



ปัญหาการดำเนินงานตามโครงการและแนวทางแก้ไข

โดยเหตุที่ในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการล่าช้าไปไม่บริเวณแหล่งต้นน้ำลำธาร ทางภาคเหนือของประเทศ จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประชากร ในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมอันเป็นต้นเหตุ ของปัญหาด้วย นอกเหนือจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเฉพาะหน้าโดยการปลูกป่า ทำให้คง ประสบอุปสรรคหลายด้านในการดำเนินงาน ปัญหาดังกล่าวขอแยกพิจารณาเป็น 2 ด้าน คือ

- ปัญหาด้านการบริหาร และการพัฒนา
- ปัญหาด้านการดำเนินงาน

ปัญหาด้านการบริหาร และการพัฒนา

เนื่องจากการดำเนินงานโครงการใช้รูปแบบการพัฒนาแบบผสมผสาน โดยการพัฒนา หลายด้านพร้อม ๆ กัน ทั้งด้านนิเวศน์วิทยา เศรษฐกิจ และสังคม จึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องถึงหลาย หน่วยงานตามลักษณะงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารหลายประการ และในเรื่องของการพัฒนาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ดังนั้นบทนี้จะกล่าวถึงเรื่องของการบริหารและการพัฒนา ความควบคู่กันไป

การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์ และศิลปะ นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการ ความกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ¹

การพิจารณาในเรื่องของการบริหารนี้ จะพิจารณาในเรื่องต่อไปนี้

1. การวางแผน

เนื่องจากการกำหนดแผนการดำเนินงานของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำไม่ได้กำหนด เกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของงานตลอดจนระยะเวลาสิ้นสุดของการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน

¹สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 6.

ทำให้ขาดมาตรฐานในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติของโครงการ การกำหนดแผนงานโดยผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดการสูญเปล่าของงบประมาณและระยะเวลาที่เสียไปในการดำเนินงานตามแผน ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรขึ้นมาเลย เพราะขัดกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่

ข้อเสนอแนะ โครงการควรจะได้มีการปรับปรุงแผนการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงานตามแผนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้อาจกำหนดเป็นแผนย่อยออกไป โดยพิจารณาถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนการดำเนินงาน ควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายปฏิบัติได้มีส่วนร่วมในการจัดทำด้วย เพราะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดและรู้จักข้อมูลดีกว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งแผนงานที่ดีจะช่วยให้การดำเนินงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการได้

2. การจัดการองค์การ

2.1 ปัญหาความล่าช้าและการขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

เนื่องจากโครงการหลวงพัฒนาคนน้ำ เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายโครงการหลวงพัฒนาคนน้ำ กองอนุรักษ์คนน้ำ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รูปแบบขององค์การและการบริหารจำเป็นต้องผูกพันอยู่กับระบบราชการ ซึ่งระบบบริหารราชการของประเทศในปัจจุบัน ส่วนราชการระดับกรมสามารถบริหารงานตลอดจนมีความคิดริเริ่ม และการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ จึงทำให้เกิดการขยายการทำงานของแต่ละส่วนราชการออกไปอย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจการมากมาย ก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งในสังกัดเดียวกันและต่างสังกัด การขยายตัวทำให้องค์การมีขนาดใหญ่ มีการแบ่งซอยหน้าที่งานย่อยออกเป็นหลายระดับ ทำให้มีขั้นตอนการดำเนินงานสายการบังคับบัญชามากมาย และมีการวางระเบียบแบบแผนกำกับกระบวนการบริหารมากขึ้น จึงทำให้เกิดความล่าช้าและการขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

2.2 ปัญหารูปแบบโครงสร้างการบริหาร ของโครงการหลวงพัฒนาคนน้ำ

ถึงแม้โครงการจะมีการกำหนดโครงสร้างหลักคานการบริหารสำหรับนำไปปรับใช้กับหน่วยงานสนามต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรูปแบบดังกล่าวยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร หน่วยงานสนามส่วนใหญ่มีการดำเนินการในลักษณะไม่มีรูปแบบ ทั้งนี้ผลจากอัตรากำลังที่ได้รับจัดสรรในแต่ละหน่วยมีน้อยมาก มีจำนวนข้าราชการประจำโดยเฉลี่ยเพียงหน่วยละ 2 คนเท่านั้น

อัตรากำลังส่วนใหญ่ที่เป็นลูกจ้างจะมีปริมาณมากน้อยขึ้นอยู่กับระดับความสามารถและการเห็นความจำเป็นของหัวหน้าหน่วยโครงการ นอกจากนี้ ทักษะคติ แนวความคิด และคุณสมบัติของผู้บริหาร จะมีผลอย่างยิ่งต่อการจัดรูปองค์กร และการกระจายอำนาจในสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้บริหารที่มองในวงแคบ ยึดมั่นอยู่ในวิธีการเก่าไม่จะมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน คือ ดำเนินการปลูกป่าทดแทนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตามกำลังงบประมาณที่ได้รับ และมีความเห็นว่าการพัฒนาประชากรในพื้นที่ควรให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินงานในค่านีจึงเป็นการกระทำตามสั่ง และเป็นการทำงานตามกำลังงบประมาณที่ได้รับเท่านั้น ส่งผลถึงประสิทธิภาพและความสำเร็จของงาน

2.3 ไม่มีการทำรายละเอียดของงานแต่ละอย่างว่ามีขอบเขตของหน้าที่ความรับผิดชอบเพียงใด กล่าวคือ ไม่มีการทำคำบรรยายลักษณะงานวางงานแต่ละอย่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติควรจะดำเนินการอะไรบ้าง และรับผิดชอบในส่วนงานมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ เกิดความสับสนและความไม่เสมอภาคในการทำงาน มีการทำงานที่ก้าวร้าวกัน การขาดความร่วมมือประสานงานกัน เกิดความขัดแย้งในการทำงาน กระทั่งกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่งาน

ข้อเสนอแนะ

1) เนื่องจากปัญหาความล่าช้าและขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เป็นปัญหาที่มีอยู่ทุกหน่วยราชการ จึงจำเป็นต้องมีที่รัฐบาลควรเอาใจใส่และปรับปรุงระบบบริหารราชการใหม่ที่มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

2) ส่วนด้านอัตรากำลัง โครงการควรที่จะได้เร่งดำเนินการติดต่อประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อขอกำหนดตำแหน่งอัตราเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถรับนักวิชาการ เกษตรได้ โดยกำหนดตำแหน่งขึ้นใหม่เป็นนักวิชาการ เกษตร - ป่าไม้ เนื่องจากการรับนักวิชาการ เกษตรเป็นเรื่องของกรมวิชาการ เกษตร

3) ผู้บริหารโครงการควรที่จะจัดทำคู่มือรายละเอียด ลักษณะงาน ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของงานแต่ละอย่างไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการกระทบกระทั่งในทางปฏิบัติ และการก้าวร้าวหน้าทำงานซึ่งกันและกัน ทำให้ปฏิบัติงานเกิดความเข้าใจในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ ทั้งที่ตนเองปฏิบัติและของผู้อื่น ทำให้เกิดมีการประสานงานที่ดีในโครงการ



3. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล "เป็นการจัดงานเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาบุคคล เข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน" ¹

การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการในการบริหารที่สำคัญประการหนึ่งเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน คนคือผู้ที่ทำงานให้กับองค์กร ถ้าหากขาดคนที่จะมาทำงานให้กับองค์กร องค์กรนั้นก็ไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ "การบริหารงานมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ เพื่อให้งาน บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และพัฒนาอยู่เสมอ ทรัพยากรพื้นฐานของการบริหารงานคือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการ ในบรรดาปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ คนนับว่ามีความสำคัญเป็นเอก ทั้งนี้เพราะว่าทรัพยากรบุคคลนั้นนอกจากจะมีความสำคัญเด่นในด้านทรัพยากรบริหารแล้ว บุคคลยังมีบทบาทสำคัญในการบริหาร เหตุว่าการบริหารงานที่ดี ย่อมต้องอาศัยบุคคลที่ดี มีความรู้ความสามารถและการที่จะได้บุคคลที่ดีเข้ามาปฏิบัติงาน และ บำรุงรักษาไว้ก็จำเป็นต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ดีด้วย" ²

ก) การสรรหา การคัดเลือก และการบรรจุแต่งตั้ง

1) การสรรหา ดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิชาการ ป่าไม้ เจ้าพนักงานป่าไม้ และเจ้าหน้าที่การเกษตร โดยจัดการดำเนินการประกาศรับสมัคร บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง บิดประกาศไว้ ณ กรมป่าไม้ กองการสอบสำนักงาน ก.พ. และประกาศทางวิทยุกระจายเสียง ของกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติตรงตาม ที่กำหนดให้เข้ามาสมัครงาน การสรรหาบุคคลในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวซึ่งได้มีการกระจายอำนาจ ให้ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการนั้น การสรรหาบุคคลดังกล่าวกระทำกันอยู่ในวงแคบ

¹สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 4.

²เรื่องเดียวกัน. หน้า 1.

