> การแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการบางครั้งเมื่อมีการเสนอโครงการเข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ กฟป-จ. จะให้มีการแก้ไขรายละเอียดโครงการ แดวงเงินของโครงการทำให้คงเดิม บางโครงการจะมีการอนุมัติในหลักการให้ ไปก่อนและให้ทำรายละเอียดโครงการเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง

## ๕. ผลการพิจารณาอนุมัติโครงการของคณะอนุกรรมการ กฟป-จ.

## ตารางที่ ๓๐

แสดงผลการพิจารณาอนุมัติโครงการของคณะอนุกรรมการ กฟป-จ.

ผลการอนุมัติโครงการ	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๑. อนุมัติทุกโครงการ ที่ กฟปอ. เสนอ	-	-	-	-	-	-
๒. อนุมัติให้ทุกโครงการแต่ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ้าง	๑๑	๖๑.๑๑	๑๓	๗๒.๒๒	๒๔	๖๖.๖๖
๓. อนุมัติให้เป็นส่วนใหญ่	๒	๑๑.๑๑	๔	๒๒.๒๒	๖	๑๖.๖๗
๔. ไม่อนุมัติให้เลย	-	-	-	-	-	-
๕. ไม่ตอบ	๕	๒๗.๗๘	๑	๕.๕๖	๖	๑๖.๖๗
รวม	๑๘	๑๐๐.๐๐	๑๘	๑๐๐.๐๐	๓๖	๑๐๐.๐๐

## สรุปขอมูล

คณะอนุกรรมการ กฟป-จ. ใ้คอนุมัติโครงการที่ กฟปอ. เสนอมาทุกโครงการ แต่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ้างเป็นจำนวนมากที่สุด มีร้อยละ ๖๖.๖๖ อนุมัติโครงการให้เป็นส่วนใหญ่มียร้อยละ ๑๖.๖๗ และมีผู้ไม่ตอบจำนวน ๑๖.๖๗ ส่วนที่ว่ไม่อนุมัติให้เลยไม่มี

## การวิเคราะห์

การอนุมัติโครงการของคณะอนุกรรมการ กฟป-จ. ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ตอบว่าอนุมัติทุกโครงการแต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ้าง คำตอบมีจำนวนร้อยละ ๖๑.๑๑ ส่วนข้าราชการส่วนกลางที่เป็นคณะอนุกรรมการ กฟป-จ. อนุมัติให้ทุกโครงการ แต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมีจำนวนร้อยละ ๗๒.๒๒ แสดงให้เห็นว่าข้าราชการส่วนกลางซึ่งเป็น

ซึ่งเป็นคณะกรรมการ กฟป-จ. มักจะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการมากกว่า  
ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพราะว่าข้าราชการส่วนกลางที่เป็นคณะกรรมการ กฟป-จ.  
ได้รับแต่งตั้งมาจากสำนักงานประมาณ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีลักษณะเข้มงวด  
ในการอนุมัติโครงการเป็นพิเศษ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ กฟป-จ. มีส่วนร่วมในการ  
กำหนดนโยบายอย่างมาก โดยเฉพาะท้องถิ่นระดับจังหวัด เช่น การกำหนดและประกาศ  
ค่าจ้างแรงงานของท้องถิ่น การกำหนดราคาวัสดุตามโครงการให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน  
หรือใกล้เคียงกัน ตลอดจนการพิจารณาสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นใน-  
แง่ของการอนุมัติโครงการให้กับท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น คณะกรรมการ กฟป-จ. ควรจะต้อง  
รู้สภาพพื้นที่ในจังหวัดตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดอย่างลึกซึ้งด้วย โดยอาจจะยึดถือ  
แนวทางตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งได้กำหนดปัญหาความต้องการของประชาชนและ  
แนวทางในการพัฒนาไว้แล้ว การที่ได้มีการอนุมัติโครงการให้เป็นส่วนใหญ่นั้นเท่ากับว่าความ  
ต้องการของประชาชนนั้นได้รับการสนองตอบเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าลักษณะของนโยบายนั้น  
มุ่งที่จะก่อให้เกิดประโยชน์และสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม แทนที่จะเป็น  
การสนองตอบผลประโยชน์หรือความต้องการของกลุ่มผู้กำหนดนโยบายโดยเฉพาะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโครงการ กฟป.

ตารางที่ ๓๑

แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโครงการ กฟป.

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ
๑. มีส่วนร่วมเสนอความต้องการ	๓๒	๒๔.๒๔
๒. มีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ	๑๒	๙.๐๙
๓. มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมโครงการ	๒๒	๑๖.๖๗
๔. มีส่วนร่วมควบคุมการปฏิบัติงานตามโครงการ	๒๖	๑๙.๗๐
๕. มีส่วนร่วมดำเนินงานตามโครงการ	๓๑	๒๓.๔๘
๖. อื่น ๆ	๓	๒.๒๗
๗. ไม่ตอบ	๖	๔.๕๕
รวม	๑๓๒	๑๐๐.๐๐

สรุปขอมูล

ความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานในส่วนภูมิภาคที่เป็นคณะกรรมการ กฟป. ตอบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการเป็นจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ ๒๔.๒๔ อันดับรองลงมาเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการร้อยละ ๒๓.๔๘ ส่วนความเห็นที่ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมงานตามโครงการมีร้อยละ ๑๙.๗๐ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมโครงการมีร้อยละ ๑๖.๖๗ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการร้อยละ ๙.๐๙ ส่วนความเห็นเป็นอย่างอื่นเป็นอันดับต่ำสุดร้อยละ ๒.๒๗ (ดูตารางที่ ๓๑)

## การวิเคราะห์

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโครงการ กฟป. ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ เป็นส่วนใหญ่จะเป็นได้ความมีถึงร้อยละ ๒๔.๒๔ การกำหนดนโยบายของรัฐจากการศึกษาโดยทั่วไปพบว่าความต้องการของพลเมืองในสังคมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไม่มากนักน้อย ทั้งนี้เป็นเพราะพลเมืองเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงเห็นว่าการกำหนดนโยบายที่กำหนดยุทธศาสตร์นั้น ความสอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสิ่งสำคัญแต่อิทธิพลของประชาชนจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองและกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองอันแตกต่างกัน นอกจากประชาชนจะมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการแล้วความเห็นร้อยละ ๒๓.๔๘ เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยตรงเป็นการรับจ้างทำงานตามโครงการ ความเห็นร้อยละ ๑๘.๙๐ เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมช่วยควบคุมการปฏิบัติงานตามโครงการ เช่นการควบคุมงานโดยตรง โดยได้รับค่าจ้างเป็นค่าควบคุมงาน ประชาชนอีกประเภทหนึ่งจะควบคุมการคอยดูว่าโครงการต่าง ๆ จะได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ เป็นการรักษาดุลประโยชน์ของท้องถิ่น ที่น่าสนใจคือความเห็นร้อยละ ๑๖.๖๗ เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมเสนอแนะข้อคิดเห็นในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ (ดูตารางที่ ๓๑ ข้อ ๔) การที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการใหม่นั้น มีบางโครงการหลังจากได้รับอนุมัติให้ดำเนินการแล้ว แต่พอไปดำเนินการแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ต้องมีการนำเอาโครงการนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความเกี่ยวพันระหว่างขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากในขณะที่กำหนดนโยบายออกมาแล้วโครงการบางอย่างดำเนินการไม่ได้ต้องมีการปรับปรุงนโยบายใหม่เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ จะเห็นว่าคำตอบส่วนหนึ่งนั้นประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการมีความเห็นร้อยละ ๑๘.๙๐ ฉะนั้น ลักษณะเช่นนี้จะทำให้ผู้ดำเนินงานตามโครงการนั้นบางทีก็เป็นผู้กำหนดนโยบายด้วยในขณะเดียวกัน โดยไม่สามารถแยกกันออกได้ ความเห็นของข้าราชการส่วนใหญ่ ในการเสนอโครงการ การอนุมัติโครงการ และโครงการที่ได้รับอนุมัติส่วนใหญ่แล้วมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขทั้งสิ้น (ตารางที่ ๒๗, ๒๘, ๒๙, ๓๐ และ ๓๑) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมเช่นนี้จะทำให้

<sup>๑</sup> หินพันธ์ นาคะตะ "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ,"  
วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๓ ( มกราคม ๒๕๑๖) : ๑๐๖.



นโยบายเป็นภาพสะท้อนความต้องการของประชาชน ลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้ในภาวะที่ผู้นำที่ฉลาดจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมด้วยในระดับหนึ่ง ซึ่งจะทำให้เป้าหมายปลายทางสอดคล้องกัน หากประเทศใดเกิดภาวะความต้องการของประชาชนและผู้นำขัดกันขึ้น อาจจะทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นได้ และจะไม่ใช่เป็นผลดีต่อรัฐบาลแน่นอน ในขณะที่ประเทศไทยราษฎรต้องประสบความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติอยู่แล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานที่ดี เป็นการผ่อนคลายปัญหาหรือช่องว่างระหว่างรัฐบาล และประชาชนลงได้มาก

### สรุปการวิเคราะห์

จากสมมุติฐานที่ ๑ ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลและการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นขั้นตอนซึ่งเกี่ยวกันซึ่งกันและกัน โดยไม่สามารถที่จะแยกฝ่ายกำหนดนโยบายออกจากฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายได้

จากสมมุติฐานดังกล่าวแนวทางในการวิเคราะห์ได้แยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดโดยถือวาระบบการบริหาร กับระบบการเมืองมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ดังนั้นพฤติกรรมของนักบริหารที่เป็นข้าราชการ จะมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้วย ลักษณะของความเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีดังนี้

๑. ความเกี่ยวข้องกันในรูปของการ เสนอปัญหาอันเกี่ยวกับสภาวะความแห้งแล้งที่ราษฎรประสบให้รัฐบาลได้ทราบ เป็นการเสนอปัญหาตามลำดับสายการบังคับบัญชาซึ่งนับว่ายังเป็นส่วนน้อยในการริเริ่มเสนอปัญหา การเสนอปัญหา นอกจากจะเสนอสภาพของปัญหาแล้ว บางส่วนยังได้เสนอเป็นโครงการให้รัฐบาลได้พิจารณาด้วย สิ่งที่ค้นพบปรากฏว่าข้าราชการส่วนใหญ่คิดว่ารัฐบาลน่าจะสนใจปัญหาของประชาชนเกี่ยวกับความแห้งแล้งและกำหนดนโยบายอย่างไรโดยอย่างไรออกมา ความคิดเห็นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าข้าราชการส่วนหนึ่งยังมีความคิดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการที่จะกำหนดนโยบายหรืออีกความคิดหนึ่งอาจจะเห็นว่าเมื่อรัฐบาลได้เห็นปัญหาแล้วไม่ได้กำหนดนโยบายอย่างไรโดยอย่างไรออกมา ฉะนั้น ข้าราชการจึงต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเสียเอง การเสนอปัญหาของข้าราชการนี้เป็นไป

๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายโดยการ เสนอปัญหาให้รัฐบาลได้ทราบเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดรายละเอียดในนโยบาย และอีกขั้นตอนหนึ่งเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไป

ปฏิบัติแล้วเมื่อประสบปัญหา ข้าราชการจะรายงานปัญหานั้นให้ส่วนที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง หรือการออกกฎ ระเบียบใหม่ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายการดำเนินงานใหม่เป็นการระดมปัญหากลับไปพบทวนใหม่มีการกำหนดเป็นนโยบายใหม่ เพื่อให้นโยบายนั้นสมบูรณ์และมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการเกี่ยวพันกันระหว่างขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย

๒. การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ โดยเฉพาะข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่เป็นคณะกรรมการ กฟปอ. มีส่วนร่วมในการเสนอโครงการโดยตรง การศึกษาพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการเป็นอย่างมาก เพื่อให้โครงการถูกต้องสมบูรณ์ขึ้น ในขณะที่เกี่ยวกับบางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ โครงการเหล่านี้จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าจะต้องมีการแก้ไขระเบียบหรือนโยบายบางประการให้สมบูรณ์ขึ้น เนื่องจากระเบียบและการสั่งการตามนโยบายนั้น โครงการบางโครงการหรือนโยบายบางอย่างไม่สามารถปฏิบัติได้ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานตามโครงการจะขอหารือ หรือรายงานให้ส่วนกลางทราบและได้เสนอให้มีการแก้ไขระเบียบและนโยบายต่อไป

๓. วิธีการเสนอโครงการ เพื่อขออนุมัตินั้น จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ใช้วิธีประชุมขอความเห็นชอบจากสภาตำบล แสดงว่า กรรมการสภาตำบลได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งสภาตำบลเองเป็นหน่วยที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายอยู่แล้ว การขอความเห็นชอบจากสภาตำบลเป็นการยึดถือเอาประชาชนเป็นหลักและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยโครงการที่เสนอนั้นมีจำนวนน้อยมากที่ไม่ได้รับอนุมัติ

๔. การพิจารณาอนุมัติโครงการ ผู้กำหนดนโยบายระดับจังหวัดคือคณะกรรมการ กฟป-จ. ซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งตัวแทนนอกจากส่วนกลางคือ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์สำนักงานประมาณ และเจ้าหน้าที่ คตง. จะพิจารณาอนุมัติโครงการที่คณะกรรมการ กฟปอ. เสนอมาหลักในการพิจารณาอนุมัติโครงการนั้นพบว่าคณะกรรมการ กฟป-จ. ยึดถือผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นหลักในการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่เป็นตัวแทนส่วนกลางในคณะกรรมการ กฟป-จ. จะให้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการมากกว่า ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่เป็นคณะกรรมการ กฟป-จ. เพื่อให้โครงการถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย จากการศึกษาพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการมากที่สุด หมายถึงการแสดงความต้องการสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ และให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดทำโครงการ บางสภาตำบลจะเป็นผู้จัดทำโครงการเสียเอง นอกจากนี้ยังรับรองลงมาพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเองในลักษณะของการไปรับจ้างแรงงาน การรับจ้างควบคุมงาน

สรุปแล้วความเกี่ยวพันของการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายแบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ

๑. ความเกี่ยวพันในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย ขั้นตอนการกำหนดนโยบายคือ การเสนอข้อมูลเพื่อจัดทำโครงการ การจัดทำโครงการ การเสนอโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการ ออกมาเป็นนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติ เมื่อโครงการถูกนำไปปฏิบัติแล้ว ในกรณีที่เกิดปัญหาหรืออุปสรรคไม่สามารถดำเนินงานตามโครงการได้ จะมีการส่งข้อมูลย้อนกลับจากฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้มีการแก้ไขระเบียบนโยบายนั้น ๆ หรือบางกรณีที่มีการแก้ไขโครงการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมาย ความเกี่ยวพันกันในลักษณะดังกล่าวมีมากในการดำเนินงานตามโครงการ กฟป. จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา เสมือนหนึ่งว่าการดำเนินตามนโยบายนั้นกระทำควบคู่ไปกับการกำหนดนโยบาย ความเกี่ยวพันจะมีมากยิ่งขึ้นหากให้เวลาในการเตรียมโครงการหรือการดำเนินงานตามโครงการน้อย จะทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของระเบียบดำเนินงาน การสั่งการ และการจัดทำโครงการต่าง ๆ นั่นก็คือนโยบายระยะสั้นจะก่อให้เกิดความเกี่ยวพันกันมากระหว่างการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย

๒. ความเกี่ยวพันของฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย บางครั้งไม่สามารถแยกกันออกได้เลย เนื่องจากในขณะที่ปฏิบัติตามนโยบายนั้นก็เป็นผู้กำหนดนโยบายด้วย กรณีโครงการ กฟป. ฝ่ายที่เป็นคณะกรรมการ กฟป.-จ. ซึ่งเป็นผู้อนุมัติโครงการ คณะอนุกรรมการ กฟปอ. ซึ่งเป็นฝ่ายเสนอโครงการและปฏิบัติตามโครงการ ฝ่ายอนุกรรมการ

กตว. ซึ่งทำหน้าที่ในการติดตามผล ตามลักษณะหน้าที่แล้ว คณะกรรมการเหล่านี้ คือ ผู้ปฏิบัติ  
งานในระดับจังหวัด ในขณะเดียวกัน ในคําหนดบาทแล้วจะเป็นผู้กำหนดนโยบายระดับจังหวัด  
ด้วย เป็นความเกี่ยวพันซึ่งไม่สามารถแยกออกได้

การดำเนินงานตามโครงการ กทป. มีหลายฝ่ายด้วยกันในการเข้ามามีส่วนรวม  
ในการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะเข้าราชการประจำ ประชาชน แม้ในชั้นสุดท้ายจะให้ฝ่าย  
การเมืองเป็นผู้ตัดสินใจก็ตาม นับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้กับหลาย ๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วน  
ร่วมซึ่งเป็นการดีมากในแง่ของการกำหนดนโยบาย จะเป็นการประนีประนอมผลประโยชน์  
ของหลาย ๆ ฝ่ายโดยมีสถาบันของระบบราชการ เป็นผู้สร้างคูล์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ  
เพื่อให้ผลประโยชน์นั้นเกิดขึ้นกับประชาชนโดยส่วนร่วมมากที่สุด เป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่า  
นโยบายมิได้รับใช้ เป้าหมายปลายทางของฝ่ายการเมืองหรือผู้บริหารประเทศเพียงฝ่ายเดียว  
แต่เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายฝ่ายกำหนดนโยบาย และความตองการของประชาชน  
โดยส่วนรวมด้วย.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. การประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

๑. การประสานงานโดยทางหนังสือสั่งการ โทรพิมพ์ วิทยุ

ตารางที่ ๓๒

แสดงการประสานงานโดยทางหนังสือสั่งการ โทรพิมพ์ วิทยุ

การประสานงาน	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๑. สามารถรับทราบระเบียบ ปฏิบัติได้ทันการ	๑๓	๑๒.๕๐	-	-	๑๓	๖.๘๘
๒. บางครั้งล่าช้าไม่ทัน เหตุการณ์	๓๒	๓๐.๙๙	๓๓	๓๘.๘๒	๖๕	๓๔.๓๙
๓. การแจ้งระเบียบส่วนใหญ่ ชัดเจนไม่มีปัญหาในทาง ปฏิบัติ	๑๓	๑๒.๕๐	๓	๓.๕๓	๑๖	๘.๔๙
๔. การแจ้งระเบียบส่วนใหญ่ ไม่ชัดเจนทำให้มีปัญห ในทางปฏิบัติ	๑๙	๑๖.๓๘	๒๙	๓๔.๑๒	๔๘	๒๔.๓๘
๕. ระเบียบส่วนใหญ่ไม่มี ปัญหาในทางปฏิบัติ	๕	๔.๘๑	๒	๒.๓๕	๗	๓.๙๐
๖. แกไขระเบียบหลักกการขอย มีปัญห ในทางปฏิบัติ	๑๙	๑๘.๒๙	๑๙	๒๐.๐๐	๓๘	๑๙.๐๕
๗. อื่น ๆ	๕	๔.๘๑	๑	๑.๑๘	๖	๓.๑๙
รวม	๑๐๘	๑๐๐.๐๐	๘๕	๑๐๐.๐๐	๑๙๓	๑๐๐.๐๐

## สรุปข้อมูล

ความเห็นว่าการแจ้งระเบียบปฏิบัติ บางครั้งล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์มีความเห็นเป็นอันดับสูงสุดคือร้อยละ ๓๔.๓๘ โดยเฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการส่วนกลางมีความเห็นในอันดับสูงสุดเหมือนกันคือร้อยละ ๓๐.๗๗ และ ๓๘.๘๒ ตามลำดับ ข้าราชการในส่วนกลางเองมีความเห็นว่าล่าช้าจํานวนร้อยละมากกว่าข้าราชการในส่วนภูมิภาค ความเห็นอันดับรองลงมาได้แก่ การแจ้งระเบียบส่วนใหญ่ไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นจํานวนร้อยละ ๒๔.๓๔ ความเห็นที่ว่ามีการแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์บ่อยทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติมีร้อยละ ๑๘.๐๕ ความเห็นที่ต่ำสุดคือระเบียบส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติจํานวนร้อยละ ๓.๗๐

## การวิเคราะห์

การประสานงานเป็นกระบวนการในการบริหารที่จะขาดเสียมิได้ โดยเฉพาะในการบริหารงานที่มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีผู้เกี่ยวข้องของหลายฝ่าย การประสานงานตามโครงการ กฟป. มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องอาศัยข้าราชการจากหลายหน่วยงานด้วยกันเข้ามาร่วมปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องร่วมปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ฉะนั้น การประสานการดำเนินงานยังมีความจำเป็นทั้งในระดับของการประสานนโยบาย และการประสานการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อันเดียวกันป้องกันการซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดการประหยัด ตลอดจนสามารถทำให้งานนั้นสำเร็จตามกำหนดเวลาและเป้าหมาย

จากการศึกษาการประสานงานตามโครงการ กฟป. พบว่าความเห็นของข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นว่าการแจ้งระเบียบปฏิบัติบางครั้งล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์มีความเห็นเป็นอันดับสูงสุดคือร้อยละ ๓๔.๓๘ ความล่าช้าเกิดขึ้นได้ ๒ ประการ ประการแรกเกิดจากระบบการติดต่อสื่อสาร ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ดีพอ ทำให้การติดต่อทำความเข้าใจระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างล่าช้า ประการที่ ๒ ความล่าช้าเกิดจากการวางแผนและการประสานแผนดำเนินงานไม่ดีพอ ทำให้เกิดปัญหาในการแจ้งระเบียบต่างๆ ล่าช้า การทราบระเบียบปฏิบัติที่ทันเหตุการณ์นั้น จะต้องมีระยะเวลาใหญ่ปฏิบัติได้มีการเตรียมการอย่างพอเพียงด้วยโดยที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ความเห็นอันดับรอง

ลงมาคือ การแจ้งระเบียบส่วนใหญ่ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คำตอบร้อยละ ๒๔.๓๔ การประสานงานที่ดีนั้นจะต้องมีเป้าหมายความรับผิดชอบของหน่วยงานกำหนดไว้ชัดเจน และให้ทราบทั่วกันด้วย กรณีความไม่ชัดเจนของระเบียบ ฯ สำนักนายก ฯ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามโครงการ กฟป. เช่น ในการเสนอโครงการนั้นให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการ กฟปอ. ชั้นคณะหนึ่ง<sup>๑</sup> ในอำเภอหนึ่ง ฯ เพื่อทำหน้าที่เสนอโครงการและดำเนินงานตามโครงการ แต่กรณีกิ่งอำเภอไม่ได้กำหนดไว้ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ ซึ่งต่อมาได้มีการสั่งการเพิ่มเติมให้หัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นกรรมการ กฟปอ. ในอำเภอที่มีพื้นที่อยู่<sup>๒</sup> ความไม่ชัดเจนของระเบียบอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับระเบียบในการเบิกจ่ายเงิน และการจ้างแรงงาน ทำให้จังหวัดต่าง ๆ ต้องวิฤหหรือเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติเป็นจำนวนมาก<sup>๓</sup> กว่าส่วนกลางจะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นและแจ้งแนวทางปฏิบัติให้จังหวัดทราบมักล่าช้า ทำให้ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานและไม่ทันเหตุการณ์ เกี่ยวกับการแก้ไขระเบียบ หลักเกณฑ์บ่อย ๆ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ความเห็นมีร้อยละ ๑๘.๐๕ เป็นความเห็นอันดับที่ ๓ การประสานงานที่ดีนั้นจะต้องให้ผู้ร่วมงานมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ระเบียบปฏิบัติในแนวเดียวกัน หากมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือแก้ไขระเบียบหรือเป้าหมายในการดำเนินงานจะต้องหาวิธีชี้แจงให้ผู้ร่วมงานทราบโดยทั่วกัน นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นโดยใกล้ชิดด้วย โครงการ กฟป. ทำให้ลักษณะของหนังสือสั่งการชักจูงความเข้าใจ ซึ่งยังไม่เป็นการดีพอเนื่องจากเกิดความล่าช้าและไม่สามารถนำปัญหามาถกเถียงกันได้ การแก้ไขระเบียบหรือหลักเกณฑ์บ่อย ๆ เกิดจากการกำหนดแผนดำเนินงานไม่รัดกุมเพียงพอ ระเบียบต่าง ๆ วางหลักเกณฑ์ตายตัวเกินไป ไม่ได้กำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ให้สามารถยืดหยุ่นได้ เมื่อมีปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้น คณะอนุกรรมการ กฟป-จ. ซึ่งมีอำนาจน้อยเกินไปไม่กล้าตัดสินใจวินิจฉัยอะไรลงไปเกรงจะเป็นการผิดพลาด จึงต้องทำหนังสือหารือส่วนกลาง ส่วนความเห็นอื่น ๆ ให้ระบุ คำตอบที่ระบุคือ บางครั้งจังหวัดยังไม่ได้

<sup>๑</sup> ดูรายละเอียดคนวก ก.

<sup>๒</sup> วิฤหที่ มท ๐๒๐๘/ว. ๑๘๘ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

<sup>๓</sup> ดูรายละเอียดภาคผนวก ข.

รับหนังสือสั่งการ ก็มี แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องเกี่ยวกับระบบการส่งหนังสือทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ทราบระเบียบปฏิบัติได้ คำตอบที่ว่าระเบียบส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัตินั้นมีเพียงร้อยละ ๓.๙๐ จากความเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการประสานงานยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ในการแจ้งระเบียบปฏิบัติที่ดี ด้านระบบการติดต่อสื่อสารก็ดี ไม่สามารถที่จะทำให้นิติปฏิบัติเข้าใจระเบียบ คำสั่ง ไปแนวเดียวกันได้อย่างเพียงพอ

๒. การประสานงานโดยมีคณะกรรมการเยี่ยมออกตรวจเยี่ยมโครงการ

ตารางที่ ๓๓

แสดงการประสานงานโดยคณะกรรมการเยี่ยมโครงการ

การตรวจเยี่ยมโครงการ	ส่วนภูมิภาค จำนวน	ร้อยละ	ส่วนกลาง จำนวน	ร้อยละ	รวม	ร้อยละ
๑. เป็นการดีทำให้มีกำลังใจ						
ในการปฏิบัติงาน	๒๐	๓๑.๙๕	๑๕	๓๑.๓๒	๓๕	๓๑.๕๓
๒. เป็นการดีที่ช่วยแก้ไขปัญหาคัดออกจนการเปลี่ยนแปลงโครงการ โดยเพิ่มเงินให้กับบางโครงการ	๓๖	๕๙.๑๔	๒๘	๕๓.๓๓	๖๔	๕๙.๖๖
๓. ไม่เป็นการดีทำให้ลำบากใจในการปฏิบัติงาน	๑	๑.๕๘			๑	๐.๙๐
๔. อื่น ๆ	๖	๙.๕๒	๕	๑๐.๔๒	๑๑	๙.๙๑
รวม	๖๓	๑๐๐.๐๐	๔๘	๑๐๐.๐๐	๑๑๑	๑๐๐.๐๐





## สรุปข้อมูล

ความเห็นของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นว่าการตรวจเยี่ยมโครงการเป็นการดีในแง่ของการช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรค การเปลี่ยนแปลงโครงการหรือการเพิ่มเติมเงินให้กับบางโครงการมีความเห็นเป็นจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ ๕๗.๖๖ ลำดับรองลงมาได้แก่ความเห็นที่ว่าเป็นการดีช่วยให้มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๓ คำตอบที่ว่าไม่เป็นการดีทำให้ลำบากใจในการปฏิบัติงาน เป็นจำนวนน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ ๑.๕๐ ข้าราชการส่วนภูมิภาคเห็นว่าเป็นการลำบากใจในการปฏิบัติคิดเป็นร้อยละ ๑.๕๕ ข้าราชการส่วนกลางไม่มีความเห็นในข้อนี้ คำตอบอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๑ เช่นการก่อให้เกิดฝักใฝ่โรยหน้าหรือทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องเหน็ดเหนื่อยยิ่งขึ้น ทำให้ทราบปัญหาในการปฏิบัติงานและควรจะตรวจเยี่ยมให้ทั่วถึงทุก ๆ ตำบลหรือทุกอำเภอ

## การวิเคราะห์

หลักในการประสานงานที่คืออย่างหนึ่งคือช่วยในการเสริมสร้างขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้ดีขึ้น การตรวจเยี่ยมโครงการโดยมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีบางท่านไปตรวจเยี่ยมก็ดี นายกรัฐมนตรีไปตรวจเยี่ยมเองก็ดี หรือการนำสื่อมวลชนไปชมผลงานก็ดี ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน เหมือนกับไม่ได้ถูกทอดทิ้งให้เป็นผู้ค้าเหมินงานแต่เพียงฝ่ายเดียว ความเห็นของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นด้วยว่าเป็นการดีที่มีการตรวจเยี่ยมเช่นนี้ จะได้ทราบปัญหาอุปสรรคและหาทางแก้ไข ความเห็นคิดเป็นร้อยละ ๕๗.๖๖ ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุด ความเห็นอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นการดีช่วยให้มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๓ ซึ่งทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นใกล้เคียงกัน คือร้อยละ ๓๑.๓๒ และ ๓๑.๗๕ ตามลำดับ แสดงว่าการตรวจเยี่ยมโครงการเป็นการประสานงานได้เป็นอย่างดี สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้ทัน่วงที่มีผลมากกว่าการประสานงานโดยการสั่งการแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดี การประสานงานในลักษณะนี้ ตามหลักการประสานงานเป็นการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่าได้ดำเนินการไปตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ ตลอดจนเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ แล้วให้คำแนะนำแก้ไข วิธีนี้จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี ผู้ประสานงานลักษณะนี้จะต้องมีหลักการของมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี เป็นการเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจในการทำงานช่วยในการประหยัดเวลา เช่น วัสดุ อุปกรณ์ ที่ใช้ในการดำเนินงาน ความเห็นที่ว่าไม่เป็นการดีในการส่งคณะกรรมการเยี่ยมออกมานั้น มีเพียงร้อยละ ๑.๕๐ ซึ่งคิดว่าก่อให้เกิดความลำบากใจในการปฏิบัติงานอาจเป็นเพราะคิดว่าการตรวจเยี่ยมโครงการเป็นการตรวจสอบ หรือคอยจับผิดการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามความเห็นอื่น ๆ ที่ให้ระบุปรากฏว่า เห็นว่าการตรวจเยี่ยมนั้นทำได้ไม่ทั่วถึง ตรวจแบบสุ่มบางโครงการเท่านั้น แต่เป็นการดีที่เป็นการคอยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงาน กระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น ที่สำคัญคือช่วยในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคได้เป็นอย่างดี การประสานงานถึงแม้จะมีข้าราชการทงส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นว่าเป็นการดี แต่ก็ยังมีปัญหาในการประสานงานอยู่บ้าง ตามที่ผู้ตอบแบบสอบถามระบุในข้ออื่น ๆ ดังนี้

#### ๑. การประสานงานระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง

- ๑.๑ การแจ้งระเบียบให้ทราบช้า ไม่ทันเหตุการณ์
- ๑.๒ การเปลี่ยนแปลงระเบียบอยู่บ่อย ๆ ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบ่อย ๆ
- ๑.๓ ความไม่ชัดเจนของระเบียบทำให้จังหวัดมักจะขอแก้ไขข้อปฏิบัติหรือหาวิธีอยู่บ่อย ๆ
- ๑.๔ แต่ละหน่วยงานสั่งงานมากเกินไปเป็นการซ้ำซ้อนบ้าง เจ้าหน้าที่มีน้อยปฏิบัติงานไม่ทัน

๑.๕ บางจังหวัดไม่มีเครื่องโทรพิมพ์ ในการติดต่อ ทำให้การรายงานตามแบบฟอร์มไม่ได้ ต้องรายงานทางวิทยุซึ่งตัวเลขอาจผิดพลาดได้

#### ๒. การประสานงานระหว่างจังหวัดกับอำเภอ

- ๒.๑ การชี้แจงการจัดทำโครงการให้กับอำเภอไม่ดีพอทำให้เขียนโครงการไม่ถูกต้องมีการแก้ไขบ่อย ๆ
- ๒.๒ ส่วนกลางสั่งงานมาระยะกระชั้นชิดทำให้จังหวัดส่งอำเภอในระยะกระชั้นชิด ซึ่งอำเภอต้องรับภาระหนักมาก

๒.๓ คณะกรรมการติดตามผลที่จังหวัดแต่งตั้งไม่ค่อยออกไปตรวจดูโครงการ

๒.๔ เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดกับอำเภอไม่ค่อยประสานงานกันในเรื่องการนำเอาโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดมาดำเนินการก่อน ในขณะที่เดียวกันอำเภอต้องการประ

สานงานกันในเรื่องการนำเอาโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดมาดำเนินการก่อน ในขณะเดียวกันอำเภอต้องการประเมินประสิทธิผลประโยชน์ของตำบลต่าง ๆ จึงต้องเฉลี่ยโครงการไปทั้ง ๆ ที่ไม่อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด

๒.๕ เจ้าหน้าที่การเงินไม่ค่อยประสานงานกัน เมื่อเกิดปัญหาในการเบิกจ่ายติดต่อกันซ้ำหลายบาท ทำให้ประชาชนได้รับเงินช้า

๒.๖ ชาวตำบลคู่อุปกรณ์การทำงาน ชาวเบี้ยเลี้ยง พาหนะ ในการออกตรวจเยี่ยมโครงการ

๓. การประสานงานระหว่างอำเภอกับตำบล

๓.๑ ปลัดอำเภอไม่ค่อยออกไปตรวจดูโครงการเพียงแต่มอบให้สภาตำบลรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาจะแก้ไขไม่ทัน

๓.๒ บางท้องที่ที่เป็นเขตแทรกซึมของ ผกค. เจ้าหน้าที่ทางอำเภอไม่ค่อยออกไปตรวจโครงการ

๓.๓ อำเภอชาวตำบลคู่อุปกรณ์การทำงาน เช่น วิทยุสื่อสารไม่มี รถยนต์ไม่มี เจ้าหน้าที่มีน้อย

๓.๔ สภาตำบลขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน ถูกทางอำเภอครอบงำ ผู้นำท้องถิ่นเองไม่ค่อยปรึกษาคณะกรรมการดำเนินงาน ตามวิถีทางประชาธิปไตย

๓.๕ โครงการมีจำนวนมากควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง

๓.๖ ชาวตำบลประสานการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นทีม

### สรุปการวิเคราะห์

จากสมมติฐานที่ ๒ ความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายระยะนั้นเองรัฐบาลส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

จากสมมติฐานดังกล่าว "ความสำเร็จ" ที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้มี ๓ ประการคือ

๑. สามารถทำให้ราษฎรในพื้นที่ประสบภัยธรรมชาติมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในช่วงฤดูแล้ง

๒. ผลงานของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นผลงานที่ถาวรใช้ได้ประมาณ ๑ - ๓ ปี

๓. ความเข้าใจอันดีของประชาชนต่อเจตนารมณ์ของรัฐบาล

การประสานงานที่ดีจะต้องช่วยให้เกิดความสำเร็จขึ้น ซึ่งการประสานงานนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยประหยัดเวลา แรงงาน วัสดุที่ใช้ดำเนินงาน ช่วยเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจในการทำงานของทุกคน ลดปัญหาข้อขัดแย้งในการทำงานลงได้ ช่วยขจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการแบ่งงานกันทำ ตลอดจนช่วยเสริมสร้างขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้ดีขึ้น

จากการศึกษาวิเคราะห์การประสานงานตามโครงการ กฟป. พบว่า การประสานงานโดยหนังสือและวิทยุ ตลอดจนโทรพิมพ์นั้นพบว่า

๑. การประสานงานโดยทางหนังสือสั่งการ วิทยุ โทรพิมพ์ มีความล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์
๒. การแจ้งระเบียบปฏิบัติส่วนใหญ่ยังไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ และปัญหาในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ร่วมงานไม่เข้าใจวัตถุประสงค์เป้าหมายไปในแนวเดียวกัน
๓. มีการแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์บ่อย ๆ ทำให้ผู้ปฏิบัติตามระเบียบไม่ทันบางครั้งมีความซ้ำซ้อน
๔. การแจ้งระเบียบปฏิบัติในระยะกระชั้นชิดให้เวลายุติปฏิบัติน้อยเกินไป ทำให้ไม่เกิดความสมบูรณ์ในการปฏิบัติงาน

การประสานงานโดยมีคณะตรวจเยี่ยมโครงการออกไปช่วยให้คำแนะนำ และช่วยในการแก้ไขปัญหานั้น จากการศึกษพบว่าข้าราชการโดยเฉพาะส่วนภูมิภาคเห็นความสำคัญอย่างมาก เป็นการช่วยให้มีกำลังใจในการปฏิบัติงานและมีการแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานต่าง ๆ และสามารถแก้ไขได้ทันเวลาที่ และเห็นความสำคัญของการประสานงานโดยการสั่งการทางหนังสือ วิทยุ หรือโทรพิมพ์ แต่การประสานงานโดยการออกตรวจโครงการนั้นสามารถทำได้น้อยเพียงบางโครงการเท่านั้น

การประสานการดำเนินงานตามโครงการ กฟป. นับว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เป็นอันมากในการประสานงานซึ่งจะทำให้ความสำเร็จของโครงการลดน้อยลงไม่สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างเต็มที่ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องธรรมดาของการปฏิบัติงานย่อมจะต้องมีปัญหาอุปสรรคบ้าง เนื่องจากนโยบายตามโครงการ กฟป. เป็นนโยบายเร่งด่วนคงกระทำในระยะเวลาดังนั้นเพื่อให้ช่วยเหลือ

ประชาชนได้ทันการณ์ ทำให้มีระยะเวลาในการกำหนดแผนงานอันจำกัด เป้าหมายหรือความสำเร็จที่ตั้งไว้อาจจะได้รับการกระทบกระเทือนไปบ้าง

ค. ทัศนคติของข้าราชการต่อการระดมการนโยบายของรัฐบาล

สรุปข้อมูล<sup>๑</sup>

๑. ทัศนคติของข้าราชการต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

ความเห็นเกี่ยวกับการเตรียมโครงการ ของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เห็นว่าการเตรียมโครงการนั้นข้าราชการและประชาชนควรมีส่วนร่วมกันเตรียมข้อมูลโครงการคำตอบเห็นด้วยร้อยละ ๘๗.๓๘ ไม่เห็นด้วยเพียงร้อยละ ๘.๐๑ การเสนอโครงการนั้นประชาชนควรมีส่วนร่วมเสนอโครงการด้วยเพื่อแสดงความต้องการของประชาชน คำตอบเห็นด้วยร้อยละ ๘๑.๘๘ ส่วนไม่เห็นด้วยเพียงร้อยละ ๕.๔๐ ความเห็นเกี่ยวกับวิธีการในการเสนอโครงการ เห็นว่าข้าราชการควรมีส่วนร่วมกับประชาชนในการเสนอโครงการ คำตอบเห็นด้วยร้อยละ ๘๒.๘๗ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๘.๘๑ ความเห็นเกี่ยวกับผู้เสนอโครงการนั้นผู้เสนอโครงการและผู้อนุมัติโครงการควรมีส่วนร่วมกันในการพิจารณาโครงการ เห็นด้วยร้อยละ ๘๑.๘๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๘.๑๑ ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาโยธยานั้นไม่ควรเป็นหน้าที่ของข้าราชการการเมืองเพียงฝ่ายเดียว ข้าราชการประจำควรมีส่วนร่วมด้วยเพราะรัฐบาลและความต้องการของประชาชนดี เห็นด้วยร้อยละ ๘๔.๖๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๘.๕๐ ความเห็นต่อการพิจารณาอนุมัติโครงการนั้นควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นเกณฑ์. เห็นด้วยร้อยละ ๘๗.๓๐ ไม่เห็นด้วยไม่มี (โปรดดูตารางที่ ๓๔.๑ ข้อ ๑,๒,๓,๔,๕,๖ ในภาคผนวก ค)

การวิเคราะห์

การดำเนินนโยบายสาธารณะเป็นลักษณะของการกำหนดนโยบายเพื่อประชาชน โดยส่วนรวมจะไม่มีผู้นำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ของกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง<sup>๒</sup> การที่จะกำหนดนโยบายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง

<sup>๑</sup> ตารางที่ ๓๔ และ ๓๔.๑ ในภาคผนวก ค.

<sup>๒</sup> David Easton, The Political System. (New York; Alfred

เขามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายควยอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การเตรียมข้อมูลเพื่อ  
 การกำหนดนโยบาย การเตรียมข้อมูลของโครงการต่าง ๆ ความเห็นของข้าราชการทั้ง -  
 ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เห็นควยที่จะให้มีการร่วมกันระหว่างข้าราชการและประชาชน กรณี  
 โครงการ กฟป. ข้าราชการที่เป็นคณะกรรมการ กฟปอ. จะต้องร่วมมือกับประชาชนอย่าง -  
 ใกล้ชิด ซึ่งข้าราชการจะเป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของราษฎรในฐานะที่ข้าราชการเป็น -  
 สถาบันหนึ่งของรัฐบาล<sup>๑</sup> จะต้องสร้างคุณูปภาพให้เกิดขึ้นโดยไม่เอาผลประโยชน์ส่วนตัว  
 เขามาเกี่ยวข้อง ปล่อยให้กลุ่มประชาชนต่อรองกันโดยเสรี หลังจากที่มีการเตรียมโครงการ  
 แล้ว การเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติก่อนที่จะมีการปฏิบัติตามโครงการ ควรเปิดโอกาสให้  
 ประชาชนเขามามีส่วนร่วมแสดงความต้องการของท้องถิ่นควย ในการที่จะเสนอโครงการใด ๆ  
 ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นควยถึงร้อยละ ๘๑.๘๘ การพัฒนาใด ๆ ก็ตาม  
 ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของท้องถิ่นนั้น เป็น  
 การถูกต้องที่สุดควยเหตุผลที่ว่า การพัฒนานั้นจะต้องสนองความต้องการของประชาชนให้ตรง  
 ตามความต้องการให้มากที่สุด ตามทฤษฎีเกี่ยวกับกิจกรรมของสถาบันรัฐบาล ซึ่งให้เห็นว่าใน  
 ประเทศที่กำลังพัฒนานั้น สถาบันการเมืองยังไม่ก้าวหน้านัก กระบวนการกำหนดนโยบายมักจะ  
 พบอยู่เสมอว่า อำนาจของระบบราชการมีแนวโน้มที่จะเข้ามาผูกขาดในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก<sup>๒</sup>  
 การเข้ามาเกี่ยวข้องของของระบบราชการในเรื่องนี้ ในเรื่องการเมืองหรือการพัฒนาเกี่ยวกับท้องถิ่น  
 ข้าราชการจะมีอิทธิพลครอบงำประชาชนได้มาก ในการชักจูงโนมนามให้ประชาชนต้อง  
 กระทำตามคำแนะนำของทางราชการ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมกันระหว่างข้าราชการและ  
 ประชาชนในการเสนอโครงการนั้นเป็นการดี เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าองค์กรระดับท้องถิ่น  
 คือสภาตำบล ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การบริหารของสภาตำบลต้องพึ่งคำแนะนำปรึกษา  
 ของที่ปรึกษาสภาตำบลเสมอ จึงจำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้ระบบราชการหรือตัวข้าราชการ เข  
 มีส่วนร่วมกับประชาชนอย่างใกล้ชิดในการพิจารณาจัดทำโครงการในการพัฒนาต่าง ๆ นั่นคือ  
 เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มข้าราชการ เขามามีบทบาทร่วมกับประชาชน การเขามามีส่วนร่วม

<sup>๑</sup> Institutionalism Theory

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

ในการกำหนดนโยบายของข้าราชการในลักษณะเช่นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการเข้ามาทักทาย แต่จะเป็นการตีขี้ผึ้งในการเตรียมข้อมูลหรือโครงการใด ๆ ให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจเลือก ถือว่าข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอแนะขอคิดเห็นหรือรวบรวมข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ ภายใต้การวินิจฉัยยิ่งขึ้น ข้าราชการการเมืองเองก็ต้องขอความเห็นจากกลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินตามนโยบายและเป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชนจึงสามารถประเมินผลของนโยบายได้ดี

ความเห็นอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดนโยบายนั้นไม่ควรเป็นหน้าที่ของข้าราชการการเมืองเพียงฝ่ายเดียว ข้าราชการประจำควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นด้วยร้อยละ ๘๔.๖๘ แสดงให้เห็นว่าข้าราชการเองตระหนักดีว่าปัญหาและความต้องการของประชาชน และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนที่จะเกิดขึ้นจากประชาชนเป็นหลัก มีความเห็นด้วยถึงร้อยละ ๘๙.๓๐ ฉะนั้นจึงเป็นความจริงในแง่ที่ว่า การกำหนดนโยบายนั้นระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้องและผูกขาดในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นการตีในแง่ของการกำหนดนโยบายนั้น ทำให้เป็นการวางศูนย์กลางอำนาจในการที่จะกำหนดนโยบายให้เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายปลายทางสอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางของตนเองหรือกลุ่มของตนเอง หรือกล่าวอีกประการหนึ่งคือ เพื่อให้นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นเครื่องสะท้อนความต้องการของปวงชน มิใช่เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของผู้นำ แต่เพียงฝ่ายเดียวตามความเห็นของทฤษฎีชนชั้นปกครอง การมีส่วนร่วมของข้าราชการและประชาชนในการกำหนดนโยบายนั้นจะทำให้ข้าราชการและประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อกันนโยบาย

๒. ทัศนคติของข้าราชการต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับตามโครงการ กฟป.

### สรุปข้อมูล

ทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า โครงการ กฟป. สามารถเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนและสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้ เห็นด้วยร้อยละ ๘๓.๙๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๘.๕๐ ไม่มีความเห็นร้อยละ ๑๑.๙๑ ความเห็นต่อผล

๑ ดูตารางที่ ๓๔, ๓๕.๑ ในภาคผนวก ก.

งานตามโครงการ กฟป. ส่วนใหญ่นี้เป็นผลงานที่ถาวรเป็นรากฐานของการเพาะปลูกในปีต่อไป เห็นด้วยร้อยละ ๕๓.๑๕ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๒๖.๑๓ ไม่ออกความเห็นร้อยละ ๒๐.๗๒ ความเห็นต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นตามโครงการ กฟป. นั้น เห็นวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม เห็นด้วยร้อยละ ๔๑.๐๔ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๓.๒๑ ไม่ออกความเห็นร้อยละ ๑๑.๗๑ (ดูรายละเอียดตารางที่ ๓๔.๑ ข้อ ๓,๔,๕ ในภาคผนวก ค.)

### การวิเคราะห์

การที่ข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามโครงการจะเป็นผู้ประเมินผลของนโยบายได้เป็นอย่างดี ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นด้วยว่าโครงการ กฟป. สามารถเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน และสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรได้ และผลงานที่เกิดขึ้นตามโครงการ กฟป. เป็นผลงานที่มีความถาวรสามารถใช้เป็นรากฐานของการเพาะปลูกในปีต่อไปได้<sup>๑</sup> มีข้อสังเกตจากผู้ที่ไม่ออกความเห็นมีร้อยละ ๒๐.๗๒ แสดงว่าความเห็นในข้อนี้อาจจะไม่มี ความแน่ใจว่าผลงานตามโครงการมีความมั่นคงถาวรหรือไม่ เนื่องจากการประเมินผลงานด้วยสายตา โดยไม่มีความรู้ทางเทคนิคในการก่อสร้าง อาจจะทำให้ไม่มีความแน่ใจในการตอบแบบสอบถามก็ได้ ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในโครงการ กฟป. มีความเห็นด้วยว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นเป็นวัตถุประสงค์เพื่อประชาชนโดยรวม ทั้งนี้เป็นเพราะข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทราบที่อยู่แล้วถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและข้าราชการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินงาน ตลอดจนเห็นผลงานที่เกิดขึ้นแล้ว จึงมีความเห็นว่าวัตถุประสงค์ตามโครงการ กฟป. เป็นวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม การที่ข้าราชการเห็นว่า เป็นวัตถุประสงค์เพื่อประชาชนโดยรวมเห็นว่าประชาชนมีรายได้และโครงการมีความถาวร แสดงว่าข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ กฟป.

### ๓. ทัศนคติของข้าราชการต่อผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับจากโครงการ กฟป.

<sup>๑</sup> คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผลโครงการ กฟป. รายงานประเมินผลโครงการ กฟป. ปี ๒๕๒๑ (เอกสารรายงานผล), หน้า ๑๖ - ๑๗.



สรุปข้อมูล<sup>๑</sup>

ความเห็นของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เห็นว่าโครงการ กฟป. มีส่วนสร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชนถึงความหวังโยของรัฐบาล เห็นด้วยร้อยละ ๘๓.๓๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๓.๖๐ ความเห็นว่าโครงการ กฟป. มีส่วนในการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชนและข้าราชการเห็นด้วยร้อยละ ๘๐.๑๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๔.๕๐ ความเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นตามโครงการ กฟป. เป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นเพื่อคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เห็นด้วยร้อยละ ๑๒.๖๑ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๕๑.๓๕ ไม่ออกความเห็นร้อยละ ๓๖.๐๔ ความเห็นว่าโครงการ กฟป. รัฐบาลได้รับประโยชน์คือ ความศรัทธาของประชาชนต่อผลงานของรัฐบาล เห็นด้วยร้อยละ ๗๗.๔๔ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๗.๒๑ ความเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของโครงการ กฟป. เป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชน เห็นด้วยร้อยละ ๖๖.๖๗ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๑๒.๖๑ ไม่ออกความเห็นร้อยละ ๒๐.๗๒ (ดูรายละเอียดตารางที่ ๓๔.๑ ขอ ๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๓, ๑๔ ภาคผนวก ค.)

## การวิเคราะห์

การกำหนดนโยบายในประเทศไทยที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ กลุ่มข้าราชการประจำจะมีบทบาทอย่างมาก ในขณะที่เขาก็นักเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย วัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมักจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือรักษาสถานอำนาจของกลุ่มชนชั้นปกครองมากกว่าที่จะมุ่งเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมข้าราชการประจำบางขณะตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ๖๕ ประโยชน์อาจได้หลายรูปด้วยกันบางครั้งการกระทำอันก่อให้เกิดความเชื่อมั่นความศรัทธาในรัฐบาลก็เป็นผลประโยชน์ทางค่านิยมจิตวิทยาสังคมซึ่งรัฐบาลได้รับเช่นกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นผลประโยชน์ด้านวัตถุอย่างเดียว

กรณีโครงการ กฟป. ข้าราชการมีความเห็นว่ามีส่วนในการสร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชนถึงความหวังโยของรัฐบาล สิ่งที่รัฐบาลได้รับเป็นผลทางค่านิยมจิตวิทยาอย่างน้อยที่สุดก็เป็นการลดภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมืองลงได้บ้างเป็นการเบนความสนใจของประชาชน

<sup>๑</sup> ตารางที่ ๓๔.๑ ในภาคผนวก ค.

<sup>๒</sup> Elite Theory

จากการที่ต้องประสพภาวะแห่งแล้งหมดหวัง เปลี่ยนมาเป็นความสมหวังจากการไถ่จ้างทำ ไร่  
 แหล่งน้ำไว้ใช้ ลดความเดือดร้อนของราษฎรลงไป หากไม่มีโครงการ กฟป. ในสภาวะที่  
 ราษฎรกำลังประสพความแห้งแล้งขั้นวิกฤต เช่นนี้ปัญหาอื่น ๆ อาจจะมาอีกมาก และจะมีผล  
 ต่อเสถียรภาพของรัฐบาล สิ่งหนึ่งที่ทำให้ทั้งข้าราชการและประชาชนมีความพึงใจในโครงการ  
 กฟป. เพราะเห็นว่าโครงการนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น จากความ  
 เห็นของข้าราชการที่ว่าไม่เห็นควยว่าเป็นวัตถุประสงค์เพื่อคนกลุ่มหนึ่งหรือจะ ๕๑.๓๕  
 แต่ข้อสังเกตคือความเห็นนี้มีผู้ไม่แสดงความเห็นถึงร้อยละ ๓๖.๐๔ แสดงว่าส่วนหนึ่งยังไม่แน  
 ใจว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายตามโครงการ กฟป. ที่กำหนดขึ้นและประกาศออกมา  
 นั้นกับวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งที่เป็นผลพลอยได้ หรือเป็นวัตถุประสงค์ที่ซ่อนเร้นอยู่จะมี เช่น  
 อาจจะเป็นผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลโดยตรง เพราะเป็นที่ทราบกันว่าโครงการ  
 กฟป. มีขึ้นก่อนหน้าการเลือกตั้งได้ไม่นาน จากความเห็นที่ว่าโครงการ กฟป. รัฐบาลได้รับ  
 ประโยชน์ควยคือความศรัทธาของประชาชนต่อผลงานของรัฐบาล เห็นควยร้อยละ ๗๗.๔๔  
 และความเห็นที่ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการ กฟป. นั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นวัตถุประสงค์  
 ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชน เห็นควยร้อยละ ๖๖.๖๗ แสดงให้เห็นว่าข้าราชการทั้ง  
 ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นว่าผลประโยชน์ของโครงการ กฟป. นั้น ทั้งรัฐบาลและประชา  
 ชนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน แต่มีข้อสังเกตว่ามีผู้ไม่ออกความเห็นร้อยละ ๒๐.๗๖ คงจะเนื่อง  
 มาจากเรื่องของนโยบายและผลประโยชน์เป็นเรื่องซับซ้อน บางครั้งไม่สามารถแยกออกได้ว่า  
 สิ่งไหนเป็นผลประโยชน์ของใครกันแน่ ทำให้ข้าราชการบางคนเกิดความไม่แน่ใจจึงไม่มีภา  
 ษออกความเห็น สรุปแล้วส่วนใหญ่เห็นว่าโครงการ กฟป. นั้นรัฐบาลเองได้ประโยชน์จากโครง  
 การควยทั้งในแง่ของประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยสรวรรวมและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับ  
 ประชาชนโดยส่วนรวมและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มรัฐบาล

๔. ทัศนคติต่อการประสานงานตามโครงการ กฟป.

สรุปขอมูล

ความเห็นของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อการประสานงาน เห็นว่าการประสานงานโดยมีคณะตรวจเยี่ยมโครงการช่วยในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้เป็นอย่างดี เห็นด้วยร้อยละ ๘๔.๖๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๑๕.๓๑ การดำเนินงานตามโครงการ กฟป. หากขาดการประสานงานที่ดีแล้วไม่อาจทำให้โครงการนี้บรรลุผลสำเร็จลงตามเป้าหมายได้ เห็นด้วยร้อยละ ๘๐.๐๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๑๙.๙๒ การประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทางหนังสือ วิทยุ โทรพิมพ์ ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้ เห็นด้วยร้อยละ ๘๖.๘๘ ไม่เห็นด้วยร้อยละ ๑๓.๑๒ (โปรดดูตารางที่ ๓๔.๑ ข้อ ๑๕, ๑๖, ๑๗ ในภาคผนวก ค.)

ลูเทอร์ กุลิก (Luther Gulic) ขอมรว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะต้องมีเครื่องมือการบริหารที่ดีซึ่งจะเกิดประสิทธิภาพได้ นั่นคือการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน นโยบายของรัฐบาลจะได้ผลทางปฏิบัติเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบบริหารโครงการ กฟป. องค์อาศัยความร่วมมือจากข้าราชการหลายหน่วยหลายฝ่าย ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีการประสานงานที่ดีเพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายขององค์การไปในแนวเดียวกัน หากคนในองค์การไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ในแนวเดียวกันแล้วไม่อาจทำให้การบริหารบรรลุผลสำเร็จได้เต็มที่<sup>๑</sup>

กรณีโครงการ กฟป. ความเห็นของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เห็นว่าการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคทางหนังสือ วิทยุ โทรพิมพ์ ช่วยให้การดำเนินงานตามโครงการ กฟป. บรรลุเป้าหมายได้ เห็นด้วยร้อยละ ๘๖.๘๘ ความเห็นที่ว่าการทำงานตามโครงการ กฟป. หากขาดการประสานงานที่ดีแล้วไม่อาจทำให้โครงการนี้บรรลุผลตามเป้าหมายได้ เห็นด้วยร้อยละ ๘๐.๐๘ แสดงให้เห็นว่าการประสานงานตามโครงการ กฟป. นั้น มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของโครงการไปในแนวเดียวกัน และข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นความสำคัญของการประสานงานเป็นอย่างยิ่งอันที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงาน เนื่อง

<sup>๑</sup> สมยศ นาวิการและณัฐดี รุมาคม องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม

( พระนคร : โรงพิมพ์พิชิต , ๒๕๒๐ ) , หน้า ๓๔๐ - ๓๔๔ .

จากโครงการมีอยู่ทุกจังหวัด การดำเนินงานต้องอาศัยการสั่งการ การแจ้งระเบียบต่าง ๆ จากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากส่วนกลางออกระเบียบที่เคร่งครัดไม่ชัดเจนยากแก่การตีความแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานเป็นอย่างมาก เป็นเรื่องยุ่งยากในการทำความเข้าใจบูรณาการให้มีความเข้าใจไปในแนวเดียวกัน ความเห็นเกี่ยวกับการมีคณะกรรมการเยี่ยมโครงการช่วยในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี มีเห็นด้วยร้อยละ ๘๘.๒๘ แสดงให้เห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เมื่อมีคณะกรรมการออกมาให้คำแนะนำต่าง ๆ จะทำให้เกิดความคลี่คลายในปัญหาได้มากยิ่งขึ้นและเป็นการส่งเสริมค่าน้ำใจในการปฏิบัติงานด้วย สรุปได้ว่าการประสานงานตามโครงการ กฟป. มีส่วนช่วยให้เกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน

### สรุปการวิเคราะห์

จากสมมุติฐานที่ ๓ ความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาล ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติในการดำเนินงานของข้าราชการต่อนโยบายของรัฐบาล

การดำเนินงานใด หากคนในองค์กรมีทัศนคติที่ดีจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแล้วรวมทั้งเห็นวามนโยบายดังกล่าว เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ไม่เป็นการสร้างผลประโยชน์ให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะแล้วจะทำให้คนมีทัศนคติต่อนโยบายนั้น มีความยินดีเต็มใจที่จะปฏิบัติตาม ไม่มีการต่อต้านหรือขัดแย้งอันก่อให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน และในขณะเดียวกันจะพยายามปรับปรุงแก้ไขปัญหา อุปสรรค เพื่อให้เกิดการบรรลุผลของนโยบายจากการศึกษาวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการ ตอกระบวนกรนโยบายพบว่า

๑. ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อการกำหนดนโยบายเนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายด้วยและเห็นว่ากำหนดนโยบายนั้นควรจะมีส่วนร่วมกันหลาย ๆ ฝ่าย มิใช่เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองเพียงฝ่ายเดียว

๒. ข้าราชการมีทัศนคติต่อผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับตามโครงการ กฟป. คือความเข้าใจและความร่วมมืออันดีของประชาชน และผลประโยชน์นี้เป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชน แต่ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ โดยตรงในขณะที่รัฐบาลได้รับในทางอ้อม คือค่านิจวิชาสงคม

๓. ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ คือเห็นว่าการรัฐสามารถมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ผลงานตามโครงการมีความถาวรมั่นคง และราษฎรเข้าใจเจตนาอันดีถึงความห่วงใยของรัฐบาล

๔. ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อการประสานงานตามโครงการ เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการประสานงานในอันที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ แนวทางปฏิบัติไปในทางเดียวกัน

สรุปได้ว่าข้าราชการเห็นว่าโครงการ กฟป. เป็นโครงการที่สร้างประโยชน์กับประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เปิดโอกาสให้ข้าราชการและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและการดำเนินงานมิได้สร้างประโยชน์ให้กับคนกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อโครงการ กฟป.

ง. ผลประโยชน์จากโครงการ กฟป.

สรุปข้อมูล

๑. กลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการในแง่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความเห็นเกี่ยวกับกลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ กฟป. ความเห็นมากที่สุดได้แก่กลุ่มประชาชนในพื้นที่ของโครงการ ข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๒๗.๑๘ โดยข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๒๒.๕๓ ข้าราชการในส่วนกลางมีความเห็นร้อยละ ๓๒.๕๙ อันดับรองลงมาได้แก่ผู้ประกอบการค้าวัสดุก่อสร้างมีความเห็นร้อยละ ๑๘.๖๔ โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๑๘.๑๖ ข้าราชการในส่วนกลางมีความเห็นร้อยละ ๑๘.๑๙ ความเห็นอันดับที่ ๓ เกี่ยวกับผู้ได้รับประโยชน์ตามโครงการคือรัฐบาล ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๑๖.๕๔ โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๑๗.๖๓ ประชาชนในส่วนกลางมีความเห็นร้อยละ ๑๕.๑๑ ความเห็นอันดับสุดท้ายเกี่ยวกับผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการคือข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานตามโครงการ ข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๑๒.๐๘ โดยข้าราชการในส่วนภูมิ-

๑ คู่มือตารางที่ ๓๕ และ ๓๕.๑ ในภาคผนวก ค.

ภาคมีความเห็นร้อยละ ๑๑.๕๔ ข้าราชการในส่วนกลางมีความเห็นร้อยละ ๑๒.๗๑

## ๒. ประโยชน์ที่เกิดจากโครงการ กฟป.<sup>๒</sup>

ความเห็นมากที่สุดของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เห็นว่าโครงการ กฟป. ช่วยให้ราษฎรมีงานทำมีมากเป็นอันดับ ๑ คือร้อยละ ๑๘.๑๗ โดยข้าราชการในส่วนกลางมีความเห็นด้วยร้อยละ ๒๑.๗๒ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคเห็นด้วยร้อยละ ๑๖.๔๔ อันดับรองลงมาคือโครงการ กฟป. ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำใช้ในการเกษตร ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเห็นด้วยร้อยละ ๑๔.๐๗ โดยข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๑๔.๔๗ ข้าราชการในส่วนกลางมีความเห็นร้อยละ ๑๓.๖๓ ความเห็นที่ต่ำที่สุดเกี่ยวกับประโยชน์จากโครงการ กฟป. คือ โครงการนี้ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนและข้าราชการมีความเห็นด้วยร้อยละ ๖.๑๕ โดยข้าราชการในส่วนกลางมีความเห็นร้อยละ ๕.๕๔ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคเห็นด้วยร้อยละ ๖.๖๘ (ตารางที่ ๓๖ และ ๓๖.๑) ในภาคผนวก ค.)

## การวิเคราะห์

๑. กลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ กฟป. ในแง่สังคม เศรษฐกิจและการเมือง ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าประชาชนในพื้นที่โครงการได้รับประโยชน์เป็นอันดับสูงสุด ร้อยละ ๒๗.๑๔ ประชาชนในพื้นที่ของโครงการได้รับประโยชน์ในด้านค่าจ้างแรงงาน การมีงานทำ แหล่งน้ำใช้ในการเกษตรและอุปโภคบริโภค ทั้งนี้หมายถึงว่าโครงการตั้งอยู่บริเวณใดประชาชนในบริเวณนั้นจะได้รับประโยชน์มากที่สุด ประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งส่วนตัวและส่วนรวม ข้าราชการในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคมีความเห็นในแนวเดียวกันแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย คือข้าราชการส่วนกลางเห็นว่าประชาชนในพื้นที่โครงการได้รับประโยชน์ความเห็นมีร้อยละ ๓๒.๔๘ ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๒๒.๔๓ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากข้าราชการในส่วนภูมิภาคนั้นเป็นผู้จัดทำโครงการเองย่อมจะทราบได้ดีว่าใคร เป็นผู้ได้รับประโยชน์บ้าง แต่ข้าราชการส่วนกลางดูแลเพียงตัวเลขผลประโยชน์ที่ปรากฏในโครงการ กับได้ดูพื้นที่โครงการเพียงบางโครงการเท่านั้น ย่อมแยก-

<sup>๒</sup> คูตารางที่ ๓๖ และ ๓๖.๑ ในภาคผนวก ค.

ต่างกัน โดยปกติแล้วตัวเลขในโครงการจะระบุไว้ว่าพื้นที่โครงการได้รับประโยชน์กี่ไร่  
 และจำนวนครัวเรือนที่ได้รับประโยชน์กี่ครัวเรือน แต่ขาราชการส่วนภูมิภาคที่เป็น กฟปอ.  
 จะทราบว่าการเขียนโครงการนั้นจะต้องเขียนผลประโยชน์ที่ได้รับให้จำนวนมาก ๆ เพื่อ  
 ที่จะได้ให้โครงการได้รับอนุมัติ ส่วนอันดับรองลงมา ทั้งขาราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
 เห็นว่าผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการคือผู้ประกอบการ ค่าวัสดุก่อสร้าง ความเห็นร้อยละ  
 ๑๔.๖๔ ตามระเบียบ ฯ กำหนดให้ใช้เงินเป็นค่าจ้างแรงงาน ๖๐ เปอร์เซ็นต์ เป็นค่าวัสดุ  
 ๔๐ เปอร์เซ็นต์ ต่อมาได้มีการแก้ไขเป็นค่าวัสดุ ๗๐ เปอร์เซ็นต์ ค่าแรงงาน ๓๐ เปอร์เซ็นต์<sup>๑</sup>  
 สำหรับปี โครงการบางประเภท เช่น ทานบ เข้มืองฝาย และตามนโยบายรัฐบาลนั้นใ้มุ่ง  
 เรื่องการจัดหาแหล่งน้ำ และการหาแหล่งน้ำประเภททานบ เข้มืองฝายนั้นต้องใช้วัสดุ เช่น  
 ปูนซิเมนต์ เหล็กเส้น ตะปู ไม้แบบ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าราคาวัสดุจะคงไขจ่ายมากเป็น  
 ธรรมดา บางท้องถิ่นถึงกับขาดแคลนปูนซิเมนต์ในขณะนี้ มีโครงการ กฟป. สิ่งทีแน่นอนก็คือผู้  
 วัสดุก่อสร้งจะต้องได้ประโยชน์ด้วย ยิ่งเป็นโครงการประเภท ๒ การจัดหาน้ำคอนกรีต  
 หรือการขึ้นต้งน้ำ ขอมอำนวยการประโยชน์ให้กับผู้ค้าวัสดุมากยิ่งขึ้น ความเห็นในข้อนี้ทั้งขาราช  
 ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นไม่แตกต่างกันคือร้อยละ ๑๔.๑๔ และ ๑๔.๑๖ ตาม  
 ลำดับ ผู้ได้รับประโยชน์ในลำดับต่อมาคือรัฐบาล ซึ่งได้ผลในแง่การเมืองและสังคม รวมทั้ง  
 เศรษฐกิจด้วย ในด้านการเมืองเป็นการ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รู้จักใช้ระบอบประชาธิปไตย  
 ไทย อาทิเช่นการ เสนอโครงการในระดับตำบล สภาพตำบลจะต้องประนีประนอมผลประโยชน์  
 ซึ่งกันและกัน มีการประชุมปรึกษาหารือกันในตำบลว่าจะทำโครงการอะไรที่ไหน เป็น  
 การฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยอย่างดี ในแง่สังคมรัฐบาลได้ผลทางด้านจิตวิทยาสังคมคือ ใน  
 ช่วงที่ราษฎรกำลังประสบความเดือดร้อนไรที่พึ่ง วางงานและรัฐบาลยื่นมือเข้ามาให้ความ  
 ช่วยเหลือประชาชนย่อมจะเห็นคุณงามความดีของรัฐบาลและศรัทธาในผลงานที่เกิดขึ้น ใน  
 แง่เศรษฐกิจประชาชนสามารถที่จะใช้ทานบ เข้มืองฝายที่สร้างขึ้นเพิ่มผลผลิตในปีต่อไปด้วย  
 ความเห็นในข้อนี้ทั้งขาราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นใกล้เคียงมากคือร้อยละ  
 ๑๕.๑๑ และ ๑๗.๖๓ ตามลำดับความเห็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์อันดับ

<sup>๑</sup> วิทยุควนที่สุก ที่ สกฟป. ผอ.๑/๕๗ ดว. ๑๖ มี.ค. ๒๕๒๑

สุดท้ายคือข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานตามโครงการความเห็นร่วมกันมีร้อยละ ๑๐.๖๔ โดยข้าราชการส่วนกลางเห็นร้อยละ ๑๑.๕๔ เหตุที่มีความเห็นข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานตามโครงการได้รับประโยชน์เป็นอันดับสุดท้ายเนื่องจากตามนโยบายรัฐบาลแล้วหากมีการเสนอเจตนาทุจริตมีโทษไล่ออกจากราชการทุกราย ประกอบกับระเบียบมีความรัดกุมมาก เช่น ให้จ้างแรงงานส่วนใหญ่แทนการจ้างเหมา หากให้มีการจ้างเหมามากเป็นความจริงอย่างหนึ่งคือข้าราชการบางคนอาจจะมีส่วนร่วมได้เปอร์เซ็นต์จากผู้รับเหมา แต่เนื่องจากโครงการนี้มีการติดตามตรวจสอบหลายระดับตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และคณะกรรมการประสานงานและติดตามผลจากส่วนกลาง ทำให้เป็นการยากที่จะทุจริตคอร์รัปชันได้

สรุปแล้วเห็นได้ชัดเจนนัยหนึ่งว่าจากการสำรวจทัศนคติ ผลประโยชน์ตามโครงการ กฟป. ได้รับประโยชน์ร่วมกันหลายฝ่าย ตัวเฉลี่ยของร้อยละ ผลประโยชน์ไม่ตกที่กลุ่มหนึ่งมากจนเด่นชัด (โปรดดูตารางที่ ๓๕.๑ ในภาคผนวก ค.) โครงการ กฟป. เป็นการเฉลี่ยผลประโยชน์ของคนหลาย ๆ กลุ่ม แต่กลุ่มที่ผลประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่นคือประชาชนในพื้นที่โครงการ

## ๒. ประโยชน์ของโครงการ กฟป.

จากการศึกษาวิจัยพบว่าทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าการโครงการ กฟป. เป็นโครงการที่ช่วยให้ราษฎรมีงานทำเป็นความเห็นมากที่สุดคือร้อยละ ๑๘.๑๓ โดยข้าราชการส่วนกลางมีความเห็นร้อยละ ๒๑.๘๒ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีความเห็นร้อยละ ๑๖.๔๔ ความเห็นของทั้ง ๒ ฝ่ายแตกต่างกันมากพอสมควร เหตุผลคือข้าราชการในส่วนกลางดูตัวเลขการมีงานทำที่ปรากฏในโครงการแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนข้าราชการในส่วนภูมิภาคดูจากจำนวนจริงเป็นส่วนมากเช่น คณะกรรมการ กฟปอ. จะต้องเบิกเงินและจ่ายเงินให้กับราษฎร ขอมูลจำนวนที่แน่นอนกว่า แต่สรุปแล้วทั้งสองมีความ

---

๑ หนังสือควนที่สุก ที่ มท ๐๓๐๘/ว.๑๔๔ ลว.๑๓ก.พ.๒๑ เรื่องนโยบายการดำเนินงานตามโครงการ กฟป.



เห็นเหมือนกันคือการสร้างงานให้ราษฎรทำ<sup>๑</sup> ความเห็นอันดับรองลงมาคือ ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำใช้ในการเกษตร มีความเห็นร้อยละ ๑๔.๐๗ โดยข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นใกล้เคียงกันมาคือร้อยละ ๑๓.๒๓ และ ๑๔.๘๗ เนื่องจากโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำเป็นหลัก โดยเน้นในเรื่องแหล่งน้ำเท่านั้น ผลงานที่เกิดขึ้นย่อมบรรเทาความเดือดร้อนไปได้ (โปรดดูตารางที่ ๑๐ ในบทที่ ๓) ความเห็นอันดับที่ต่ำที่สุดคือ โครงการ กฟป. ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนและข้าราชการทั้งข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความเห็นร้อยละ ๖.๑๕ โดยข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นใกล้เคียงกันคือร้อยละ ๕.๕๔ และ ๖.๖๘ ความเห็นในข้อนี้เป็นลำดับต่ำที่สุดในกลุ่มคำถามเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการ กฟป. แสดงให้เห็นว่าโครงการ กฟป. ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนและข้าราชการน้อย อาจจะเนื่องมาจากทัศนคติของประชาชนต่อข้าราชการนั้นไม่ค่อยเป็นไปในทางที่ดีเท่าที่ควร จากประสบการณ์ส่วนหนึ่งของผู้เขียนพบว่าประชาชนยังคิดว่าข้าราชการยังได้ผลประโยชน์อื่น ๆ จากโครงการ เช่นกับผู้บริหาร อีกประการหนึ่งประชาชนต้องการเงินอย่างรวดเร็ว แต่ข้าราชการไม่สามารถสนองตอบให้ได้ทัน เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการประชาชนส่วนหนึ่งเห็นว่าทางอำเภอจัดโครงการให้ตำบลต่าง ๆ ไม่ค่อยเป็นธรรม ยังมีการเลือกที่รักมักที่ชัง เหตุผลข้อนี้เนื่องมาจากการไม่ได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจเพียงพอนั่นเอง มีข้าราชการบางท่านระบุว่าสภาตำบลถูกครอบงำจากข้าราชการในอำเภอไม่เป็นตัวของตัวเอง เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนเคยดำเนินโครงการเองโดยไม่มีข้าราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง สมัยเงินผันผวนสภาตำบลเมื่อครั้ง มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้สภาตำบลต้องการที่จะเป็นอิสระในการดำเนินงานแบบนั้นอีก โดยไม่ต้องให้ทางราชการเข้ามายุ่งเกี่ยวนัก อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการและประชาชนยังมีความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่ตัวเองควรจะได้รับอยู่ คือการเป็นผู้ดำเนินการตามโครงการเองโดยตรง ซึ่งประชาชนบางกลุ่มยังมีความคิดว่าตนเสียผลประโยชน์ส่วนหนึ่งไปจากการที่

<sup>๑</sup> จากการประเมินผลของคณะอนุกรรมการ กคช. รวมจำนวนประชาชนที่มาทำงานโครงการ กฟป. ทั้งสิ้น ๑,๘๘๗,๐๓๓ คน หรือประมาณ ๖๖๖,๑๑๗ ครัวเรือน จำนวนครัวเรือนที่ประสบภัยธรรมชาติ ๗๕๓,๗๘๓ ครัวเรือน

ทางราชการมาดำเนินการ สภาตำบลมีฐานะเพียงเป็นผู้เสนอความต้องการและช่วยให้ข้อมูล ในการจัดทำเท่านั้น อำนาจในการดำเนินการอยู่ที่คณะกรรมการ กฟป. ทมค

### สรุปการวิเคราะห์

นโยบายสาธารณะจะต้องมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลดีแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมจะต้องไม่นำผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายที่ไม่กำหนดสิ่งปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม ละเว้นการปฏิบัติโดยหลักเดียดินกฎหมายหรือปฏิบัติกรโดยให้อภิสิทธิ์แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ตามโครงการกฟป. ดังโคลงดาวไว้แล้วในบทที่ ๓ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมุ่งที่จะสร้างงานให้ราษฎร ทำให้ราษฎรมีรายได้ และโครงการที่มีความถาวรมั่นคงสามารถใช้เป็นรากฐานในการเพาะปลูกในปีต่อไป ตลอดจนให้ราษฎรเข้าใจถึงเจตนาอันดีของรัฐบาลที่ห่วงใยประชาชน

จากสมมุติฐานที่ ๔ วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามโครงการ กฟป. ประกอบด้วยวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ของกลุ่ม

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของโครงการแล้วพบว่า การสร้างงานให้ราษฎร ทำให้ราษฎรมีรายได้ให้ราษฎรมีแหล่งน้ำใช้เพื่อการเกษตร และให้ราษฎรได้ผลงานที่มีความถาวรมั่นคง สิ่งเหล่านี้เป็นวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ของราษฎรเอง ส่วนวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ดังโคลงดาวแล้วว่าในบทนำว่ากลุ่มหมายถึงเฉพาะกลุ่มคณะรัฐบาล กลุ่มข้าราชการผู้ปฏิบัติ งานตามโครงการ กลุ่มประชาชนผู้ได้รับประโยชน์ วัตถุประสงค์ที่ ๓ คือ ให้ราษฎรได้เข้าใจเจตนาของรัฐบาลถึงความห่วงใยต่อประชาชน วัตถุประสงค์ในข้อนี้เป็นวัตถุประสงค์ของกลุ่ม จากการศึกษวิเคราะห์โครงการ กฟป. พบว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ กฟป. พบว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ กฟป. มีเป็นลำดับดังนี้ (โปรดดูจากตารางที่ ๓๕, ๓๕, ๑)

๑. ประชาชนในพื้นที่โครงการ
๒. ผู้ประกอบการค้าวัสดุก่อสร้าง
๓. รัฐบาล
๔. ประชาชนโดยทั่วไป
๕. ผู้ควบคุมงานตามโครงการ

๖. ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานตามโครงการ

ส่วนประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ กฟป. นั้น จากการวิเคราะห์และจากการ  
สอบถามความเห็นของข้าราชการ พบว่าโครงการ กฟป. ให้ประโยชน์ตามลำดับดังนี้  
(โปรดดูตารางที่ ๓๖)

๑. ช่วยให้ราษฎรมีงานทำ
๒. ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำใช้ในการเกษตร
๓. ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องน้ำอุปโภคบริโภค
๔. ช่วยให้สภาพความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น
๕. ช่วยให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างประชาชนในการบรรเทาความ  
- เดือดร้อนและพัฒนาท้องถิ่น
๖. ช่วยให้มีผลผลิตด้านเกษตรกรรมในปีต่อไป
๗. ช่วยให้ประชาชนได้สังเกตเห็นถึงความหวังโยของรัฐบาล
๘. ช่วยให้คนในตำบลออกไปหางานน้อยลง
๙. ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับข้าราชการ

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่  
ตั้งไว้มากที่สุดคือกลุ่มของประชาชนในพื้นที่โครงการ ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ที่ได้รับประโยชน์มี -  
ลักษณะเฉลี่ยขึ้น ความเห็นไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนกลุ่มของรัฐบาลก็ได้รับประโยชน์ตาม  
วัตถุประสงค์เช่นกัน แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นตามโครงการ กฟป. เป็นวัตถุประสงค์  
ที่กำหนดขึ้นเพื่อประชาชนส่วนหนึ่ง และประชาชนในพื้นที่โครงการได้รับผลประโยชน์  
มากที่สุด อีกส่วนหนึ่งรัฐบาลก็ได้รับผลประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นด้วย คือได้ใ  
นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแสดงว่าโครงการ กฟป. มีวัตถุประสงค์ประกอบไป  
ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมและผลประโยชน์ของกลุ่มส่วน  
หนึ่งด้วย

จ. ทัศนคติของกำนันต่อโครงการ กฟป.

ความเห็นของกำนันในฐานะที่เป็นประธานสภาตำบล ในการศึกษาครั้งนี้ถือว่า  
กำนันเป็นตัวแทนของสภาตำบลและเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ที่มีโครงการ กฟป.

ในการตอบแบบสอบถาม ความเห็นของกำนันนี้จะนำมาวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อเสริมให้การวิเคราะห์วิเคราะห์ในข้อ ก, ข, ค, ง, ในส่วนที่เน้นความเห็นของข้าราชการ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ - ตามนโยบายโครงการ กฟป.

### ๑. การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ

#### สรุปข้อมูล<sup>๑</sup>

ความเห็นของกำนันในการมีส่วนร่วมเสนอโครงการ คือ การประชุมปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้านว่าจะทำอะไรที่ไหน ภายในตำบล มีเป็นอันดับสูงสุดคือ ร้อยละ ๓๕.๒๘ อันดับรองลงมาคือร่วมกับเจ้าหน้าที่ของอำเภอในการจัดทำโครงการ ร้อยละ ๒๖.๘๘ ความเห็นอันดับต่ำสุดคือ มีส่วนร่วมในการเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการร้อยละ ๑๔.๒๘ ความเห็นอื่น ๆ มีร้อยละ ๒.๕๖

#### การวิเคราะห์<sup>๒</sup>

จากการตอบแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่าบทบาทของกำนันในการมีส่วนร่วมตามโครงการ กฟป. นั่นคือ การแสดงความต้องการของท้องถิ่นตามวิถีทางประชาธิปไตย มีการปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นกรรมการสภาตำบล จะทำโครงการอะไรที่ไหน เป็นการทำความตกลงกันระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของความต้องการภายในตำบล ก่อนที่จะร่วมกับเจ้าหน้าที่ของอำเภอในการจัดทำโครงการ (โปรดดูตารางที่ ๓๗ ข้อ ๑, ๒ ภาคผนวก ค.) การทำความตกลงกันภายในตำบลของตนเองนี้จะก่อให้เกิดการรังสรรค์อำนาจของกันและกันระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ<sup>๒</sup> ซึ่งถือว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของกลมประชาชนในหมู่บ้านที่ตัวเองอยู่ และไม่คอยปล่อยให้กำนันใช้อิทธิพลนำโครงการ ไปลงที่ไหนตามความต้องการของตัวเอง อย่างไรก็ตามอาจจะมีบางตำบลที่กำนันซึ่งเป็นประธานสภา

<sup>๑</sup> ตารางที่ ๓๗

<sup>๒</sup> ทฤษฎีกลุ่มที่แตกหลาย

ค่าบลสามารถจะมีอิทธิพลแก่คณะกรรมการสภาตำบลอาจจะจัดโครงการให้โครงการที่ตัวเอง  
สามารถจะมีประโยชน์ด้วยอยู่เป็นโครงการอันดับแรกของตนได้เหมือนกัน<sup>๑</sup> ซึ่งอาจเป็นไปได้  
หากกรรมการสภาตำบลออนแอ ปลอบยให้กำนันครองงำซึ่งจะทำให้การพัฒนาขึ้นไม่สนองตอบ  
ผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

## ๒. ทัศนคติของกำนันต่อผลการดำเนินงานตามโครงการ กฟป.

### สรุปข้อมูล

๒.๑ ทัศนคติเกี่ยวกับรายได้ของประชาชน (โปรดดูตารางที่ ๓๔ ในภาค  
ผนวก ค.) กำนันมีความเห็นว่า ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพในช่วงฤดูแล้ง  
มีความเห็นเป็นอันดับสูงสุด คือร้อยละ ๕๕.๓๒ เห็นว่าประชาชนมีรายได้เพียงพอแก่การยัง  
ชีพเป็นอันดับรองลงมาคือร้อยละ ๓๔.๐๔ อันดับสุดท้ายคือไม่แน่ใจไม่ทราบ มีร้อยละ ๑๐.๖๔

๒.๒ ทัศนคติเกี่ยวกับความถาวรของโครงการ (โปรดดูตารางที่ ๓๕.๑ ใน  
ภาคผนวก ค.) ความเห็นอันดับสูงสุดคือเห็นว่า ผลงานที่เกิดขึ้นตามโครงการ กฟป. เป็น  
ผลงาน ที่ถาวรสามารถใช้ได้ประมาณ ๑ - ๓ ปี อันดับรองลงมาคือเห็นว่าผลงานตามโครง-  
การ กฟป. เป็นผลงานที่ถาวรใช้ได้ยาวนานกว่า ๓ ปีขึ้นไป ความเห็นอันดับสุดท้ายคือผลงาน  
ตามโครงการ กฟป. ไม่เป็นผลงานที่ถาวร ค่าตอบร้อยละ ๑๗.๐๒

๒.๓ ทัศนคติเกี่ยวกับความเข้าใจของประชาชนต่อเจตนารมณ์ของรัฐบาล  
ตามโครงการ กฟป. (โปรดดูตารางที่ ๓๕.๒ ในภาคผนวก ค.) ความเห็นอันดับสูงสุดคือ  
ประชาชนเข้าใจเจตนาของรัฐบาลดีและให้ความร่วมมือดี มีร้อยละ ๔๖.๘๑ อันดับรองลงมา  
คือประชาชนมีความเข้าใจเจตนาของรัฐบาลมีร้อยละ ๓๔.๐๔ อันดับสุดท้ายเห็นว่าประชาชน  
ไม่ค่อยเข้าใจเจตนาของรัฐบาลและไม่ให้ความร่วมมือมีร้อยละ ๑๙.๑๕

### การวิเคราะห์

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ แสดงให้เห็นว่าแม้รัฐบาลจะจัดให้มีโครงการ กฟป. ขึ้น  
ก็ไม่สามารถหารายได้ของประชาชนที่ขึ้นพอเพียงที่จะยังชีพในช่วงฤดูแล้ง แสดงว่า การที่  
รัฐบาลใช้จ่ายเงินตามโครงการ กฟป. เป็นค่าจ้างแรงงานให้กับประชาชนนั้นสามารถที่จะ

<sup>๑</sup> ทฤษฎีบนขั้นปกครอง

บรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนจากค่าจ้างได้เพียงบางส่วน บางกลุ่มเท่านั้น แต่ก็ยังไม่อาจพอเพียงอยู่ที่นั่นเอง ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความอดอยาก จนแร้นแค้นอยู่อย่างมาก โครงการระยะสั้นใช้ได้ในโครงการบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรเพียงเล็กน้อย บางส่วนเท่านั้น ความเห็นในส่วนนี้จะมีความขัดแย้งกับความเห็นของข้าราชการ (คู่มือที่ ๓๔, ๓๔, ๑ ภาคผนวก ค.) ซึ่งข้าราชการมีความเห็นว่าประชาชนสามารถได้รับรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในช่วงฤดูแล้ง แต่ประชาชนยืนยันว่าไม่เป็นการเพียงพอ ทั้งนี้เป็นเพราะประชาชนได้รับความเสียหายจากฝนแล้งประการหนึ่งทำให้มองค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ประกอบกับความยากจนซึ่งมีมากอยู่แล้ว และรายได้จากโครงการเพียงจำนวนเล็กน้อยเท่านั้น จากประสบการณ์ของผู้เขียนเห็นว่าราษฎรบางคนถึงมีทางเลือกจะไปหารับจ้างงานบางประเภทซึ่งได้ค่าจ้างเป็นรายวันและได้เงินเลยหลังจากเสร็จงานในวันนั้น แต่ของทางราชการจ่ายเงินให้ช้า ทำให้ราษฎรไม่มีเงินซื้อข้าวสารมายังชีพ ทั้ง ๆ ที่ได้รับค่าแรงเท่า ๆ กัน ทำให้เชื่อได้ว่ารายได้จะไม่เพียงพอแก่การยังชีพในช่วงฤดูแล้ง เกี่ยวกับรายได้นี้ประชาชนน่าจะทราบดีกว่าผู้อื่นว่าเพียงพอหรือไม่

ในด้านความถาวรของโครงการ ซึ่งให้เห็นว่าโครงการ กฟป. ส่วนใหญ่แล้วมีความถาวรพอสมควรคือ ใช้ได้ตั้งแต่ประมาณ ๑ - ๓ ปี หรือมากกว่า ๓ ปีขึ้นไป ถึงแม้ว่าการดำเนินงานนั้นยังขาดเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคมาช่วยออกแบบแปลนให้ก็ตาม หากมีเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคมาช่วยออกแบบให้แล้ว ความถาวรของโครงการน่าจะมีมากกว่านี้ ซึ่งความเห็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของข้าราชการ

ในด้านความเข้าใจของประชาชนต่อเจตนาของรัฐบาลนั้นแสดงว่าประชาชนเข้าใจเจตนาของรัฐบาลอันหมายถึงความห่วงใยของรัฐบาลในขณะที่ประชาชนกำลังได้รับความเดือดร้อนจากความแห้งแล้งแล้ง แต่รัฐบาลก็พยายามหาทางช่วยเหลือประชาชนโดยการพยายามนำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเป็นหลักมาช่วยในการสร้างงานให้ราษฎรทำ เป็นความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นของข้าราชการ เช่นเดียวกัน

### ๓. ทัศนคติของกำนันต่อประโยชน์ของโครงการ กฟป.

สรุปขอมูล (โปรดดูตารางที่ ๓๔ ในภาคผนวก ค.) ความเห็นของกำนันอันดับสูงสุดเห็นว่าโครงการ กฟป. ให้ประโยชน์ด้านการสร้างงานให้ราษฎรมีงานทำ ค่าตอบร้อยละ ๑๒.๕๐

อันดับรองลงมาคือ ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำใช้ในการเกษตรช่วย ทำให้ประชาชนได้เห็นถึงความห่วงใยของรัฐบาล คำตอบนี้ร้อยละ ๑๑.๔๘ อันดับสุดท้ายคือ ช่วยให้มีผลผลิตค่านเกษตรกรรมในปีต่อไป

### การวิเคราะห์

แสดงว่าโครงการ กฟป.มีประโยชน์ในด้านการสร้างงานให้ราษฎรได้มีงานทำ ซึ่งความเห็นนี้เป็นอันดับสูงสุด เช่นเดียวกับความเห็นของข้าราชการ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะในช่วงฤดูแล้งประชาชนมีการว่างงานกันมากหลังฤดูเก็บเกี่ยว ถึงไม่มีโครงการ กฟป. ประชาชนจะอพยพเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาให้รัฐบาลต้องแก้ไขอีกมากมาย เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาที่อยู่อาศัย ฯลฯ ความเห็นอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจคือการก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการแก่ประชาชน ซึ่งความเห็นนี้อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก เช่นเดียวกับความเห็นของข้าราชการ แสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะมีโครงการ กฟป. ก็ไม่อาจฟื้นฟูภาพพจน์ของประชาชนที่มีต่อระบบราชการได้ เช่นเดียวกับที่วิเคราะห์ไว้ในความเห็นของข้าราชการ

๘. ทัศนคติของกำนันต่อผลประโยชน์ของโครงการ กฟป. ว่าตกอยู่กับคนกลุ่มไหน  
สรุปข้อมูล (โปรดดูตารางที่ ๔๐ ในภาคผนวก ค.)

กำนันมีความเห็นว่าผลประโยชน์ของโครงการ กฟป. ตกอยู่กับประชาชนในพื้นที่โครงการมากที่สุด ความเห็นเป็นอันดับสูงสุดคือร้อยละ ๒๔.๖๔ อันดับรองลงมาคือผู้ประกอบการค้าวัสดุก่อสร้าง ใ้ได้รับประโยชน์มีความเห็นร้อยละ ๑๕.๕๑ ความเห็นอันดับต่ำสุดได้แก่ความเห็นที่ว่าโครงการ กฟป. ผู้ควบคุมงานตามโครงการได้รับประโยชน์ มีความเห็นร้อยละ ๑๑.๓๖

### การวิเคราะห์

ความเห็นของกำนันสอดคล้องกับความเห็นของข้าราชการในแง่ที่ว่าโครงการ กฟป. ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดคือประชาชนในพื้นที่โครงการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่จะช่วยให้พื้นที่ที่ประสบภัยธรรมชาติได้รับการบรรเทา นอกจากนี้ประชาชนโดยทั่วไปที่ไปรับจ้างทำงานในโครงการหรืออาจจะไปรับประโยชน์จากโครงการด้วย

เป็นผู้ได้รับประโยชน์ด้วยสำหรับผู้ประกอบการค้าวัสดุก่อสร้างก็เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการขายวัสดุก่อสร้างด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เป็นธรรมดา หากโครงการนั้นเน้นในเรื่องการก่อสร้างที่ทองไขว้สลับ สำหรับผู้ควบคุมงานตามโครงการซึ่งมักจะได้แก่กรรมการสภาตำบลเองได้รับผลประโยชน์เป็นอันดับต่ำที่สุด ทั้งนี้มักจะปรากฏอยู่เสมอว่ามีการเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าควบคุมงานตามโครงการอยู่เสมอ

สรุปได้ว่าความเห็นของกำนันซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในการตอบแบบสอบถามมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ในการดำเนินงานตามโครงการ กทป. มีความเห็นแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยเท่านั้น ความเห็นที่แตกต่างไปบ้างเกิดจากระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน การมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน และที่สำคัญก็คือกำนันหรือประชาชนในตำบลนั้นเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากผลงานตามโครงการ กทป. โดยตรง แต่ข้าราชการมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาลในการปฏิบัติงานตามโครงการ และการกำหนดนโยบาย ฉะนั้นการมองปัญหาต่าง ๆ จึงอาจจะมีความแตกต่างกันไปบ้างแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย