

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะในการศึกษา

โครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่ (IPAD) อำเภอแม่แจ่ม เป็นโครงการพัฒนาที่สูงโครงการหนึ่งที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นเหมือนกับโครงการพัฒนาที่สูงอื่น ๆ เพียงแต่เราได้มีการปรับปรุงรูปแบบในการดำเนินการโครงการแตกต่างออกไปจากโครงการอื่น ๆ คือการเน้นให้หน่วยราชการปกติคือ จังหวัด อำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการระยะสั้น (ระหว่างปี 2534-2537) ดังนั้น หลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว หน่วยราชการปกติดังกล่าวก็ต้องจัดหางบประมาณและกิจกรรมต่าง ๆ รองรับโครงการที่จะสิ้นสุดไป ประกอบกับการมอบหมายให้หน่วยราชการปกติซึ่งมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่อยู่แล้วเป็นผู้ปฏิบัตินั้นยังเป็นการประหยัดงบประมาณอีกทางหนึ่งและสอดคล้องกับเจือินใจขององค์การสหประชาชาติ (UN) ที่เป็นผู้สนับสนุนงบประมาณด้วย

จากการกำหนดบทบาทในการดำเนินงานโครงการให้กับข้าราชการดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการต่าง ๆ ของโครงการนั้น แทบเรียกได้ว่าล้วนเกิดจากแนวความคิดของข้าราชการประจำแทบทั้งสิ้น อันเป็นการปิดโอกาสในการที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของโครงการอย่างมาก อันเป็นผลให้โครงการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้ทำการวิจัยถึงทัศนคติของประชาชนในเขตพื้นที่โครงการต่อปัจจัยที่มีผลต่อโอกาสในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และทัศนคติต่อการจัดทำแผนดังกล่าว เพื่อหาข้อสรุปว่าการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จของโครงการหรือไม่ เพียงใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่สูงต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินงานอยู่และที่จะดำเนินงานในอนาคตต่อไป

6.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ศึกษาจากกลุ่มประชากรตัวอย่างอันได้แก่ ประชากรในเขตพื้นที่โครงการ โดยใช้หัวหน้าครัวเรือนในหมู่บ้านหลักของแต่ละตำบล ๗ ละ 2 หมู่บ้าน ๗ ละ 20 ราย จำนวน 4 ตำบล รวม 160 ราย เป็นประชากรตัวอย่าง

จากผลการวิจัย ปรากฏว่าเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ว่า "การไม่ประสบความสำเร็จในโครงการฯ เท่าที่ควรนั้น สืบเนื่องมาจากประชาชนในเขตโครงการมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมหรือโครงการย่อยที่บรรจุในแผนปฏิบัติการประจำปีน้อย" เนื่องจากพบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับทราบเรื่องราวเกี่ยวกับโครงการจากการบอกกล่าวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รองลงมาทราบจากการประชุมของเจ้าหน้าที่ โดยมีข้อสังเกตว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับทราบข้อมูลของโครงการจากเอกสารต่าง ๆ ของโครงการเลย ซึ่งอาจมีสาเหตุเนื่องมาจากระดับการศึกษาของประชาชน ซึ่งอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำจึงขาดความสนใจในเอกสารต่าง ๆ ประกอบกับพื้นที่โครงการส่วนใหญ่ในเขตทุรกันดาร ห่างไกลจึงอาจเป็นสาเหตุให้การสื่อสารทางเอกสารโครงการเป็นไปได้ยากหรืออาจไม่ทั่วถึง
2. ประชาชนส่วนใหญ่สนใจที่จะได้มีโอกาสในการเสนอข้อคิดเห็นหรือความต้องการของตนผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือบางครั้งก็เสนอโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ แต่การสนองตอบต่อการตั้งกล่าวของโครงการยังอยู่ในระดับต่ำ เพราะโครงการหรือกิจกรรมที่เสนอโดยประชาชนมักไม่ได้รับการบรรจุลงในแผนปฏิบัติการหรือได้รับการบรรจุน้อยมากจึงทำให้ประชาชนเข้าใจว่ากิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่บรรจุในแผนฯ นั้นมีประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนน้อย
3. ประชาชนเห็นว่าในการดำเนินงานโครงการทุกขั้นตอนได้รับอิทธิพลจากข้าราชการผู้ปฏิบัติงานโครงการ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และยังพบว่าการจัดทำแผนฯ

ของโครงการนั้น เจ้าหน้าที่ไม่เคยสอบถามข้อมูลจากประชาชนเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำแผนเลย โครงการหรือกิจกรรมตามแผนล้วนถูกกำหนดขึ้นโดยการตัดสินใจของข้าราชการแทบทั้งสิ้น

4. ประชาชนไม่เห็นด้วยกับขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนประจำปีที่ยังอยู่ โดยเห็นด้วยกับการให้ประชาชนเป็นผู้จัดทำโครงการ และเสนอผ่านการพิจารณาของสภาตำบล เช่นเดียวกับระบบการจัดทำแผนของหน่วยราชการปกติ เพราะเชื่อว่าจะทำให้ได้โครงการที่ตรงกับความต้องการและตอบสนองประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งมีผลให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นในการให้ความร่วมมือเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ อย่างเต็มที่อันจะก่อให้เกิดผลสำเร็จต่อโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 สรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการศึกษาวิจัย ประชาชนได้เสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะบางประการเพื่อการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่สูงต่าง ๆ ดังนี้

6.2.1 สำหรับโครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่จัม

- (1) ในการดำเนินงานโครงการที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ควรให้องค์กรประชาชนที่มีอยู่แล้ว คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ร่วมกับโครงการด้วย เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี การประเมินผลโครงการ เป็นต้น
- (2) การกำหนดกรอบกิจกรรมของโครงการที่กำหนดมาจากแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 ของชาติ ที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) นั้นยังไม่เหมาะสม เพราะบางพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการโครงการให้ได้

ผลดีเนื่องจากมีข้อจำกัด ตัวอย่างเช่น กิจกรรมส่งเสริมการเลี้ยงโคนมที่บางพื้นที่ไม่มีแหล่งอาหารสัตว์ ปัญหาความเก่าแก่ที่เป็นพืชที่ได้รับการส่งเสริมให้ปลูกตกต่ำ ทำให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนผู้ร่วมโครงการเป็นต้น จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบโครงการได้เองเพราะจะทำให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนและสภาพพื้นที่

- (3) การกำหนดให้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานโครงการโดยตรงอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาเมื่อสิ้นสุดโครงการในปี 2537 ไปแล้ว เพราะประชาชนไม่มีส่วนรู้เห็นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่แรกเริ่มโครงการจนถึงปัจจุบัน เพียงแต่คอยเป็นผู้ปฏิบัติฝ่ายเดียว ดังนั้น อาจเกิดการขาดความต่อเนื่องของโครงการขึ้นได้ จึงควรให้ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้มากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี 2537 ซึ่งเป็นปีก่อนสิ้นสุดโครงการ
- (4) การประชุมชี้แจงของเจ้าหน้าที่เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่ทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการโดยตรง เพราะการสื่อสารข้อมูลผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไปสู่ประชาชนเท่าที่เป็นอยู่ได้ผลน้อยมาก และยังทำให้เกิดการห่างเหินระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการกับประชาชน อันมีผลต่อการให้ความร่วมมือในโครงการด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารด้วยภาษาท้องถิ่น ชาวเขาเป็นวิธีการที่ได้ผลดีที่สุด
- (5) การจัดสรรงบประมาณบางกิจกรรมยังไม่สอดคล้องต่อเป้าหมายโครงการเท่าที่ควร เช่น การจัดสรรค่าใช้จ่ายเป็นค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง วัสดุอุปกรณ์ และอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่จำนวนมาก ทำให้เป้าหมายหรือผลสำเร็จของโครงการลดลง เพราะต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่แทน

- (6) ระยะเวลาการดำเนินโครงการ 4 ปี นั้น สั้นเกินไป เพราะการพัฒนาชนบท ต้องมีการวางแผนการจัดเตรียมชุมชนเพื่อการพัฒนา ไม่เช่นนั้นเมื่อถึงระยะเวลาที่โครงการดำเนินการได้ผลก็มักถึงระยะเวลาสิ้นสุดโครงการเสียก่อน ที่เหมาะสมควรมีระยะเวลาประมาณ 6 ปีขึ้นไป

6.2.2 สำหรับโครงการพัฒนาที่สูงทั่ว ๆ ไป

- (1) ก่อนเริ่มโครงการควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเบื้องต้น เช่น การกำหนดพื้นที่โครงการ การกำหนดกิจกรรมโครงการ เป็นต้น เพราะทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการตั้งแต่แรก และโอกาสที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือต่อโครงการก็เป็นไปได้สูง
- (2) ปัญหาที่มักพบทั่ว ๆ ไป ก็คือ หลังจากที่ต่างประเทศดัดให้ช่วยเหลืองบประมาณตามโครงการแล้ว ทางราชการมักไม่ให้ความสนใจพื้นที่นั้นเหมือนกับช่วงที่ดำเนินการโครงการ จึงควรที่หน่วยราชการปกติต้องจัดทำแผนหรือโครงการเพื่อจัดสรรงบประมาณรองรับเพื่อความต่อเนื่องของโครงการ

6.3 ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาวิจัย

- 6.3.1 เนื่องจากโครงการพัฒนาที่สูงเป็นโครงการที่มีกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง จึงควรให้ความสำคัญต่อการให้โอกาสประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนดำเนินงานต่าง ๆ โดยอาจใช้องค์กรประชาชน เช่น คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เป็นต้นแทนประชาชนเข้าไปดำเนินการร่วมกับทางราชการ อันเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย

6.3.2 ปัญหาที่ประสบอยู่ในการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่สูงประการหนึ่งก็คือ ปัญหาเรื่องการสื่อสารทางภาษา เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวเขาที่มีระดับการศึกษาต่ำ ดังนั้น โครงการจึงควรมุ่งเน้นไปที่ระบบการศึกษานอกโรงเรียนเป็นสำคัญ

6.3.3 การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณของ ป.ป.ส. ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานโครงการพัฒนาที่สูงต่าง ๆ มีผลอย่างมากต่อความก้าวหน้าของโครงการ เนื่องจากการกำหนดกรอบวงเงินในบางกิจกรรมน้อยไป เมื่อเทียบกับเป้าหมายหรือผลสำเร็จของโครงการเมื่อสิ้นสุดโครงการ อันเป็นเหตุให้ผลต่อการประเมินผลโครงการ หากกิจกรรมนั้นไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดในเอกสารข้อตกลงได้

6.3.4 ในส่วนของโครงการพัฒนาที่สูงเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่แจ่มนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าผลสำเร็จของโครงการและความก้าวหน้าของโครงการส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่อย่างจริงจังของหัวหน้าส่วนราชการผู้รับผิดชอบโครงการ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการโครงการ และนายอำเภอในฐานะผู้จัดการโครงการ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นตัวจักรสำคัญ ๆ ในการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการทุกขั้นตอน โดยมีหน้าที่ประสานงาน ตรวจสอบ ควบคุม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกหน่วยงานด้วย หากไม่เช่นนั้นแล้วโครงการจะประสบผลสำเร็จไม่ได้เลย