ในหมู่คนรู้จัก โดยการชักจูงเข้ามาเพื่อร่วมปฏิบัติงานของโครงการ ในการสรรหาบุคคลนี้แม้จะมีระเบียบกำหนดให้ประกาศรับสมัครล่วงหน้าก่อนเป็นเวลา 15 วัน แต่ในทางปฏิบัติระยะเวลาที่ประกาศให้ทราบไม่ถึง 15 วัน ทั้งนี้เนื่องจากความล่าช้าของระบบบริหารราชการ เป็นเหตุให้โอกาสที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับสมัครถูกจำกัดในวงแคบ

ข้อเสนอแนะ โครงการที่จะได้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับสถาบันการศึกษา ซึ่งผลิตบุคคลในสายงานเฉพาะของส่วนราชการ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ชักจูงบุคคลผู้ที่สนใจทั่วไป ซึ่งขึ้นไปเยี่ยมชมการดำเนินงานของโครงการ

2) การคัดเลือก ดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยใช้วิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามหลักระบบคุณวุฒิ ทั้งนี้ การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิชาการป่าไม้ และเจ้าหน้าที่งานป่าไม้ ก.พ. โดยมอบหมายให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันแทน โดยการกำหนดหลักสูตร และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน ตลอดจนเกณฑ์ตัดสิน การขึ้นบัญชี และยกเลิบบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด สำหรับการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเกษตร กองการสอบ สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการสอบโดยการสอบรวม และในการคัดเลือกบุคคลในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว ดำเนินการคัดเลือกโดยใช้ดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงาน มีการกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยงานของโครงการอย่างเต็มที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เนื่องจากการประกาศรับสมัครงานไม่เป็นที่แพร่หลาย ประกอบกับพื้นที่ปฏิบัติการอยู่ในถิ่นทุรกันดาร ยากลำบากในการคมนาคม ทำให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถไม่ยอมขึ้นมาทำงานบนที่สูง การคัดเลือกบุคคลจึงมีข้อจำกัดทำให้ไม่ได้ผู้ที่มีความสามารถอย่างแท้จริงมาปฏิบัติงาน ส่งผลถึงความสำเร็จของการดำเนินงาน

การแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องนี้ ควรจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ของโครงการจะช่วยดึงดูดใจบุคคลที่มีความสามารถให้ขึ้นมาทำงานบนที่สูงได้

3) การบรรจุแต่งตั้ง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยปกติมักจะกระทำต่อเนื่องหรือควบคู่ไปกับการแต่งตั้ง จึงมักเรียกรวมกันว่า การบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งการบรรจุแต่งตั้งนี้เป็นขั้นตอนสำคัญที่ดำเนินการหลังจากได้มีการสรรหา และคัดเลือกบุคคลไว้แล้ว โดยบุคคลที่จะ

บรรจุกองตั้งต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ ในการบรรจุแต่งตั้งจะพิจารณาบรรจุและแต่งตั้งจากคุณสมบัติแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีคุณสมบัติแข่งขันได้ สำหรับลูกจ้างชั่วคราวในหน่วยงานสนาม เนื่องจากเป็นการดำเนินงานโครงการซึ่งมีระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการ การจ้างบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานจึงจ้างได้แต่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งได้แก่ผู้ทำหน้าที่ด้านพัฒนาชาวเขา ครูสอนหนังสือในโรงเรียน ทำให้เกิดปัญหาความมั่นคง และความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ส่งเสริม เป็นเหตุให้เกิดความท้อถอย ขาดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่งาน หรือทำงานเพื่อเลือกในกรณีมีงานที่อื่นซึ่งมีความมั่นคงดีกว่าก็พร้อมที่จะลาออกได้ทันที ทำให้ของสูญเสียผู้ที่ชำนาญงาน ซึ่งปัญหานี้มีปรากฏให้เห็นในทุกหน่วยของโครงการ กล่าวคือมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่เหล่านี้บ่อยครั้ง

ข้อเสนอแนะ การแก้ไขในเรื่องนี้ถึงแม้ว่าผู้บริหารโครงการหลวงพัฒนาคนนำจะได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการลาออกของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้ โดยกองอนุรักษ์คนนำได้จัดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลดังกล่าวเขาเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่ามั่นคงในตำแหน่งหน้าที่งาน เพราะถึงแม้ว่าโครงการจะสิ้นสุดไป แต่งานที่ได้จัดทำก็ยังคงต้องดำเนินงานต่อไป อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอันเป็นผลให้มีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่เนื่อง ๆ เกิดเป็นปัญหาการปรับตัวของเจ้าหน้าที่ผู้มาใหม่ การต้องเริ่มสอนงานใหม่ และปัญหาการยอมรับของชาวเขาคิดความมา ทั้งนี้เนื่องจากตามข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร และ ก.พ. กรมป่าไม้ไม่อาจรับนักวิชาการเกษตรได้ และการจัดสอบกระทำขึ้นในส่วนกลางคือ ที่กรมป่าไม้ กรุงเทพฯ แต่ลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวกระจายอยู่ตามหน่วยงานของโครงการในจังหวัดทางภาคเหนือของประเทศ มักจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายเอง มีการจัดสอบขึ้นในจังหวัดที่ไม่เอื้ออำนวย เนื่องจากจำเป็นต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่งานในพื้นที่ ๖๓๓ ดังนั้นโครงการควรจะได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้กับสำนักงานพัฒนาคนนำ (หน่วยแก้ว) จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางสำหรับประสานงานระหว่างหน่วยโครงการต่าง ๆ ประจำ ภาคเหนือ

ข) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

เมื่อมีการปฏิบัติงานก็ย่อมต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่างานเหล่านั้นจัดทำ



สำเร็จลุล่วงไปได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด "การประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นมีความมุ่งมั่นสำคัญอยู่ที่องค์การระดมพลังของทุกคนในองค์การ ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจและเต็มกำลังความสามารถ เพื่องานจักได้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นผลการปฏิบัติงานของทุกคนในองค์การซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นผลงานขององค์การเป็นส่วนรวมนั้น จึงจำเป็นต้องได้รับการตรวจตราและประเมินค่าผลงานเหล่านั้นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มีคุณค่าถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใดหรือไม่"¹

การประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินคุณค่าของการทำงานของบุคคลแต่ละคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน "คือ วิธีการที่ใช้ประเมินค่าว่าผู้ปฏิบัติแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานได้เพียงใด โดยพิจารณาจากงบประมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกไว้ หรือจากการสังเกต และวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาในผลประโยชน์ตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น"²

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของโครงการหลวงพัฒนาคนน้ำ จากการสัมภาษณ์³ ถึงความเห็นต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของโครงการเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน พบว่าส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการประเมินผลดังกล่าวยังไม่ยุติธรรม การติดตามผลงาน การพิจารณาความดีความชอบใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวก ทั้งนี้เพราะไม่ทราบว่าผู้บังคับบัญชาใช้วิธีการใดในการประเมินผลงานที่จะทำให้ทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่คนไหนทำงานได้มากหรือน้อยเพียงใด งานมีคุณภาพแค่ไหน และ ขาดมาตรฐานในการเปรียบเทียบผลงาน เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายแผนการดำเนินงานจัดทำไว้กว้าง ๆ มีไคร่ระยะระยะเวลาตลอดปริมาณและคุณภาพของงานให้เกินรั้งก่อให้เกิดปัญหาในการวัดและการประเมินผลงาน ปัญหาสืบเกิดจากความไม่ยุติธรรมดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความไม่พอใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานได้ ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. หน้า 146

² เรื่องเดียวกัน. หน้า 147

³ สัมภาษณ์ แก้ว หล่อพัฒนาเกษม, หัวหน้าฝ่ายพัฒนาคนน้ำ, 23 กุมภาพันธ์ 2526
กอเกียรติ เกษรศิริ, ผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายพัฒนาคนน้ำ, 5 กุมภาพันธ์ 2527

ข้อเสนอแนะ การแก้ไขปัญหานี้ ฝ่ายบริหารผู้บังคับบัญชาควรออกตรวจเยี่ยมผลงานอย่างใกล้ชิดในพื้นที่โครงการทุกหน่วย เพื่อให้ได้สัมผัสข้อเท็จจริงและติดตามดูความก้าวหน้าของการดำเนินงานของแต่ละหน่วย ข้อควรคำนึงในเรื่องนี้คือ การตรวจของผู้บังคับบัญชาในช่วงเวลาอันสั้น อาจทำให้การมองผลงานอย่างผิวเผิน ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานผิดพลาด อันจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่

ก) การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้าย

การเลื่อนตำแหน่งและการย้ายมีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินแตกต่างกันไปในแต่ละระดับ โดยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาระดับต้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจว่าผู้บังคับบัญชาคนใดควรจะได้รับ การเลื่อนขั้นอย่างไร โดยคำนึงถึงคุณภาพ และปริมาณงานของตำแหน่ง ผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา การรักษาวินัย ความสามารถในการปฏิบัติงาน และความอดุสาหะในการปฏิบัติงาน เป็นแนวทางพิจารณาพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อไปยังผู้บังคับบัญชาระดับชั้นเหนือไปตามลำดับขั้นจนถึงผู้มีอำนาจสั่งการ การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งทั้งในระดับ 6 ลงมา ได้มีการมอบหมายและกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการในระดับอธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้ดำเนินการ และให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง สำหรับตำแหน่งระดับ 7 และ 8 การแต่งตั้งในระดับที่สูงขึ้นไปให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานยังไม่มียุทธวิธีที่จะเป็นมาตรฐานใช้วัดผลการทำงานของเจ้าหน้าที่ทั้งองค์การ ประกอบกับหลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งในระบบราชการจะ เน้นความสำคัญในเรื่องการพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ ไม่ได้มีการกำหนดให้ประเมินของผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา จึงเกิดเป็นปัญหาว่าการเลื่อนและโยกย้ายเงินเดือนนั้นจะกระทำอย่างยุติธรรมและเหมาะสมเพียงใด เพราะปัญหาในการเลื่อนการโยกย้ายนี้จะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนกระทบถึงการดำเนินงานของโครงการในด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่พบในโครงการซึ่งส่งผลถึงการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน คือ ปัญหาอันเกิดจากการโยกย้ายเพื่อติดตามผู้บังคับบัญชา มีการยึดมั่นในตัวบุคคล

การเปลี่ยนตัวผู้บริหารจะมีผลถึงการปฏิบัติงานของบุคคล¹

ข้อเสนอแนะ ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญด้วยอย่างหนึ่ง จึงเห็นควรจะได้เพิ่มเติมเข้าไปเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจของผู้บริหารโครงการ เพื่อให้ เกิดความยุติธรรมในการพิจารณา และทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีกำลังใจที่ดี

ง) การพัฒนาบุคคล

การพัฒนากำลังใจคนเพื่อให้ได้คนซึ่งมีคุณภาพเป็นที่ต้องการของทุกองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการศึกษาการดำเนินงานยังขาดการรวบรวมข้อมูล ความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับรูปแบบ การปฏิบัติงานเกษตรที่สูง ซึ่งปัจจุบันได้มีแนวโน้มกลายเป็นงานแบบเกษตร - ป่าไม้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการทำลายป่า ทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่งาน ได้แก่ ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการเกษตร การอนามัย ภาษา การเป็นผู้นำเพื่อการพัฒนา การพัฒนาบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเพิ่มสมรรถภาพในการทำงาน ขององค์การ และบำรุงขวัญคนในองค์การใหม่กำลังใจในการปฏิบัติงาน เทคนิคที่นำมาใช้ คือ การฝึกอบรม การประชุมงาน การเรียนรู้จากผลของการทดลองปฏิบัติ

ปัญหาที่โครงการต้องประสบอยู่เสมอในการพัฒนาบุคคล คือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการพัฒนา แล้วอยู่กับองค์การได้ระยะหนึ่งก็มักจะลาออกเพื่อไปทำงานแห่งอื่น ปัญหาการนำผลที่ได้รับ จากการฝึกอบรมงานมาใช้ในองค์การไม่ได้เต็มที่ เพราะมีข้อจำกัดด้านพื้นที่ และปัจจัยแวดล้อมที่ต่างกัน

ข้อเสนอแนะ การแก้ไขเพื่อรักษาทรัพยากรบุคคลให้คงอยู่กับโครงการให้ได้นานที่สุด ถึงแม้โครงการจะได้พยายามจัดสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อาทิ บ้านพัก สนามเทนนิส เพื่อชักจูงและให้เกิดภาพพจน์ที่ดีต่อโครงการแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถจูงใจ บุคคลให้อยู่กับโครงการได้ ดังนั้น มาตรการในการสอบบรรจุเพื่อเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ หากกระทำได้แล้ว อาจช่วยแก้ไขปัญหาค้างกล่าวได้ โครงการจึงควรให้ความสนใจในเรื่องนี้

¹ สัมภาษณ์ วิลาศ นิวเหมาะ, หัวหน้าหน่วยพัฒนาคนน้ำที่ 6 (แม่โจ้),

29 เมษายน 2526.

4. การบริหารงานคลัง

เงินเป็นปัจจัยในการบริหารงาน ซึ่งจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การบริหารงานคลังจึงมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมาก ซึ่งผลจากการขาดความสนับสนุนที่เพียงพอค่านงงบประมาณ ได้สร้างปัญหาให้กับโครงการในหลายเรื่อง ดังนี้

4.1 ปัญหาขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงานโครงการ ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจาก ทุนดำเนินการของโครงการ มีที่มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่ได้รับจัดสรรจาก สำนักงบประมาณ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลมีภารกิจที่ต้องจัดทำ ในหลายเรื่อง แก่งงบประมาณมีจำนวนจำกัด จึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณกระจายให้แต่ละ หน่วยงานตามลักษณะความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละงาน ด้วยเหตุนี้งบประมาณรายจ่าย ที่ขอตั้งไว้จึงถูกตัดทอนลงเสมอ เป็นผลให้ต้องลดปริมาณงานที่จะทำลง เพื่อให้สอดคล้องกับเงิน งบประมาณที่ได้รับ ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ เกิดเป็นปัญหาการ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานเพื่อผลสำเร็จของงาน

4.2 ปัญหาความล่าช้าในการอนุมัติวงเงิน ขั้นตอนการเสนองบประมาณ การ เบิกจ่าย การจัดทำงบการเงิน ต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงมักจะประสบปัญหาความล่าช้าในการอนุมัติวงเงิน ทำให้การจ่ายเงินค่าแรงคนงานล่าช้าออกไป ผลจากนโยบายที่ไม่แน่นอนทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาจริงจึงไม่เพียงพอ งบประมาณ ที่ได้รับเน้นแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยการปลูกป่าทดแทนป่าที่ถูกทำลาย งบประมาณทางด้านสนับสนุน งานพัฒนาซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทำลายป่าขึ้นอีกขาดความต่อเนื่อง แต่สัมพันธ์กับ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เกิดการสูญเปล่าของเวลาและกำลังเงินบางส่วนที่ใช้ไปแล้วไม่เกิดผล

ข้อเสนอแนะ การแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินงาน ได้ตามแผนที่วางไว้ โครงการจึงพยายามหาแหล่งเงินทุนจากภายนอกในทุกรูปแบบทั้งจาก ภายในประเทศและจากต่างประเทศ โดยรับในรูปแบบเงินบริจาค เงินช่วยเหลือ เงินกองทุน อาทิ กองทุนช่วยเหลือ ปลอดคนเงินรายได้จากการจำหน่ายผลผลิตของโครงการ พยายาม ประชาสัมพันธ์ชักชวนผู้ที่สนใจขึ้นมาเยี่ยมชมโครงการ อันจะอำนวยความสะดวกทั้งด้านการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่หน่วยงาน และอาจได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน นอกจากนี้ได้พยายามดึงบุคคล ปลอดคน คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้านนี้มาเยี่ยมชมการดำเนินงาน ให้ได้ สัมผัสข้อเท็จจริง เพื่อให้ทราบถึงอุปสรรค และความจำเป็นที่โครงการงบประมาณมาดำเนินงาน

อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาค่าแรงประมาณนี้คาดว่าจะได้รับการสนับสนุนเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการฟื้นตัวของหลายฝ่ายในปัญหาป่าไม้ของประเทศ เห็นได้จากการกำหนดกรอบนโยบายสำหรับดำเนินการค้าป่าไม้ใน พ.ศ. 2527 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเน้นการดำเนินงานปรับปรุงป่าต้นน้ำลำธารเพื่อให้เป็นป่าที่สมบูรณ์ และจากการมีคณะกรรมการอำนวยการเฉพาะขึ้นมาเป็นผู้พิจารณาสนับสนุนงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหารัฐบาล และ การปลูกต้นไม้

ในด้านปัญหาความล่าช้าของการอนุมัติวงเงิน ผลจากการปรับปรุงระเบียบบริหารงบประมาณของทางราชการจากแบบรายการเป็นแบบแผนงาน โดยเน้นกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ทำให้ช่วยคลี่คลายปัญหาความล่าช้าดังกล่าวลงได้บ้าง เพราะทางหน่วยสามารถติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณ ได้ที่สำนักงานหน่วยแล้ว ไม่ต้องเดินทางเข้ามายังส่วนกลาง

5. การควบคุมและติดตามผล

5.1 ปัญหาขาดการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงาน การควบคุมจัดเป็นขั้นตอนที่สำคัญหนึ่งตามหลักการบริหาร ช่วยให้การปฏิบัติงานและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตามแก้ไขปัญหาก็กับฝ่ายปฏิบัติได้โดยทันที การมีระบบการควบคุมที่ดี จะช่วยเสริมให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารยังขาดการกระจายและต่อเนื่อง

5.2 ปัญหาการขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ดี ข้อมูลรายงานผลการปฏิบัติงานที่ตามมา จะเป็นประโยชน์สำหรับใช้ในการวางแผน การดำเนินงานในอนาคตได้ ผลจากการที่โครงการไม่เห็นความสำคัญของการจัดเก็บตลอดจนการรวบรวมและจัดทำรายงาน สถิติของข้อมูลต่าง ๆ ทำให้ผู้บริหารโครงการขาดแคลนข้อมูลที่สมบูรณ์และถูกต้องสำหรับการตัดสินใจในการวางแผนและแก้ไขปัญหามาจากการดำเนินงาน

¹ สัมภาษณ์ มรกต เพิ่มผล, หัวหน้าหน่วยพัฒนาคนน้ำที่ 4 (แม่จอกหลวง),

ข้อเสนอแนะ โครงการควรจะได้ให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของการจัดเก็บข้อมูล จักให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านนี้เข้ามาดำเนินการ

ปัญหาด้านการพัฒนาชาวเขา

การพัฒนา คือ การระดมทรัพยากรต่าง ๆ มาบริหารเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ได้เลือกสรรแล้ว ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในการดำเนินการพัฒนาประชากรในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขาเผ่าต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า โครงการต้องประสบกับปัญหาหลายประการดังต่อไปนี้

1. ชาวเขาแต่ละเผ่ามีพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันทั้งทางด้านความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา ภาษา และมีการแบ่งแยกชนชั้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานพัฒนา¹ ต้องแยกดำเนินการ ไม่สามารถจัดให้อยู่รวมกันได้ ทำให้ลดปริมาณประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อันเป็นผลจากการที่โครงการมีอัตราค่าจ้าง และงบประมาณดำเนินการที่จำกัด โดยที่โครงการหลวงพัฒนาคนนำไม่ได้รับงบประมาณด้านการส่งเสริม จึงต้องใช้งบปลูกป่าบางส่วนไปดำเนินงานด้านนี้ การแยกพื้นที่พัฒนาเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายของการดำเนินงาน นอกจากนี้ชาวเขามีพื้นฐานการศึกษาต่ำ ยิ่งเพิ่มปัญหาของการพัฒนา

ข้อเสนอแนะ การแก้ไขปัญหานี้ จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาสำหรับการยอมรับของชาวเขา เจ้าหน้าที่ต้องมีความจริงใจอันจะทำให้เกิดศรัทธาในตัวเจ้าหน้าที่ที่มีการจัดทำแปลงสาธิตเป็นตัวอย่าง และสร้างความเชื่อมั่นเอง อาศัยการปฏิบัติการจิตวิทยาเข้าช่วย เพื่อโน้มน้าวจิตใจให้เห็นถึงโทษของฝิ่นและหันมาปลูกพืชทดแทน ไร่รายได้เป็นสิ่งล่อ ซึ่งในการดำเนินงานโครงการใช้วิธีให้ชาวเขาเกิดการเปรียบเทียบกันเอง โดยระยะแรกโครงการจะใช้รูปแบบการให้ทุน ภายหลังผู้ที่สนใจจะต้องดำเนินการเอง โดยมีเจ้าหน้าที่คอยชี้แนะ เพื่อให้ชาวเขาสามารถช่วยตัวเองได้ต่อไป

¹ สัมภาษณ์ ปกรณ์ จริงสูงเนิน, หัวหน้าหน่วยพัฒนาคนนำที่ 1 (ทุ่งจ้อ)

2. สัญชาติของชาวเขา ชาวเขาในประเทศไทยแยกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ชาวเขาที่อพยพมาจากนอกประเทศ และชาวเขาที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งชาวเขาทั้ง 2 กลุ่ม นี้ยังไม่มีสัญชาติไทย จึงไม่อาจจะรับผลประโยชน์อันพึงจะได้ตามสิทธิของคนสัญชาติไทยจากทางราชการ อาทิ สิทธิในการขอเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้เป็นปัญหาลำบากใจแก่เจ้าหน้าที่ของโครงการในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย กำลังมีการดำเนินการในเรื่องนี้อยู่ แต่มีขั้นตอนที่ยังยาก ทำให้เกิดความล่าช้าในทางปฏิบัติ ส่งผลให้การพัฒนาชาวเขาเกิดความล่าช้าตามไปด้วย และสร้างความลำบากใจให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ การแก้ไขปัญหานั้น โครงการได้ดำเนินการโดยอนุโลมปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาวชาวเขา โดยพิจารณาจัดสรรพื้นที่ให้แก่ชาวเขา ตามความเหมาะสมไปพลางก่อน การจัดแบ่งที่ดินไว้วิธีแทรกซึมทั่วไปโดยยึดหลักการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ถูกต้องตามสภาพพื้นที่ซึ่งขาดหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่แน่นอน ดังนั้นโครงการควรจะได้ทำการแก้ไขจัดวางระเบียบที่รัดกุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อไปในอนาคต และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ให้สัญชาติชาวเขา คืองานสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กองการทะเบียน กรมการปกครอง ควรจะได้รีบเร่งดำเนินการดังกล่าว ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

3. ประสิทธิภาพและความสามารถของชาวเขาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เช่น ปัญหาในการพัฒนา ประชากรวัยแรงงานของชาวเขาส่วนใหญ่จะติดยาเสพติด เป็นเหตุให้มีสุขภาพเสื่อมโทรม เฉื่อยชา ขาดความรับผิดชอบในการทำงาน เป็นผลให้งานส่งเสริมล้มเหลว

การแก้ไขปัญหของโครงการหลวงพัฒนาคนนำ โดยจัดให้มีการรักษาพยาบาลผู้ติดยาเสพติด ให้การศึกษาและอบรมเพื่อเพิ่มความรู้และให้เลี้ยงเห็นโทษภัยของเงิน

ปัญหาค้นการดำเนินงาน

แยกพิจารณาปัญหาค้นการดำเนินงานเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ปัญหาการดำเนินงาน
2. ปัญหาในระหว่างการทำงาน
3. ปัญหาหลังการทำงาน

ปัญหาสถานการณ์ดำเนินงาน

ได้แก่ปัญหาพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ได้แก่ปัญหาทางด้านนิเวศวิทยาของลุ่มน้ำ เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีเป็นผลเนื่องมาจากการยังชีพของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ เช่น ปัจจัยที่สำคัญของการดำเนินงานโครงการ ซึ่งแยกประเด็นเห็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาคานสภาพแวดล้อมถูกทำลาย

พื้นที่ภาคเหนือตอนบนดินส่วนใหญ่เกิดจากหินแกรนิต ซึ่งให้ดินเหนียวมีกรวดปนมาก (Sandy Loam) เป็นดินที่ง่ายต่อการพังทลาย ทั้งนั้นการเปิดป่าเพื่อทำกิจกรรมของชาวเขา จึงมีผลทำให้เกิดการกัดเซาะบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนเหล่านั้น ประมาณว่าชาวเขาหนึ่งคนจะถางป่าต้นน้ำลำธารปีละ 1.9 ไร่ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพต้นน้ำลำธาร เกิดการกัดเซาะพังทลายของดินอย่างรุนแรง การกัดเซาะผิวหน้าดินเกิดขึ้นปีละ 10 เซนติเมตร ป่าที่ถูกทำลายไปไม่สามารถฟื้นตัวเองได้ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพดินและภูมิอากาศ นอกจากนี้การเผาไร่ยังก่อให้เกิดไฟป่าลุกลามเผาผลาญกล้าไม้ ทำลายปยุชมธรรมชาติ ทำให้เกิดปัญหามลภาวะ ผลจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับป่าเป็นลูกโซ่เป็นผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ

2. ปัญหาคานเศรษฐกิจ

ไฟที่เกิดจากการเผาไร่ของชาวเขา บางครั้งไ้กลายเป็นไฟป่าเผาผลาญไม้มีค่าป็นหนึ่ง ๆ เป็นเงินจำนวนมหาศาล รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการปรับปรุงพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่ถูกทำลาย นอกจากนี้ปัญหาเรื่องดินที่ถูกพัดลงไปถึงการเสพของประชาชนพื้นราบ ก่อให้เกิดการสูญเปล่าในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนแรงงานที่เสียไปของประชาชนผู้ตกเป็นทาสยาเสพติด ซึ่งคาดว่ามีความประมาณ 600,000 คนในปัจจุบัน และเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 5,500 คน¹ และผลของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทางโครงสร้างเศรษฐกิจของพื้นที่ราบภาคกลางจำนวนมาก เช่น ผลเสียหายจากฝนแล้ง อุทกภัย การขาดแคลนปุ๋ย แหล่งน้ำที่กิน ฯลฯ

¹พล.ท.ท.ภท สारสิน, "วิเคราะห์สถานการณ์ยาเสพติดในอีก 5 ปีข้างหน้า (2523 - 2527)," (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ส., 2523), หน้า 6. (อักษร์สำเนา)



3. ปัญหาบ้านสังคมและการเมือง

ชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยซึ่งมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และความเชื่อแตกต่างกัน โดยเหตุนี้เองชาวเขาจึงมีความรู้สึกถึงความแตกต่างของสภาพทางสังคม มีความรู้สึกเปรียบเทียบ และเกิดความไม่แน่ใจว่าจะเป็ผลเมืองของชาติใด ชาวเขาเหล่านี้ไร้การศึกษาและยากจน จึงตกเป็นเหยื่อของการแทรกซึมมอหน้าหลายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้โดยง่าย การปลุกปั่นของชาวเขาก่อให้เกิดปัญหาสังคม มีอาชญากรรมเนื่องมาจากยาเสพติด และประชากรไร้ประสิทธิภาพ เกิดเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติตามมา

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงพยายามหาช่องทางต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขคลี่คลายสถานการณ์ของปัญหา โดยกำหนดนโยบายและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาหลายฝ่าย เพื่อกำเนินงานแก้ไขปัญหาวชาวเขา ซึ่งโครงการหลวงพัฒนาคนนำ หน่วยงานในสังกัดกองอนุรักษ์คนนำ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการพยายามอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แหล่งคนนำล่าซารของประเทศ ตลอดจนเร่งพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการพัฒนาในค่านเศรษฐกิจและสังคมของชาวเขา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอันทำให้เกิดปัญหาทั้งไกลแล้ว เกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2525 ให้ปรับปรุงนโยบายในการดำเนินการกับชาวเขาเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง ดังนี้¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย, "นโยบายในการแก้ไขปัญหาวชาวเขาและการปลุกปั่น," มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงนโยบายและองค์การดำเนินงานแก้ไขปัญหาวชาวเขาและการปลุกปั่น. (กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย, 2526), หน้า 8 - 11.

ก. ด้านการปกครอง

1. สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและความผูกพันทางจิตใจต่อสังคมไทยแก่ชาวเขาค่วยโครงการทางด้านการศึกษานอกระบบ การประชาสัมพันธ์หรือโครงการอื่น ๆ ของทางราชการ เพื่อให้ชาวเขาตระหนักว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยและเป็นคนไทย กำเนินการให้สัญชาติแก่ชาวเขาคตามขั้นตอนที่เหมาะสม และให้ชาวเขาคำรงชีวิตโดยเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองไทย โดยเคารพกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามตัดไม้ทำลายป่าและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งต้นน้ำลำธาร ชักจูงให้ชาวเขาพัฒนาตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ นำชาวเขาที่ได้รับการพัฒนาแล้วมาใช้ประโยชน์ในโครงการต่าง ๆ ของทางราชการตามความเหมาะสม

2. พิจารณากำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการควบคุมดูแล การจัดระเบียบ การปกครอง การรักษาความปลอดภัยมั่นคง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้ชาวเขาได้อยู่อาศัยและทำกินเป็นหลักแหล่งถาวร

3. จัดระเบียบความเป็นอยู่ของชาวเขา และให้ความสำคัญแก่การเร่งรัดสำรวจจำนวนชาวเขาที่แน่นอน รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการทะเบียนและสำมะโนเกษตรกรของชาวเขาให้เรียบร้อยสมบูรณ์ ทั้งนี้รวมถึงชาวไทยพื้นราบที่ขึ้นไปอยู่อาศัยและประกอบอาชีพบนภูเขาด้วย

4. สะกัดกั้นและผลักดันการอพยพเข้ามาใหม่ของชาวเขา โดยกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับผู้อพยพเข้ามาใหม่ รวมทั้งผู้ชักจูงชาวเขาเข้ามา และให้ชาวเขาที่มีอาชีพหลักแหล่งที่ถาวรแล้วเป็นเครื่องมือในการดูแลป้องกันและสกัดกั้น

ข. ด้านการเสฟผิน

1. ลดการปลูกและเสฟผินเป็นลำดับจนกว่าจะเลิกไปในที่สุด ส่งเสริมให้ชาวเขามีรายได้จากการประกอบอาชีพอื่นแทนผินด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นทดแทนผิน การส่งเสริมอาชีพหลักอื่น ๆ ที่มีรายได้สูงและถาวร จัดการตลาดและระบบการขนส่งที่ดี เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร การกลีกรวมในหมู่บ้านเขา และอาชีพอื่นที่เหมาะสม และการประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยาต่อประชากรชาวเขาเพื่อสร้างความเข้าใจถึงพิษภัยของผิน และจูงใจให้เลิกเสฟผิน

2. ลดการเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ โดยปรับปรุงประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้สามารถให้ความคุ้มครองแก่ชาวเขาได้มากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ชาวเขาสามารถพึ่งและป้องกันตนเองได้ในระดับหนึ่ง และส่งเสริมความสามารถในการป้องกันตนเองและหมู่บ้าน และเพื่อให้มีความรู้สึกอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้กลุ่มอิทธิพล รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาความต่าง ๆ ให้ชาวเขามีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3. แสวงหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาชาวเขาและการปลุกผี โดยมืองค์กรหลักในการรับความช่วยเหลือ และควบคุมกำกับดูแลให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการไปตามความมุ่งหมายในการรับความช่วยเหลือนั้น ในการนี้ควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลคนไทยในพื้นที่ที่อยู่วิเวณใกล้เคียงตามความเหมาะสมด้วย

ค. งานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1. ปรับปรุงวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวเขา ให้มีรายได้จากอาชีพอื่นที่เพียงพอแก่การยังชีพแทนการปลุกผี โดยพัฒนาเศรษฐกิจหลักสาขาเกษตรกรรมให้แก่ชาวเขาควบคู่กันไปกับสาขาอื่น โดยเน้นการอุตสาหกรรมในครัวเรือน และฝึกอบรมและส่งเสริมเทคนิคการผลิตที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ ความต้องการของตลาดและการดำรงชีพของชาวเขา และให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อชาวไทยพื้นราบที่ไปประกอบอาชีพพื้นที่สูงตามความเหมาะสม ในการนี้ พิจารณาให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการด้วย

2. กระจายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการโภชนาการ การศึกษาภาคบังคับ และข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. เร่งดำเนินการลดอัตราการเพิ่มประชากรของชาวเขา และประชากรไทยบนที่สูง ด้วยการวางแผนครอบครัว และควบคุมการอพยพย้ายถิ่นฐาน

4. ดำเนินการประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติการจิตวิทยา หักข้อชาวไทยและชาวเขา เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของทางราชการ รวมทั้งสร้างความเข้าใจต่อชาวเขา และชี้ให้เห็นโทษของการที่มีชาวเขาอพยพเข้ามาใหม่ ซึ่งกระทบต่อการดำรงชีพ และประกอบอาชีพของชาวเขาที่อยู่ก่อนด้วย

5. ดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมชาวเขา โดยเน้นหนักการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาในพื้นที่ และให้ความสำคัญต่อปัญหาความมั่นคงด้วย ทั้งนี้โดยการ

ดำเนินการตามแผน และโครงการซึ่งจะได้จัดทำอย่างเหมาะสม โดยองค์การระดับจังหวัดและมีหน่วยหลักและหน่วยรองรับผิชอบตามลักษณะความสำคัญของปัญหา การพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาในลักษณะนี้ให้ถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาคความคล้คลายลงแล้วให้หน่วยปกคิเข้ารับช่วงดำเนินงานต่อไป

ปัญหาในระหว่างการค้าเนินงาน

เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน อันเป็นผลจากการเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาคพื้นฐานคังกลาวของโครงการหลวงพัฒนาคนนำ โดยใช้มาตรการเร่งด่วน คือ การปลูกป่า และมาตรการระยะยาว คือการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขาตามโครงการจัดหมู่บ้านหลวงพัฒนาชาวเขา แบ่งปัญหาได้เป็น

1. สภาพภูมิประเทศ เนื่องจากพื้นที่การค้าเนินการเป็นดินทุรกันดาร ขาดเส้นทางคมนาคมติดต่อ จากการที่ผู้วิจัยได้ไปศึกษาในแต่ละหน่วยงาน (ที่สุ่มตัวอย่าง) ยกเว้นหน่วยที่ 35 (แม่สะมาด) อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงหน่วยได้ เพราะยังไม่มีถนนปรากฏว่าภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกต้องทำให้เกิดการกัดเซาะพังทลายของผิวดิน นอกจากนี้ที่ราบซึ่งเหมาะแก่การกสิกรรมมีน้อย และกระจุกกระจายทำให้ยากลำบากในการจัดแบ่งที่ดิน และจากการที่หน่วยสนามของโครงการต้องรับผิดชอบพื้นที่เป็นบริเวณกว้างเกินกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ โดยมีชาวเขาอาศัยกระจุกกระจายเป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ กระจายไปทั่ว ทำให้ยากต่อการการค้าเนินการพัฒนา การติดต่อและการควบคุมการปฏิบัติ การตั้งหน่วยงานย่อยในการปฏิบัติงานเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย ทั้งยังยากต่อการควบคุมดูแล ลักษณะพื้นที่สูงซึ่งมีอากาศหนาว เป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการปฏิบัติงาน การเลือกชนิดพืชปรับปรุงพันธุ์ และพันธุ์พืชที่ปลูกเพื่อส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนใช้ยาฆ่าแมลงในแหล่งคนนำล่าซารซึ่งต้องเลือกใช้วิธีการที่รัดกุมเพื่อไม่ให้เกิดเป็นปัญหาต่อพื้นที่ข้างล่าง

ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาคเรื่องนี้ ในส่วนของโครงการได้การค้าเนินการคัดคนและเส้นทางคมนาคมให้เข้าถึงพื้นที่การค้าเนินการต่าง ๆ โดยถือเป็นการการค้าเนินงานพัฒนาขั้นพื้นฐานในแต่ละหน่วยที่จะต้องจัดทำขึ้น แต่มีโคระบุด้านปริมาณและคุณภาพให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยนั้น ๆ โดยคำนึงถึงผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น การการค้าเนินงานพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์เพื่อลดอันตรายอันอาจเกิดจากการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง .และเป็นการประหยัดในด้านการลงทุน

2. ไฟป่า ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญของการดำเนินงาน จะเกิดในหน้าแล้งของทุกปีในระหว่างเดือนธันวาคม ถึงเดือนพฤษภาคม อันเป็นช่วงที่ชาวเขาเผาไร่ เพื่อเตรียมปลูกข้าว ไฟป่าที่เกิดจะทำลายอินทรีย์วัตถุและสารเชื่อมเม็คดิน ทำให้เสถียรภาพของเม็คดินลดลง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการลดสมรรถนะในการซึมน้ำของดิน และยังทำลายสัตว์พวกจุลินทรีย์และอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในดิน ทำให้ดินแน่นตัว เกิดน้ำไหลบ่าหน้าผาผิวดินได้โดยง่าย พื้นที่ป่าจะถูกน้ำกัดชะผิวหน้าดินทำให้ดินพังทะลาย เกิดตะกอนในแม่น้ำลำธาร โดยไหลไปกับน้ำบ่าผิวดิน เป็นเหตุให้ปริมาณน้ำในลำธารลำห้วยไม่สม่ำเสมอตลอดปี และอาจเกิดน้ำหลากหรือน้ำท่วมในฤดูฝนได้ นอกจากนี้ไฟป่าจะทำลายกล้าไม้ขนาดเล็กที่กำลังเจริญเติบโตทดแทนไม้ใหญ่ ตลอดจนป่าปลูกใหม่ ยังผลให้เกิดการขาดการทดแทนระหว่างแม่ไม้และกล้าไม้ เมื่อไม้ใหญ่ตายหรือถูกตัดฟันไปใช้ สภาพเรือนยอดที่ ครอบคลุมและป้องกันการปะทะของเม็คดินจะหมดไปทันทีทำให้มีโอกาสสูญเสียดินเนื่องจากการกัดชะ และน้ำไหลบ่าหน้าผาผิวดินได้ง่าย

ข้อเสนอแนะ โครงการควรพยายามประสานงานกับส่วนที่รับผิดชอบสร้างแนวความคิดให้ชาวเขากลอดทั้งประชาคมที่เกี่ยวข้องเห็นโทษของไฟป่า สร้างความรักป่า จัดทำเอกสารและฝึกแผนโรยแฉะเผยแพร่ตามสถานที่ชุมชนและตามแนวรายทางทั่วไปในเขตพื้นที่ของโครงการ ด้านการจัดแนวกันไฟเพื่อตัดมิให้ไฟกระจายไปในบริเวณกว้าง ลดปริมาณการสูญเสียป่าลง โครงการควรผลิตแถวพืชที่เพิ่มขึ้นอยู่ทั่วไปซึ่งจะเป็นเชื้อไฟที่ดี จัดให้มียามกุศล ระวางไฟป่าประจำอยู่ในพื้นที่ และให้มีทีมเตรียมพร้อมอยู่ตลอดเวลาในช่วงที่เกิดไฟป่าเป็นประจำในฤดูร้อน แต่การป้องกันไฟป่าดังกล่าวยังไม่ไคผลเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือที่จะต้องใช้ในการดับไฟป่า ตลอดจนกำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งมีไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนี้เห็นว่า ใช้อำนาจและสนับสนุนต่อการประชาสัมพันธ์ เรื่องไฟป่ามาก จึงควรที่โครงการจะได้เร่งทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงความสำคัญของป่าไม้ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และอันตรายของไฟป่า โดยในขั้นแรกอาจจะทำในบุคคลระดับหมู่บ้านกลุ่มซึ่งมีอิทธิพลของท้องถิ่น คณะครูตามโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อให้ยอมรับและเข้าใจก่อน แล้วจึงขอความร่วมมือให้ช่วยประชาสัมพันธ์ต่อไปยังประชาชน ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดปัญหาอันเกิดจากไฟป่าลงได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย ในการดำเนินงานของโครงการมีระเบียบต่าง ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องของควย ดังนี้

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้คํานิยามป่าว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แฉกถาง หรือเผาป่า หรือกระทำควยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองและผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้ว่าเป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในมาตรา 16 คุ้มครองห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน กนสร้าง แฉกถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำควยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2517 ให้รักษาป่าต้นน้ำลำธารไว้เป็นการถาวร¹

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 14 มกราคม พ.ศ. 2518 ซึ่งเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอตามนัยหนังสือที่ กส 0705/24345 ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2517² ให้จำแนกพื้นที่ลุ่มน้ำปิงและจ้ดลาคับความสำคัญ โดยไม่ให้มีการขอใช้พื้นที่บริเวณป่าต้นน้ำลำธารลุ่มน้ำปิงโดยเด็ดขาด และให้อพยพราษฎรที่เข้าไปตั้งหลักแหล่งทำมาหากินอยู่ในบริเวณดังกล่าวออกให้หมด และพยายามป้องกันมิให้มีการขยายที่ทำกินออกไปอีก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้, โครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ, (คีตสำเนา)

² เรื่องเดียวกัน หน้า 6.



นโยบายของกรมป่าไม้ ตามหนังสือกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ ที่ กส 0811/51 ลงวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2521 ไม่ให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ¹

นโยบายและระเบียบดังกล่าวยังมีได้มีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ปรากฏว่าในบริเวณป่าต้นน้ำลำธารดังกล่าวมีประชาชนเข้าอยู่อาศัยเพิ่มอยู่ก่อน แล้ว เกิดเป็นปัญหาในการดำเนินงาน เกิดความสับสนขึ้นในฝ่ายปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ ปัจจุบันโครงการใช้วิธีดำเนินการโดยยึดถือปฏิบัติตามนโยบาย ของรัฐบาล และพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทำให้มีการปฏิบัติที่ขัดแย้ง กับระเบียบนโยบาย อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีได้มีการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าว ทำให้ฝ่ายปฏิบัติ ยังสับสนอยู่ เป็นเหตุให้มีการดำเนินงาน ไม่เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ดังนั้น ควรที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ กรมป่าไม้ และโครงการจะได้รับเร่งดำเนินการทำรายงาน เสนอตามขั้นตอน เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย ระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับ สภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันโดยเร็ว

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ฝ่ายสำรวจและวางแผน กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้, แนวทางการอนุรักษ์ และพัฒนาต้นน้ำ, (กรุงเทพมหานคร : กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้, 2524), หน้า 2.

4. ปัญหา รูปแบบวิธีการดำเนินงานเกษตรที่สูง ยังไม่มีการกำหนดรูปแบบวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมแน่ชัดว่าควรดำเนินงานกิจกรรมอะไร อย่างไร เช่นพื้นที่ใดควรปลูกพืชอะไรบ้าง เพื่ออะไร และจะใช้วิธีการอย่างไร การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เกษตรจึงต้องใช้กำหนดเอาเองตามความรู้ความสามารถที่มีอยู่ในลักษณะต่างคนต่างดำเนินการ ขาดการประเมินติดตามและสรุปผล นอกจากนี้รูปแบบวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ก็จะยุ่งยากสำหรับชาวเขา เพราะต้องอาศัยเทคนิควิชาการยุ่งยากซับซ้อน และสิ้นเปลืองแรงงานมากกว่าการปลูกดิน เช่น กิจกรรมการเกษตรในรูปแบบของการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยวิธีการทำขั้นบันไดเพื่อป้องกันการกัดเซาะและการพังทลายของดิน ซึ่งได้ผลผลิตไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องลงทุน วิธีการปลูกพืชสลับในพื้นที่ลาดชัน เป็นต้น ทำให้เป็นปัญหาต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ผลจากการดำเนินงานส่งเสริมโดยขาดความรู้ในข้อมูลที่ถูกต้อง และจากข้อจำกัดของสภาพพื้นที่ดำเนินการและปัจจัยสภาพแวดล้อมในแต่ละแห่ง ทำให้งานทดลองพืชส่งเสริมที่ให้ผลดีในพื้นที่หนึ่ง แต่ต้องประสบความล้มเหลวในอีกพื้นที่ ซึ่งส่งผลถึงการยอมรับงานส่งเสริมของชาวเขาในเขตพื้นที่โครงการ

แนวทางการแก้ไข โครงการจัดให้มีการดำเนินงานศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ โดยประสานงานกับกรมส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ฯลฯ เพื่อหารูปแบบวิธีการดำเนินงานเกษตรที่สูงที่เหมาะสม จัดทำแปลงทดลองความเป็นไปได้ของพืชกับสภาวะท้องถิ่นก่อนนำออกส่งเสริม จัดให้มีการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ส่งเสริมของโครงการตามหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนแนวความคิด ประสานกรรม ตลอดจนปรึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และสรุปหาแนวทางการแก้ไขร่วมกัน อย่างไรก็ตามยังไม่มีการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนร่วมกันแต่อย่างใดว่าวิธีการใดจึงจะดีและเหมาะสมต่อสภาพพื้นที่และปัญหาต่าง ๆ

5. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากระบบบริหารราชการของประเทศเป็นในรูปแบบเขี้ยวขาฉาเฉพาะด้าน ทำให้มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับชาวเขามากกว่า 30 หน่วยงาน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โครงการเกษตรที่สูง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โครงการเกษตรที่สูง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โครงการหลวงภาคเหนือ กรมประมง-สงเคราะห์ สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ แม้ปัจจุบันจะได้มีการกำหนดรูปแบบของการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2525 โดยกำหนดองค์กร 3 ระดับ คือ ระดับชาติ

ระดับกระทรวง และระดับจังหวัด (กฎรูปที่ 8 แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์กรการแก้ไขปัญหา ชาวเขาและการปลูกฝิ่น) ดังนี้¹

ก. องค์กรระดับชาติ ให้คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหามันคงแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น เป็นองค์กรระดับชาติ ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย ต่อคณะรัฐมนตรี และอำนวยการให้มีการปฏิบัติและประสานการปฏิบัติระหว่างกระทรวง ทศติดตามและ ประเมินผลในระดับชาติ และพิจารณาถ่วงดุลองแผนที่ได้จัดทำในระดับจังหวัด คณะกรรมการดังกล่าว มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นฝ่ายเลขานุการ

ข. องค์กรระดับกระทรวง ให้คณะกรรมการชาวเขาส่วนกลางเป็นองค์กรในระดับ กระทรวง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนในระดับกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ประสานงานระหว่างส่วนราชการ ทศติดตามและประเมินผล คณะกรรมการดังกล่าวมีกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เลขานุการ

ค. องค์กรระดับจังหวัด คณะกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัดเป็นองค์กรระดับ จังหวัด ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานแผน และจัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาวชาวเขาและการ ปลูกฝิ่น ตลอดจนอำนวยการและติดตามประเมินผลการปฏิบัติการตามแผน คณะกรรมการดังกล่าวมี สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เลขานุการ และในกรณีที่จังหวัดใดมีศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาดัง อยู่ให้ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการในการพิจารณาเสนอแนะ และจัด ทำแผนให้พิจารณานำหน่วยงานฝ่ายทหารมาร่วมปฏิบัติงานหรือประสานงานด้วยตามความเหมาะสม และควรพิจารณาให้ประสานสอดคล้องกับแผนงานเพื่อความมั่นคงแห่งชาติในพื้นที่นั้น ๆ ด้วย ตลอดจนกำหนดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานระดับต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบดำเนินการแล้วก็ตาม กล่าวคือ

ก) ระดับชาติ / กระทรวง ฝ่ายเลขานุการขององค์กรระดับชาติและ ระดับกระทรวง ให้ใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้ปฏิบัติงาน

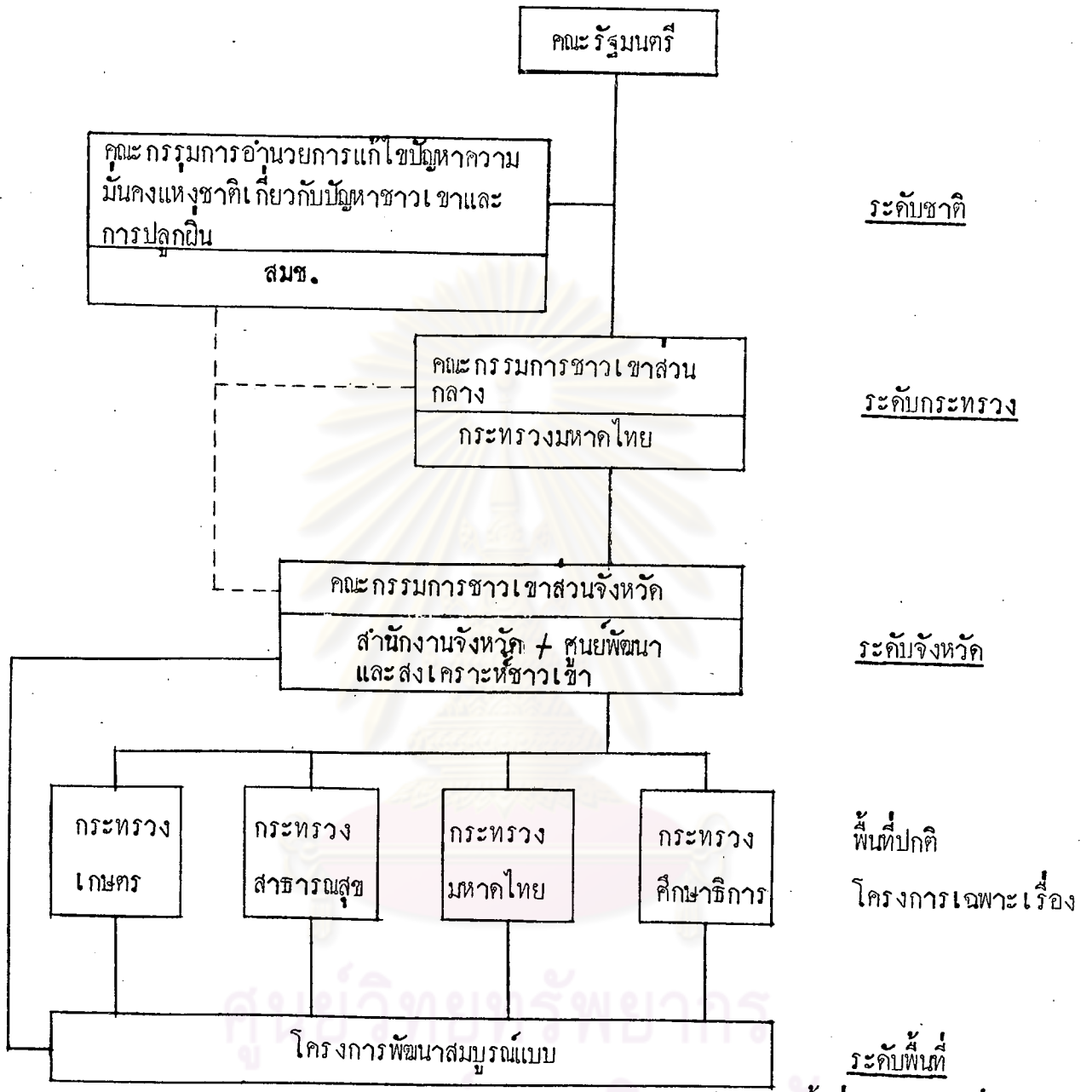
¹ กองสงเคราะห์ชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์, การแก้ไขปัญหาวชาวเขา และการปลูกฝิ่น. (กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสงเคราะห์, 2526) หน้า 18.

ข) ระดับจังหวัด ในระดับจังหวัดจะมีคณะเจ้าหน้าที่ผู้มีประสิทธิภาพจำนวนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัด คณะเจ้าหน้าที่นี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด และจากศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมที่ได้จัดสรรขึ้นใหม่ หรือนำตัวมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการชาวเขาส่วนจังหวัดจะเห็นควร

ค) ระดับพื้นที่ เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ปฏิบัติตามแผนและโครงการที่จะกำหนดขึ้นต่อไป ในกรณีที่เป็นแผนและโครงการสมบูรณ์แบบ จะมีหัวหน้าโครงการหรือผู้ประสานโครงการซึ่งแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ขึ้นกับลักษณะและความสำคัญของปัญหาในพื้นที่นั้น



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ระดับชาติ

ระดับกระทรวง

ระดับจังหวัด

พื้นที่ปกติ

โครงการเฉพาะเรื่อง

ระดับพื้นที่

พื้นที่กระทบความมั่นคง
โครงการสมบูรณ์แบบ
(พัฒนาทุกด้าน)

----- การประสานงาน
———— การสั่งการ

รูปที่ 8 แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์กร การแก้ไขปัญหาวชาวเขาและการปลูกฝิ่น

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์

แต่ในทางปฏิบัติก็ยังประสบปัญหาการประสานงานในระบอบบุคคล โดยทั่วไปความรู้เฉพาะในวิชาชีพของเจ้าหน้าที่มักทำให้เจ้าหน้าที่มุ่งสำเร็จในงานที่ตนเองปฏิบัติอยู่มากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของงานเดิมเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติ นอกจากนี้การดำเนินงานของบางส่วนราชการ หรือหน่วยงานซึ่งขาดความรับผิดชอบ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ปฏิบัติตามเป้าหมายแผนงานที่กำหนด ส่งผลกระทบต่อการยอมรับของชาวเขา และการขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวเจ้าหน้าที่ของโครงการ

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ โครงการจึงสร้างงานเองโดยดำเนินงานส่งเสริมไปพร้อมกับงานปลูกป่าในระยะแรก โดยการจัดหาเจ้าหน้าที่เกษตรเข้ามาดำเนินงานโดยบรรจุเข้าในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งในเรื่องนี้ก็มีปัญหาเกิดขึ้นมา เนื่องจากงบประมาณที่จำกัด ต้องใช้จากเงินของงบประมาณ ขาดความมั่นคงก้าวหน้าในตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ดำเนินไปไคระยะหนึ่งจนเกิดความมั่นคงและยอมรับในหมู่ชาวเขาแล้ว โครงการควรจะได้มอบให้ส่วนราชการที่ชำนาญการเฉพาะในแต่ละแห่งรับช่วงดำเนินการต่อไป ซึ่งจะเป็นผลดีกว่าทั้งด้านการได้รับความสนับสนุน งบประมาณ และการมีประสบการณ์

6. การพัฒนาเศรษฐกิจของประชากรในพื้นที่ การดำเนินงานต้องประสบปัญหามากมาย นับตั้งแต่การคัดเลือกพืชที่เหมาะสมที่จะเปรียบเทียบกับผืนไร่ทั้งในด้านการตลาด ผลผลิต และตลาด นอกจากนี้ยังต้องให้เหมาะสมกับสภาพที่สูงซึ่งมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอากาศและระดับความสูง การเลือกพื้นที่ การนำเทคนิควิชาการเข้ามาใช้ของคำนึงถึงความเหมาะสม สามารถดำเนินการได้ผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดแหล่งเงินทุนสินเชื่อเพื่อการลงทุนและพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้อยู่ในระดับที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ และสามารถสู้กับคู่แข่งได้ ปัญหาการระบายผลผลิตที่ผลิตได้

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โครงการจึงได้จัดให้มีงานศึกษา วิจัยและทดลองเกี่ยวกับพืชต่าง ๆ ที่จะส่งเสริม โดยจัดทำแปลงสาธิตทดลองขึ้นเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของพืชกับสภาวะท้องถิ่น และยังใช้เป็นสถานที่สำหรับส่งเสริมฝึกอบรมการทำงานของชาวเขาในเบื้องต้นด้วย ด้านเทคนิควิชาการที่นำมาใช้โดยเลือกใช้รูปแบบที่ง่าย ๆ ไม่ซับซ้อนซึ่งชาวเขาสามารถเข้าใจได้โดยง่าย อาศัยการวิวัฒนาการอันเกิดจากการเรียนรู้ของชาวเขาเอง เป็นการดำเนินงานพัฒนาในรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อลดการต่อต้านอันอาจเกิดจากชาวเขา เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณแหล่งเงินทุน โครงการจึงพยายามเลือกใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อลดค่าใช้จ่ายของการดำเนินงาน ตลอดจนชักชวนเอกชนเข้าร่วมลงทุนโดยแบ่งปันผลกำไร ดำเนินการส่งเสริม

พืชอาหารควบคู่ไปกับพืชรายได้ ปัจจุบันพืชรายได้ที่นำมาส่งเสริมเป็นพืชที่ให้ผลผลิตสูงในระยะเวลาอันสั้น ไม้แก่ ไม้ดอกต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมพืชไร่ระยะยาวควบคู่ไปด้วย ไม้แก้อ้อ กาแฟ แอปเปิ้ล เพื่อเป็นการปลูกป่าไปในตัว เกี่ยวกับเรื่องนี้โครงการควรจะได้ให้ความสำคัญและหามาตรการดำเนินการกับบรรดานายทุนซึ่งคอยหนุนหลังให้ชาวเขาบุกเบิกถางป่าขยายพื้นที่ทำการเพาะปลูกพืชที่ตนต้องการออกไป โดยมีการจัดหาตลาดไว้พร้อม ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของโครงการโดยมิได้มีมาตรการควบคุมที่รัดกุมเป็นผลให้เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศถูกทำลายในวงกว้างยิ่งขึ้น จัดให้มีการสำรวจภาวะประชากรในพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ สำหรับจัดทำแผนการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงของประชากรในพื้นที่แต่ละแห่ง แต่ในเรื่องนี้ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึง เป็นผลจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้าง

7. การพัฒนาทางค่านิยม การปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขาซึ่งมีลักษณะสังคมแบบกึ่งเคมีลาล้างในทุกค่าน จำเป็นต้องแก้ไขทัศนคติ ความเชื่อ และเสริมความรู้ในค่านต่าง ๆ ให้กับประชากร จัดการให้บริการสาธารณสุขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของชาวเขาซึ่งเป็นเรื่องยากในการที่จะเปลี่ยนแปลงความเคยชินที่ถือปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรม ชนบทนิยมประเพณีอันเนื่องมาจากผลของการพัฒนา และการหยุดยั้งการพัฒนาให้อยู่ในขอบเขตของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวคือการพัฒนาชาวเขาจะทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของชาวเขาเปลี่ยนไปในรูปของสังคมเมืองอันจะทำให้เกิดปัญหาการหลังไหลอพยพเข้ามาของชาวเขาเพิ่มมากขึ้น ดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน ภาวะมลพิษมีมากขึ้น ความต้องการในค่านต่าง ๆ ของชาวเขาจะสูงขึ้น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหานี้ไว้ให้พร้อม

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ โดยจัดตั้งโรงเรียนเพื่อสอนหนังสือแก่เด็กชาวเขา ตลอดจนพัฒนาสร้างค่านิยม พฤติกรรมให้สอดคล้องกับสังคมไทยให้เล็งเห็นโทษภัยของฝิ่น อันจะช่วยให้เกิดการยอมรับและรวมเป็นพวกเดียวกันกับคนไทยทั่วไปในอนาคต จัดอบรม แทรกความรู้ค่านต่าง ๆ ให้กับคนงานชาวเขาโดยใช้เทคโนโลยีในรูปแบบที่ง่าย ๆ อาศัยการวิวัฒนาการอันเกิดจากการเรียนรู้ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของชาวเขาอันจะเป็นผลดีต่องานพัฒนาเศรษฐกิจ จัดทำโครงการพระธรรมจาริกขึ้นเพื่อใช้บทบาทของศาสนาเข้าช่วยแก้ไขปัญหาค่านที่เบี่ยงเบนไปจากปกติ เพื่อให้รู้จักพอ ตลอดจนกำหนดรูปแบบของการดำเนินงาน และระเบียบข้อบังคับให้ชาวเขาถือปฏิบัติ

ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลจะต้องให้มีการปฏิบัติอย่างเด็ดขาดจริงจัง ให้เป็นไปตามนโยบายในการแก้ไข ปัญหาชาวเขาซึ่งกำหนดไว้ในเรื่องนี้โดยจะสกัดกั้นและผลักดันการอพยพเข้ามาใหม่ของชาวเขา กำหนดมาตรการลงโทษสำหรับผู้อพยพเข้ามาใหม่รวมทั้งผู้ชักจูง และให้ชาวเขาที่มีอาชีพหลักแหล่ง ที่ถาวรแล้วคอยดูแลป้องกันสกัดกั้น

8. ปัญหาพื้นฐานของการดำเนินงาน การดำเนินงานของหน่วยงานสนามของโครงการ ของประสบกับปัญหาพื้นฐานที่เหมือนกันในเรื่องของงบประมาณ อัตรากำลังและความรู้ทางการ บริหารและเทคโนโลยีทั้งของฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ เป็นผลให้การดำเนินงานล้มเหลว

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารในแต่ละ หน่วยงานสนามในการสรรหางบประมาณเข้ามาดำเนินงานให้โดยลดค่าเป้าหมาย หรือโดยลด ปริมาณงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่ และขึ้นกับความรอบรู้ของผู้บริหาร ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่โครงการจะต้องตัดสินใจให้เด็ดขาดลงไปว่าจะคงวัตถุประสงค์ตามการพัฒนาชาวเขา ในพื้นที่โครงการเอาไว้หรือจะปรับปรุงวัตถุประสงค์หลักเสียใหม่ โดยมุ่งเฉพาะด้านงานปลูกป่า เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งหากการดำเนินงานปฏิรูประบบบริหารราชการ ที่กำลังจัดทำอยู่สำเร็จ ทำให้การกำหนดโครงสร้างการประสานงานระหว่างส่วนราชการเด่นชัดขึ้น มาตรการปลูกป่าเพียงด้านเดียวของโครงการ ทั้งนี้โดยมีการประสานที่สื่อกับส่วนราชการอื่นจะช่วย คลี่คลายปัญหานี้ได้

ปัญหาหลังการดำเนินงาน

เป็นปัญหาที่คาดไม่ถึงอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสำเร็จของการดำเนินงานการขยาย ขอบเขตการดำเนินงาน จากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ นโยบาย การให้การสนับสนุนทางด้านการงบประมาณอย่างไม่สอดคล้องต่อเนื่องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาต่อความสำเร็จของงานที่ดำเนินการ

1. ปัญหาการบริหาร การบริหารเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกองค์การ เพื่อจัดให้ทุกส่วน ของระบบปฏิบัติงานเข้าสู่จุดหมายหลักขององค์การหรือหน่วยงานอย่างสอดคล้องต่อกัน ฝ่าย บริหารและฝ่ายปฏิบัติยังขาดความรู้และประสบการณ์ในงานบริหาร เป็นผลให้การดำเนินงานต้อง ประสบความล้มเหลวในภายหลัง อันเป็นผลจากการขัดแย้งในความคิด การกระทบกระทั่ง ความสัมพันธ์ของบุคคลต่าง ๆ ในองค์การจำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีความสามารถรอบรู้

ก) การวางแผน เกี่ยวข้องกับเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงาน การกำหนดเป้าหมายของโครงการยังไม่สมบูรณ์ เพียงกำหนดไว้กว้าง ๆ มิได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการไว้ ด้านแนวทางการดำเนินงานก็มีไคร่ระบุเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพงานที่แน่ชัด ทั้งนี้โดยมุ่งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารใช้วิจารณญาณเลือกตัดสินใจ ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่เกิดเป็นปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้บริหาร นอกจากนี้การกำหนดแผนงานการปฏิบัติของหน่วยงานสนามก็ประสบความยากลำบาก เนื่องจากมีปัจจัยที่ต้องใช้พิจารณาประกอบหลายประการ อาทิ ลักษณะของประชากรในพื้นที่ ข้อจำกัดของสภาพพื้นที่ งบประมาณ และอัตรากำลัง อย่างไรก็ตามแผนงานของโครงการถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารในส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาแผนงานที่กำหนดขึ้นมาบางอย่างไม่อาจปฏิบัติตามได้ หรือการปฏิบัติตามแผนงานดังกล่าวมิได้ช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เลย อาทิ แผนงานการจัดหมู่บ้านหลวงพัฒนาชาวเขาซึ่งกำหนดให้จัดสร้างทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ 100 ไร่ ในแต่ละหน่วยสนาม โดยเฉลี่ยสัตว์เลี้ยง 1 ตัว ต่อทุ่งหญ้า 1.5 ไร่ และจัดสรรงบประมาณให้ตามแผน แต่ในสภาพที่แท้จริงแล้วบางพื้นที่มีสัตว์เลี้ยง 200 - 300 ตัว จำเป็นต้องใช้ทุ่งหญ้าเพื่อเลี้ยงสัตว์เหล่านี้ถึง 300 - 450 ไร่ ชาวเขาจึงไม่เห็นประโยชน์ของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่โครงการจัดทำขึ้น และยังคงปล่อยให้สัตว์เลี้ยงหากินกันเองต่อไป ซึ่งนับเป็นต้นเหตุทำลายกล้าไม้ทำให้ไม่สามารถเจริญเติบโตเป็นไม้ใหญ่ต่อไปได้

แนวทางแก้ไข โครงการยังมีไคร่มีการปรับปรุงเกี่ยวกับเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานโครงการแต่อย่างใด ทั้งนี้ เป็นผลจากยังไม่เคยทำการประเมินผลการดำเนินงานของโครงการหลวงพัฒนาคนน้ำเลยนับตั้งแต่ได้เริ่มก่อตั้งโครงการขึ้นใน พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ตลอดจนขาดการให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมสถิติข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้เปรียบเทียบผลการดำเนินงาน การปรับปรุงแผนงานและการดำเนินงานให้สัมพันธ์ผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโครงการ การดำเนินงานในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่ควรจะได้รับเร่งดำเนินการเพื่อผลสำเร็จอย่างแท้จริงของการดำเนินงานโครงการ ด้านการกำหนดแผนงานการปฏิบัติที่ฝ่ายสนามมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานแผนการปฏิบัติงานประจำเดือน และประจำปี ตลอดจนทำรายงานสรุปผลงานประจำปี ส่งกองอนุรักษ์คนน้ำ แต่มิได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานหลักประจำปี ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏมีการกระจายอำนาจในเรื่องนี้ให้กับฝ่ายสนามแต่อย่างใด ปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนดจึงยังคงมีอยู่สร้างปัญหาให้กับการดำเนินงานของฝ่ายสนาม ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง เกิดการสูญเสียเปล่าของงบประมาณดำเนินการดังกล่าว



ข) การจัดการ คังโคกล่าวแล้วในหัวข้อปัญหาการบริหาร และการพัฒนา

ค) การสั่งการ เป็นความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์กร เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ การสั่งการนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตนเป็นผู้นำที่มีความสามารถ รู้จักหลักวิธีการชี้แนะและควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานให้เป็นไปตามที่ต้องการมากที่สุด การสั่งการในองค์กร เป็นจุดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมทั้งหมด ซึ่งต้องการบุคคลที่มีประสบการณ์ที่เหมาะสม มีความรอบรู้ และมีคุณสมบัติที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์กรมีภาระต้องรับผิดชอบในทุกด้าน รวมตลอดถึงการให้คำแนะนำปรึกษา การให้ความรู้ทางด้านวิชาการ และการจัดการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชากรในพื้นที่อีกด้วย

แนวทางแก้ไข โครงการควรจะได้พัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้บริหารและปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจในรูปการบริหาร เป้าหมาย และความสำคัญของงานอย่างแท้จริง เพื่อให้การดำเนินงานด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ง) การควบคุม โครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำได้เร่งขยายการจัดตั้งหน่วยงานสนามให้ครอบคลุมพื้นที่ภาคเหนือของประเทศตามเป้าหมายซึ่งกำหนดจะจัดตั้งหน่วยงานสาขา รวม 150 แห่ง การดำเนินงานดังกล่าวขึ้นกับกำลังงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม การควบคุมติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่ควรละเลยอย่างยิ่ง เพื่อปรับปรุงและกำหนดแนวทางดำเนินงานที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

แนวทางแก้ไข โครงการยังมีได้มีการจัดการ เกี่ยวกับการประเมินผลการจัดตั้ง และการดำเนินงานทั้งหมดของโครงการว่าประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลวเพียงใด ความสำเร็จของโครงการมิได้ขึ้นอยู่กับว่ามีหน่วยงานครบตามแผนการดำเนินงาน แต่เป็นเรื่องที่จะต้องติดตามผลและศึกษาต่อไปว่าจะทำอย่างไรที่จะให้หน่วยงานดำเนินการประสบความสำเร็จอันหมายถึงความสำเร็จของโครงการอย่างแท้จริง

2. ปัญหาสมรรถภาพ และความพร้อมรับของหน่วยงาน เมื่อการดำเนินงานของโครงการบรรลุถึงขั้นสามารถทำให้ชาวเขายอมรับ และเข้ารับการส่งเสริมเพื่อเปลี่ยนวิถีชีวิตใหม่ได้แล้ว การขาดการเตรียมการที่รอบคอบ ขาดความรู้ ความพร้อมรับ และการดำเนินการที่ต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ชาวเขาหันกลับไปดำเนินชีวิตแบบเก่า การดำเนินงานที่ใกล้จะประสบผลสำเร็จก็กลับล้มเหลวลง สืบเนื่องจากอัตรากำลังมีจำนวนน้อย แ่งงานที่ต้องดำเนินการมีปริมาณมาก และจากความจำเป็นที่โครงการต้องดำเนินงานส่งเสริมควบคู่ไปกับการปลูกป่า ซึ่งทั้งสองงานต้องดำเนินการในช่วงฤดูฝน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทัน

แนวทางแก้ไข โครงการจึงใช้วิธีอนุโลมให้ชาวเขาใช้พื้นที่ที่ยังมิได้ปลูกป่าและมีใช้เป็นที่ปศุสัตว์ได้แก่ทุ่งหญ้าคา โดยเลือกบริเวณที่ค่าซึ่งดินยังพอมีความอุดมสมบูรณ์อยู่ให้ชาวเขาปลูกพืชไร่เพื่อการยังชีพ เตรียมขยายพันธุ์พืชให้เพียงพอต่อความต้องการของชาวเขา

3. ปัญหาค่านการตลาด การค้าภายในประเทศเป็นระบบการผูกขาด นายทุนมีอำนาจครอบงำ เป็นผู้กำหนดราคาผลผลิต ทำให้ของประสบปัญหาการขาดผลผลิตต่ำ การส่งเสริมในคานต่าง ๆ ที่สามารถพัฒนาอุปสรรคนานาประการมาได้จนบรรลุผลสำเร็จ ผลผลิตที่ได้ประสบกับปัญหาในเรื่องการตลาด และปัญหาราคาผลผลิตต่ำจนไม่คุ้มกับการลงทุน

ข้อเสนอแนะ โครงการโคกหาลาดเตรียมไว้สำหรับระบายผลผลิตพืชส่งเสริมโดยจัดตั้งสำนักงานตลาดที่สูง (สทส.) ขึ้นดำเนินการในเรื่องนี้ แต่การดำเนินงานของ สทส. ต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุหีบห่อ การขนส่ง การขาดความรู้และประสบการณ์ ในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งควรจะได้มีการศึกษา อบรม บุคลากรคานการตลาด เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบของปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะแตกต่างกันไปตามลักษณะการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้บริหารหน่วยงานสนาม กล่าวคือผู้บริหารที่สังเกตเห็นว่ามาตรการปลูกป่า เป็นมาตรการที่เพียงพอที่จะใช้ในการแก้ปัญหา การพัฒนาแหล่งต้นน้ำลำธาร จะมีปัญหาเน้นหนักไปในเรื่องของงบประมาณปลูกป่า ปัญหาถ้าไม่เพียงพอจำกัดของสภาพพื้นที่ดำเนินการ การเลือกพันธุ์ไม้สำหรับปลูกปรับปรุงป่าต้นน้ำลำธาร และปัญหาไฟป่า ในหน่วยงานที่เห็นความจำเป็นของการดำเนินการพัฒนาประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ รูปแบบของปัญหาก็ยังแตกต่างกันไปตามขั้นตอนการดำเนินงาน ในหน่วยงานที่เห็นว่าปัญหาการส่งเสริมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่รับผิดชอบดำเนินการโดยตรง โครงการไม่ควรดำเนินการเอง อาศัยการประสานงานร่วมกันแก้ไขปัญหาก็ได้ดำเนินการผ่านขั้นตอนนี้ไปแล้ว ปัญหาของโครงการจะเป็นไปในอีกรูปแบบหนึ่ง เป็นผลให้การกำหนดแนววิธีการดำเนินงานตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาก็แตกต่างกันออกไป ตามทัศนคติ แนวความคิด ประสบการณ์ ความรอบรู้ของผู้บริหารถูกค้นเป็นลูกโซ่ติดตามมา

จากปัญหาที่ได้พิจารณาแล้วทั้งหมดก็มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของโครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการที่กำหนดไว้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย