

การนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ

นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลเป็นนโยบายของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่เริ่มดำเนินการในเดือนตุลาคม 2524 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยขยายบริการออกไปถึงตำบล หมู่บ้าน เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของสำนักงาน และเพื่อเสริมสร้างภาพพจน์ที่ดีของข้าราชการฝ่ายปกครอง (หนังสือด่วนมากที่สุด มท 0303/97990 ลงวันที่ 28 กันยายน 2524) นโยบายดังกล่าวได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของปลัดอำเภอ จนถึงปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นนโยบายสำคัญที่ผู้ตรวจราชการของกรมการปกครองจะต้องไปติดตามผลการปฏิบัติ (ตำรวจ ฉายากุล, ตรวจราชการ) ดังนั้นในฐานะที่กรมการปกครอง เป็นหน่วยราชการซึ่งมีบทบาทสำคัญในการนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชนและมีบทบาทอย่างสำคัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาค การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทในการให้บริการของปลัดอำเภอ จึงทำให้เกิดผลกระทบไม่เฉพาะแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่จะมีผลกระทบถึงส่วนราชการอื่นในระดับอำเภอและตำบลด้วย ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัย จึงมุ่งที่จะศึกษาว่าในการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ กรณีอำเภอเวียงสระ นั้น ได้มีการดำเนินการอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ในการวิเคราะห์จะอาศัยกรอบความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะได้อภิปรายถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายให้ชัดเจน ประกอบด้วยตัวชี้วัดการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อประโยชน์ในการมอบหมายงาน และการจัดระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบล ปรากฏว่า มีการกำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายไว้อย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากหนังสือด่วนมากที่สุด สฎ 19/24714 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2524 และหนังสือด่วนมากที่สุด สฎ 19/25215 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2524 ในหนังสือฉบับแรก ได้สั่งเอกสารตำบล : งานในหน้าที่ปลัดอำเภอ และสำเนาบันทึกกรมการปกครองที่ มท. 0303/80717 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2524 มาด้วย ส่วนในหนังสือฉบับหลังได้สั่งหนังสือด่วนมากที่สุด มท 0303/101942 เรื่องการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอ ซึ่งหนังสือสั่งการทั้ง 2 ฉบับได้ให้รายละเอียดในเรื่องมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างละเอียด มีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานตลอดจนแบบรายงานผล

การปฏิบัติงานอย่างครบถ้วน ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงบทบาทของปลัดอำเภอ ว่า สถานการณ์ด้านประชาชน ด้านรัฐบาล และความจำเป็นของกรมการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะความจำเป็นของกรมการปกครองนั้นได้กล่าวว่า นโยบายสำคัญของกรมการปกครองคือ การสร้างภาพพจน์ที่ดีของข้าราชการฝ่ายปกครองให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากประชาชนและส่วนราชการอื่น โดยเน้นในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และประพฤติดีดีเป็นตัวอย่าง ในการนี้กรมการปกครองได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายปกครองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยการขยายบริการจากระดับอำเภอลงไปสู่ตำบล และหมู่บ้าน ให้ปลัดอำเภอไปปฏิบัติงานร่วมกับสภาตำบลเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของสภาตำบล ตลอดจนให้ออกไปพบปะกับประชาชนในลักษณะของการนำบริการไปให้เพื่อแบ่งเบางานบริการในสำนักงานและทำให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสใกล้ชิดกับประชาชน ในการนี้กรมการปกครองได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอ โดยกำหนดงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอออกเป็น 3 ลักษณะคือ

- 1 งานในหน้าที่ปกติตามการแบ่งงานของกรมการปกครอง
- 2 งานในหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล
- 3 งานในหน้าที่ปลัดเวรบริการประชาชน

สำหรับงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลได้แก่ (ดูรายละเอียดในแผนภูมิที่ 1)

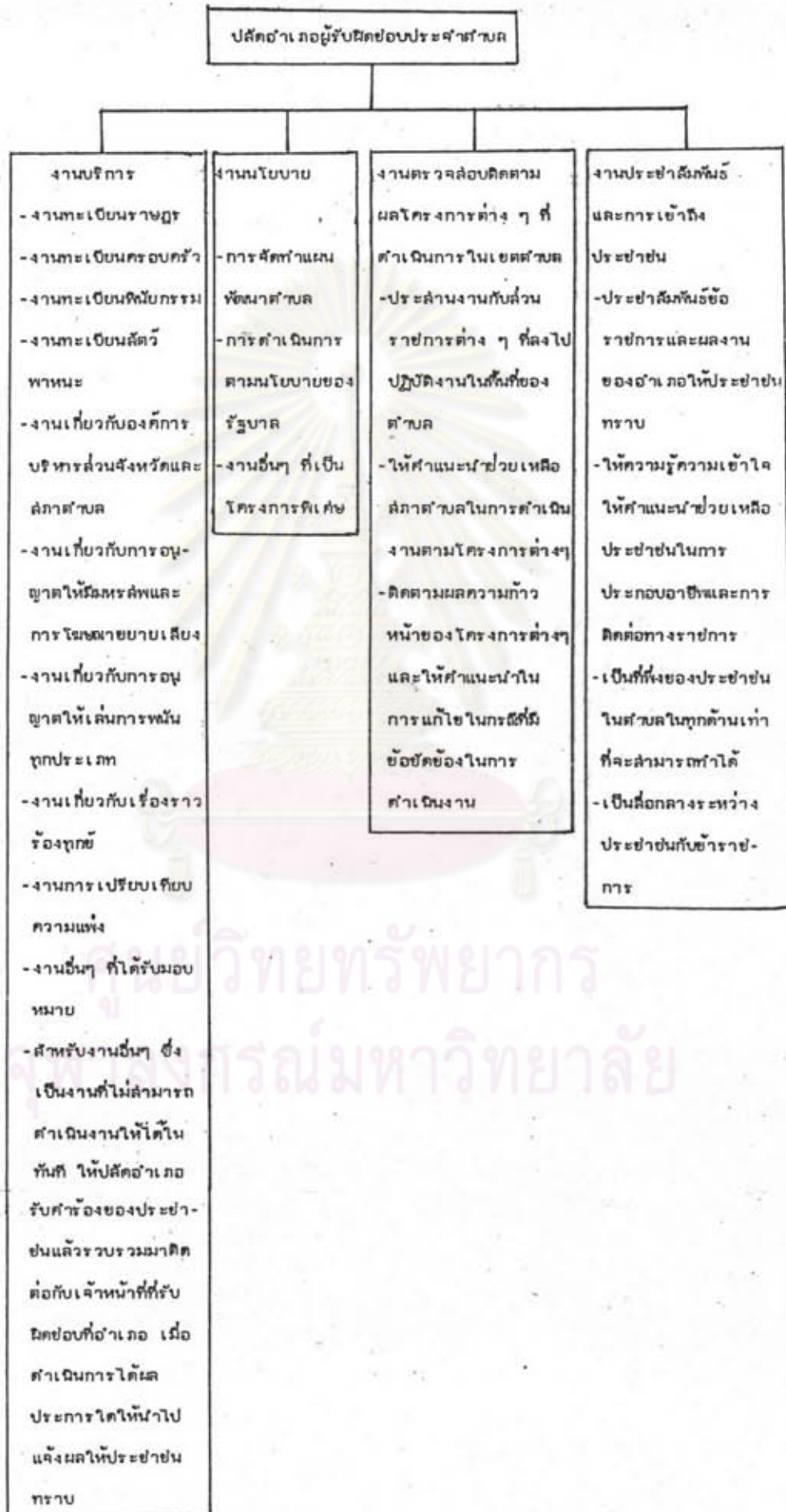
1. งานบริการประชาชน โดยการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในงานทุกงานที่กรมการปกครองรับผิดชอบ
2. งานนโยบายและแผน รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เสี่ยงของคณะกรรมการสภาตำบล
3. งานตรวจสอบและติดตามผล โดยการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติในระดับตำบล
4. งานประชาสัมพันธ์และเข้าถึงประชาชน โดยการเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับทางราชการและเป็นที่พึ่งของประชาชนในตำบล

ในการปฏิบัติงานปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลนั้น นอกจากจะได้ออกหมายตามหมายและวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในด้านการติดตามประเมินผล ก็ได้กำหนดให้ปลัด

แผนภูมิที่ 2

แผนผังแสดงงานในหน้าที่ของปลัดอำเภอ
ผู้รับผิดชอบประจำตำบล

85



อำเภอแต่ละคนพิจารณาแผนปฏิบัติงานประจำเดือนต่อไปของตน เสนอต่อนายอำเภอพิจารณา ก่อนวันปฏิบัติงานตามแผนไม่น้อยกว่า 3 วัน ต่อมากรมการปกครองก็ได้มีหนังสือด่วนมากที่สุด มท.0414/ว.607 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2526 กำหนดเป้าหมายให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลออกไปบริการประชาชน ณ ที่ทำการตำบลอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง หลังจากดำเนินการบริการ ณ ที่ทำการตำบลแล้ว ให้บันทึกการไปราชการตำบลในสมุดตรวจราชการการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ปค.2.ก) พร้อมทั้งสรุปผลการให้บริการแก่ประชาชนเสนอต่อนายอำเภอ ท้ายที่สุดได้มีหนังสือสั่งการอีก 3 ฉบับ คือ หนังสือด่วนมากที่สุด มท.0414/ว. 448 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2527, หนังสือด่วนมากที่สุด มท 0414/ ว.779 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2528 และหนังสือที่ มท 0415/ว. 395 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2530 หนังสือสั่งการ 3 ฉบับดังกล่าวได้สั่งการให้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นในระดับตำบล ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของทุกกระทรวงทบวงกรมที่ลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบล โดยมีปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงานกับทุกหน่วยงานในตำบล รวมทั้งให้จัดประชุมคณะทำงานเพื่อจัดทำแผนรวมการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในตำบล เสนอนายอำเภออนุมัติภายในวันที่ 25 ของทุกเดือนเพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์เมื่อมีการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ยังได้กำหนดแบบรายงานผลการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลขึ้นอีก 3 ประเภท (ดูภาคผนวก ค.) ใน 3 ระดับคือ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลรายงานให้นายอำเภอทราบ นายอำเภอรายงานผลให้จังหวัด และจังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทย ในระบบรายงานผลการปฏิบัติงานนั้น ได้เพิ่มระบบการรายงานผลอีกประเภทหนึ่งคือ การค้นหาสมุดเบอร์ 2 ประจำตำบล ๆ ละ 1 เล่ม เพื่อให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลบันทึกรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ในตำบล และให้เก็บสมุดเบอร์ 2 นั้น ไว้ให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานด้วย

ดังนั้นในเรื่องมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลได้กำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายไว้อย่างชัดเจน เป็นประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจในเนื้อหาของแนวนโยบาย และประโยชน์ในการมอบหมายงานเป็นอย่างยิ่ง ในด้านเป้าหมายก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน การวัดและประเมินผลตลอดจนการรายงานผลก็ได้กำหนดขึ้น ตอนไว้อย่างรัดกุมและเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบเป็นอย่างยิ่ง จากการค้นหาในเรื่องนโยบายของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลระหว่างปลัดอำเภอที่รับราชการอยู่ในอำเภอเวียงสระในระหว่างเดือนตุลาคมพ.ศ. 2531 บุคคลก็เห็นด้วยในประเด็นความชัดเจนของนโยบายนี้



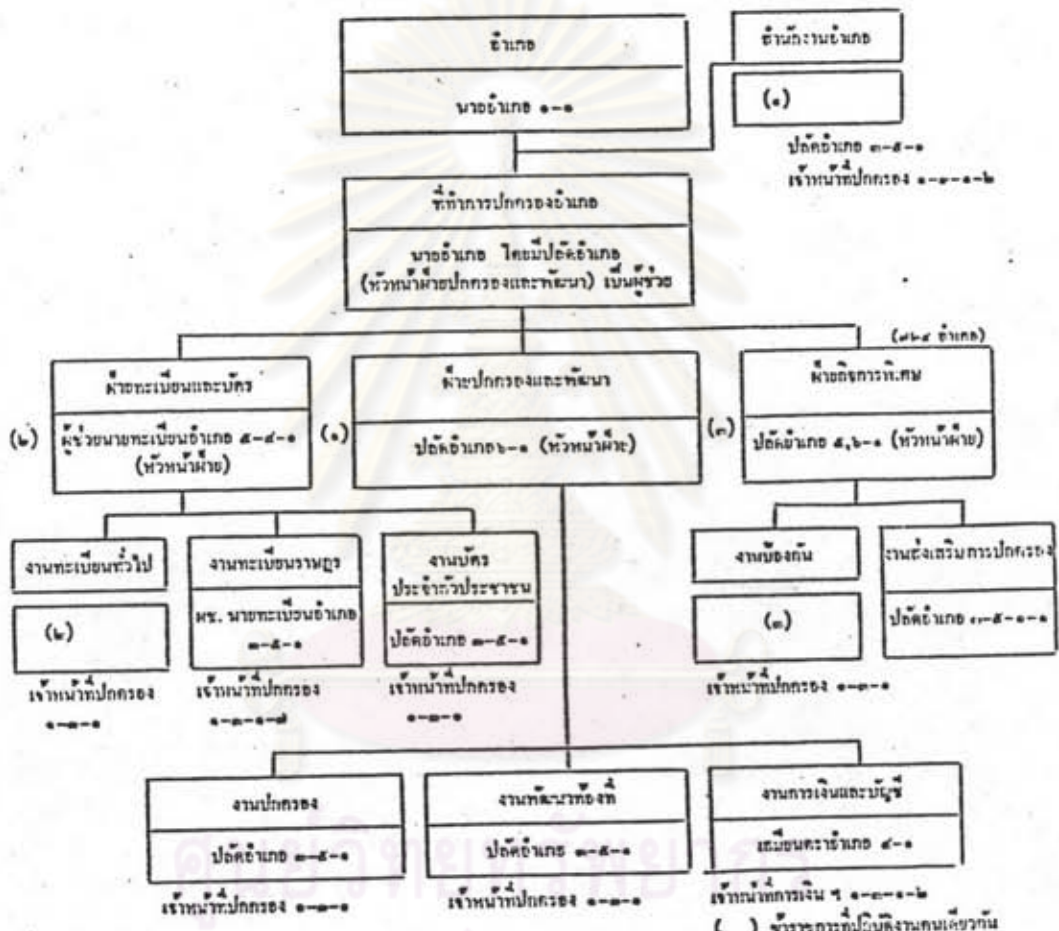
2. ทรัพยากร อันได้แก่ จำนวนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือ และแรงจูงใจ ซึ่งได้จัดสรรให้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ทรัพยากรของนโยบายปัสต้อว เกอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ย้อนหลังกลับไปจนถึงปี 2524 ซึ่งเป็นปีแรกที่ได้นำนโยบายมาปฏิบัติ ปรากฏว่าไม่เคยได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณและอุปกรณ์อื่นใดในการนำนโยบายไปปฏิบัติเลย จะเห็นได้จากคำชี้แจงของกรมการปกครองตามหนังสือด่วนมากที่สุด มท 0303/101943 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2524 ว่า "ในขณะที่กรมการปกครองกำลังพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าส่งปัสต้อว เกอและงบประมาณของอว เกอให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวอยู่ "ส่วน เบี้ยเลี้ยง อันเป็นแรงจูงใจอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรให้กับข้าราชการที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกลจากการอว เกอ เช่น พัฒนาการและเกษตรตำบลได้รับคนละประมาณ 1,000 บาทต่อเดือน (ชานาญ จันทร์บุญ, สัมภาษณ์) ดังนั้นเมื่อกรมการปกครองมีนโยบายให้ปัสต้อว เกอออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ห่างไกลเช่นเดียวกับพัฒนาการและเกษตรตำบล ก็สมควรจะจัดสรร เบี้ยเลี้ยงให้แก่ปัสต้อว เกอเช่นกัน ตามหนังสือสั่งการฉบับนั้น ได้ชี้แจงว่า "เนื่องจากในงบประมาณ 2525 กรมการปกครองไม่สามารถขอลดงบประมาณสำหรับงานนี้ได้ทั้งหมดจึงให้อว เกอเบิกจ่ายค่า เบี้ยเลี้ยงจากงบประมาณปกติที่ได้จัดสรรให้ประจำงวดไปพลางก่อน โดยพิจารณาถึงความเสียสละและความยุติธรรมเป็นหลัก" ซึ่งตั้งแต่นั้นมาก็ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณและ เบี้ยเลี้ยง เพิ่มเติมให้แก่ นโยบายนี้แต่อย่างใด ทำให้ปัสต้อว เกอผู้รับผิดชอบประจำตำบลได้รับการจัดสรร เบี้ยเลี้ยงในการออกไปปฏิบัติงานในตำบลหมู่บ้านเพียงคนละ 200-300 บาทต่อเดือน (อารีย์ เขียวจันทร์, สัมภาษณ์) ดังนั้นปัญหาเรื่องงบประมาณจึงเป็นอุปสรรคสำคัญของนโยบายปัสต้อว เกอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ทำให้ปัสต้อว เกอ ที่มีอุดมการณ์และความปรารถนาที่จะนำบริการจากที่ว่าการอว เกอออกไปให้บริการประชาชนถึงตำบลและหมู่บ้านเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวก (วิชายุ กาญจนดิฐ, สัมภาษณ์) หรือเพื่อสร้างความอบอุ่น ขวัญกำลังใจแก่ประชาชนว่าไม่ได้ถูกทอดทิ้งจากข้าราชการฝ่ายปกครอง (วุฒิ คารุพันธ์ เศรษฐ์, สัมภาษณ์) หรือเพื่อสร้างภาพพจน์ของข้าราชการฝ่ายปกครองให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากประชาชนและส่วนราชการอื่น (ลูชาติ นาคเทวัญ, สัมภาษณ์) เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

นอกจากนโยบายปัสต้อว เกอผู้รับผิดชอบประจำตำบลจะไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณตามที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาการขาดอัตราค่าส่งปัสต้อว เกอและเจ้าหน้าที่ปกครองทั้งปริมาณและคุณภาพก็เป็นปัญหาสำคัญของ การนำนโยบายปัสต้อว เกอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ

ในอำเภอเวียงสระ (วุฒิ จารุพันธุ์เศรษฐ์, สัมภาษณ์) ตามหนังสือสั่งการด่วนมากที่สุด
 มท. 0415/ว-336 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2527 เรื่องการแบ่งงานภายในและการมอบหมาย
 หน้าที่ความรับผิดชอบของที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ
 และสำนักงานอำเภอ ปรากฏว่าจะมีปลัดอำเภอในอำเภอหนึ่งถึง 8 คน (ดูรายละเอียดแผนภูมิที่ 3)
 แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีปลัดอำเภอที่ปฏิบัติงานจริงอยู่ระหว่าง 5-6 คน ซึ่งแต่ละคนจำเป็นจะ
 ต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ นอกจากปฏิบัติงานคนละหลายหน้าที่แล้ว ปลัดอำเภอบางคนก็ไม่สามารถ
 ขับรถจักรยานยนต์ได้ หรือไม่สามารถไปพูดหรือประชุม ราชการในท้องที่ได้เพราะขาดความมั่นใจ
 ในตนเอง บางคนถึงกับกล่าวว่าจะให้ผมทำอะไรก็ได้ ไปแบกโต๊ะเก้าอี้ แต่อย่าให้ไปประชุมชาวบ้าน
 (วุฒิ จารุพันธุ์เศรษฐ์, สัมภาษณ์) ในทางตรงกันข้ามปลัดอำเภอที่พูดติดตลก เป็นมักประจำ
 สัมพันธ์ก็จะต้องปฏิบัติงานหนักต้องไปในทุกท้องที่ และต้องปฏิบัติงานมากกว่าปลัดอำเภอคนอื่น
 ดังนั้นในสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน จึงเกิดสภาพที่ว่าปลัดอำเภอบางคนปฏิบัติงานคล้ายกับ เป็นปลัด
 อำเภอประจำตำบลหลายตำบลในขณะที่ปลัดอำเภอบางคนไม่ได้ปฏิบัติงานในฐานะปลัดอำเภอ
 ผู้รับผิดชอบตำบลใดเลย ในกรณีเช่นนี้จะมีปัญหาในเรื่องทรัพยากรของนโยบายเกิดขึ้นกับปลัดอำเภอ
 ซึ่งจะต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่คล้ายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบหลายตำบลในพื้นที่ เพราะในการเดินทาง
 จำเป็นจะต้องใช้ยานพาหนะต้องเสียเงินค่าน้ำมันเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ เมื่อไม่มีงบประมาณสนับสนุนใน
 กรณีเช่นนี้ในที่สุดก็คงไม่มีใครคิดจะออกไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ในกรณีอำเภอเวียงสระ
 นายอำเภอได้อนุญาตให้ปลัดอำเภอสามารถใช้น้ำมันของอำเภอ สำหรับการออกไป
 ปฏิบัติงานในฐานะปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลได้ โดยถือว่าเป็นการสนับสนุนนโยบาย
 ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลอันเป็นนโยบายสำคัญของกรมการปกครองให้สามารถนำไป
 ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วุฒิ จารุพันธุ์เศรษฐ์, สัมภาษณ์)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาในเรื่องทรัพยากรของนโยบายเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการนำ
 นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ การขาดงบประมาณ เบี้ยเลี้ยง วัสดุราคาสูง
 ที่เหมาะสมทั้งปริมาณและคุณภาพ เป็นอุปสรรคที่สำคัญ แม้ว่ากรมการปกครองจะได้กำหนดให้ปลัด
 อำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลออกไปปฏิบัติงานในตำบลเพียงเดือนละ 2 ครั้ง แต่ในความเป็นจริง
 แล้วในแต่ละตำบลมีปัญหามากมาย โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอเวียงสระ ซึ่งเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทาง
 การเมืองของ ผกค. มาก่อน จึงมีหน้าที่ต้องรับเร่งดำเนินการแก้ไขมากมาย ดังนั้นในปัจจุบัน
 นิข้าราชการฝ่ายปกครองจำเป็นต้องปฏิบัติงานด้วยหัวใจที่รักและห่วงใยประชาชนเป็นหลัก (วุฒิ

แผนภูมิ 3
มณฑลทหารบกที่ 3
ภายในชายแดน การบังคับบัญชา และองค์การกำลังข้าราชการ
ของหน่วยการปกครองอำเภอและระดับงานอำเภอ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

() ข้าราชการที่ปฏิบัติงานคนเดียว
 □ อ.พ. ยังไม่กำหนดตำแหน่งให้ข้าราชการ
 ตำแหน่งก่อนปฏิบัติงาน

จารย์พันธุ์เศรษฐ์, สัมภาษณ์) ส่วนการตีรณขอความสนับสนุนจากเอกชนนั้นเป็นเพียงองค์ประกอบที่ทำให้อำเภอสามารถปฏิบัติงานได้โดยได้รับความสะดวกมากขึ้นเท่านั้น (วิญญู ทองสกุล, สัมภาษณ์)

3. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงตลอดถึงแนวทางการปฏิบัติตามนโยบาย ในการติดต่อสื่อสารจะต้องคำนึงถึง ความชัดเจน ความถูกต้อง และความรวดเร็ว เพราะประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองมีฐานะและบทบาทอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการสื่อสารข้อความเพื่อทำความเข้าใจในนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เนื่องจากในเนื้อหาและกรอบของนโยบายนั้นมีความชัดเจนอยู่แล้วในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจจึงทำได้ง่าย ส่วนช่องทางของการสื่อสารนั้นปรากฏว่าได้มีการใช้ช่องทางหลายช่องทางอันได้แก่ หนังสือสั่งการจากกรมการปกครอง การอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ของวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง การสัมมนาปลัดอำเภอในระดับจังหวัด การตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง (บันทึกข้อความของสำนักผู้ตรวจราชการกรมการปกครองที่ มท 0419/291 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530) นอกจากนี้กรมการปกครองยังได้จัดทำหนังสือคู่มือปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบล (2529) ขึ้นแจกจ่ายแก่ปลัดอำเภอทั่วประเทศอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามในด้านการสื่อสารระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ อันได้แก่ การสื่อสารระหว่างปลัดอำเภอกับนายอำเภอหรือการสื่อสารระหว่างที่ทำารปกครองอำเภอกับหน่วยราชการอื่นในระดับอำเภอเพื่อทำความเข้าใจในแนวนโยบายและวิธีปฏิบัตินั้นปรากฏว่าได้กระทำน้อยมาก (เผชิญศักดิ์ นวลหนู, นฤมล โกรรอต, นิตย ศรีทวิ, เชษฐ เพ็ชรานนท์, สัมภาษณ์) ปัญหาและความบกพร่องในด้านการสื่อสารนี้สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากแนวนโยบายของกรมการปกครองในระยะระหว่างปี 2524 - สิงหาคม 2527 มิได้สั่งการให้ปฏิบัติในเรื่องการทำความเข้าใจกับหน่วยงานอื่นอย่างจริงจัง อีกสาเหตุหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากประสิทธิภาพในการเป็นองค์การกลางในการสื่อสารของอำเภออยู่ในระดับต่ำ อันเนื่องมาจากประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ สักขณะโครงสร้างและแนวนโยบายของหน่วยงานตั้งที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 2 ทำให้การสื่อสารระหว่างหน่วยงานเพื่อทำความเข้าใจในแนวนโยบายต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานร่วมกันในอำเภอไร้ประสิทธิภาพ เพราะว่าตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมาไม่ปรากฏหลักฐานว่าอำเภอได้ดำเนินการจัดประชุมหรือ

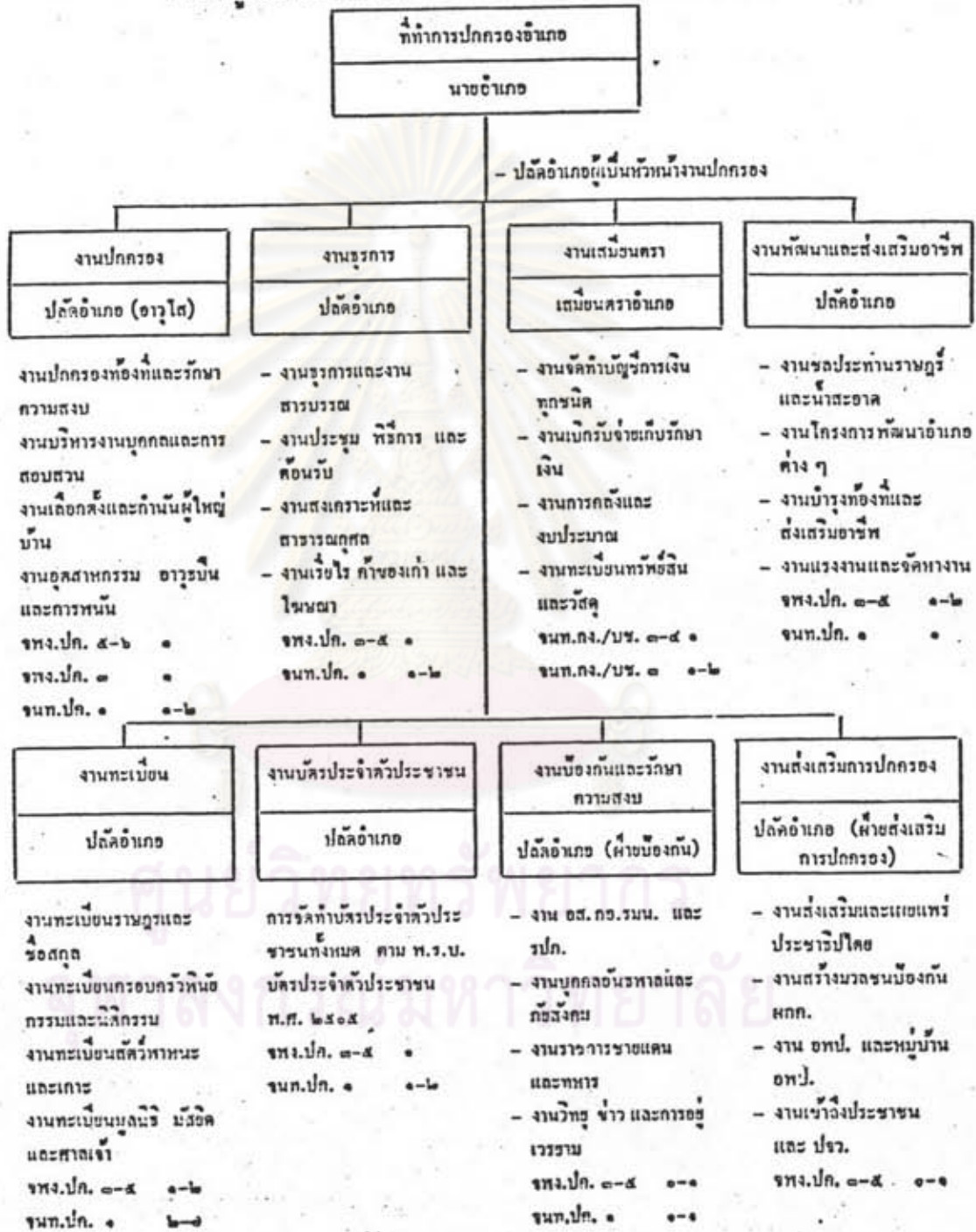
สัมภาระหว่างส่วนราชการในอำเภอหรือจังหวัด เอกสารเผยแพร่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ ความรับผิดชอบของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลเลย นอกจากนี้ปัญหาในด้านการสื่อสาร ในอีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเนื่องจาก ในការปฏิบัติงานของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลเท่าที่ ผ่านมา ยังไม่มีระบบและระเบียบการปฏิบัติงานที่แน่นอน ลักษณะการปฏิบัติงานจะเน้นงานให้บริการ และงานประชาสัมพันธ์มากกว่าลักษณะงานนโยบายและแผนตลอดจนงานตรวจสอบติดตามผลโครงการ ต่าง ๆ ที่ดำเนินการในเขตตำบล เมื่อไม่ได้เน้นงานนโยบายและแผนตลอดจนตรวจสอบติดตามผล โครงการแล้ว งานการสื่อสารระหว่างหน่วยงานจึงเป็นงานที่มีความสำคัญเป็นน้อยลง

ดังนั้นในกระบวนการสื่อสารเพื่อนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไป ปฏิบัตินั้นจะมีปัญหาน้อยในขั้นตอนการสื่อสารระหว่างกรมการปกครองในฐานะผู้กำหนดนโยบายกับ อำเภอ ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายดังกล่าวไปถึงอำเภอแล้ว กลไกของ อำเภอไม่สามารถจะทำให้ให้นโยบายดังกล่าวเป็นที่รับทราบและเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำเหตุที่กลไกของอำเภอไม่สามารถปฏิบัติงานได้เกิดขึ้นจากสาเหตุของโครงสร้างภายในที่ทำการ ปกครองเอง และกลไกโครงสร้างของอำเภอ ที่แต่ละหน่วยงานจะหึงคำสั่งของหน่วยเหนือของตน มากกว่าจะหึงนายอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาในระดับอำเภอ (วดี จารุพันธุ์ เศรษฐ์, สัมภาษณ์)

4. ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ อันได้แก่บรรทัดฐานและรูปแบบความสัมพันธ์ภายใน โครงสร้างของหน่วยงาน รูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่จะต้องร่วมมือประสานงานกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมตลอดถึงหน้าที่และงานอื่น ๆ ของหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบ เพราะสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อการณ์นโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการจะมีมากยิ่งขึ้นในกรณีที่หน่วยงานมีปริมาณข่าวสารและทรัพยากรที่เพียงพอ หรือผู้นำของหน่วยงานมีความรู้ความสามารรถ มีความเป็นผู้นำ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากมติมหาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ในการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ หน่วยงานที่มีหน้าที่ รับผิดชอบโดยตรงได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอ โดยมีหน่วยราชการจาก 4 กระทรวงหลักมี หน่วยงานสนับสนุน ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของที่ทำการปกครองอำเภอจะเห็นได้ว่ามีงานต้องรับผิดชอบจำนวนมาก (โปรดพิจารณารายละเอียดในแผนภูมิที่ 4) ต้องใช้อัตราท่าส่งปลัดอำเภอ ถึง 8 คน จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามสภาพของการปฏิบัติงานบนที่ทำการปกครองนั้นในปัจจุบันมีปัญหาอยู่หลายประการที่สำคัญได้แก่ ปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่

แผนภูมิที่ 4

แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารราชการและหน่วยงานที่ทำการปกครองอำเภอ



ภายในฝ่าย ยังไม่สามารถหลอมตัว เข้าด้วยกัน ปลัดอำเภอแต่ละงานยังไม่สามารถทำงานแทนกันได้ และอัตราค่าจ้างของปลัดอำเภอที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติงานในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาก็มีเพียง 5-6 คน ทำให้ปลัดอำเภอ 1 คน ต้องรับผิดชอบงานหลายงาน (วุฒิ จารุพันธุ์เศรษฐ์, สัมภาษณ์) ปัญหาพื้นฐานของที่ทำการปกครองดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาความคล่องตัวในการปฏิบัติงานปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบลเป็นอย่างยิ่ง เพราะลักษณะงานในความรับผิดชอบของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลตามหนังสือด่วนมากที่ มท 0303/97990 ลงวันที่ 28 กันยายน 2524 และหนังสือด่วนมากที่ มท 0414/ว. 607 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2526 ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลจะต้องให้บริการ ณ ที่ว่าการอำเภอไปบริการประชาชน ณ ที่ทำการตำบล ซึ่งหมายความว่าปลัดอำเภอแต่ละคนจะต้องปฏิบัติงานทุกประเภทที่ปฏิบัติงานบนที่ว่าการอำเภอได้ แต่เมื่อปัญหาพื้นฐานคือปลัดอำเภอแต่ละคนไม่สามารถปฏิบัติงานทุกประเภทบนที่ว่าการอำเภอได้แล้ว จึงกลายเป็นเงื่อนไขอีกประเภทหนึ่งซึ่งทำให้การออกปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไม่อาจทำได้ครบถ้วนตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างที่ทำการปกครองกับหน่วยงานอื่นอันได้แก่สำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุข ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบลนั้น เนื่องจากที่ตั้งของแต่ละหน่วยงานในอำเภอเรียงสลับ โดยเฉพาะสำนักงานเกษตร และสำนักงานสาธารณสุข ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ 9 คน และ 21 คน ตามลำดับ ก่อให้เกิดความสับสนว่า การอำเภอ จึงเป็นอุปสรรคในการติดต่อประสานงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ เกษตรอำเภอที่ว่าผมไม่รู้จักสาธารณสุขอำเภอเลย เพราะสำนักงานอยู่ห่างกันหรือครั้งหนึ่งผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอได้รับเชิญให้ไปบรรยายในการฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุข ปรากฏว่าผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอไปถึงที่ประชุมแล้วไม่มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขรู้จักผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอเลย (โสภณ โยติรัตน์, สัมภาษณ์) นอกจากนี้ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานอื่นเกิดขึ้นเนื่องจากสถานที่ตั้งแล้ว ปัญหาเรื่องทรัพยากรของหน่วยงานก็กลายเป็นปัญหาอีกจุดหนึ่งที่ทำให้การประสานงานล้มเหลว เพราะตามที่อำเภอได้มีคำสั่งที่ 26/2530 เรื่องการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ระดับตำบลอันประกอบด้วยคณะทำงานได้แก่ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล พัฒนาการตำบล เกษตรตำบล หัวหน้าสถานีอนามัยประจำตำบล ครูผู้ทำหน้าที่ใน คปต. และกำนันให้คณะทำงานดังกล่าว วางแผนปฏิบัติงานร่วมกันโดยกำหนดจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำตำบลขึ้นนั้น ปรากฏผลว่าในการปฏิบัติจริง การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างใด แก่ส่วนราชการอื่น จะเกิดประโยชน์ก็แต่เฉพาะฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะนายอำเภอที่สามารถใช้ประโยชน์

จากแผนรวมดังกล่าว ควบคุมการดำเนินงานของทุกส่วนราชการที่ลงไปปฏิบัติงานในตำบล เมื่อสักขณะ การตั้งคณะกรรมการ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่น โดยที่ส่วนราชการอื่นไม่ได้ผลตอบแทนดังกล่าว จึงเป็นผลให้การปฏิบัติงานของคณะทำงานไม่บรรลุผลต่างกับการตั้งคณะกรรมการติดตามผลของโครงการสร้างงานในชนบทซึ่งมีเป้าหมายเป็นการตอบแทนทำให้คณะกรรมการมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมประชุม (วิญญู ทองลกุล, สัมภาษณ์)

ประเด็นสำคัญอีกกรณีหนึ่งในการปฏิบัติงานในฐานะปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ก็คือการที่ปลัดอำเภอต้องได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น (วุฒิ จารุพันธุ์ เศรษฐ์, สัมภาษณ์) การยอมรับจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยเหตุผลหลายประการ อันได้แก่ ระดับชั้น วิทยุคุณวุฒิ หรือความสัมพันธ์ส่วนตัว ในกรณีอำเภอเวียงสระจะเห็นได้ว่า ปลัดอำเภอมีปัญหาวินเรื่องการได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นอยู่มาก (วุฒิ จารุพันธุ์ เศรษฐ์) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ ปลัดอำเภอ บางคนอายุมาก ระดับสูง แต่ขาดความรู้และไม่รู้จักวางตัว บางคนเป็นข้าราชการระดับต่ำ ถึงจะมีความรู้ แต่เพื่อนข้าราชการก็ไม่สบายใจ ที่ประชาชนจะให้การเคารพนับถือปลัดอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการระดับต่ำกว่าตนมากกว่าตนเอง ดังนั้นการปฏิบัติตัวของปลัดอำเภอเพื่อให้เพื่อนข้าราชการจากหน่วยงานอื่นยอมรับ จึงเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อุปสรรคของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่มากมาย เริ่มตั้งแต่คุณเลื่อมบัติของปลัดอำเภอ อัตรากำลังของปลัดอำเภอ ความสัมพันธ์ระหว่างปลัดอำเภอกับหน่วยงานอื่น การสร้างให้ปลัดอำเภอเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานอื่น ตลอดจนผลประโยชน์ที่หน่วยงานอื่นจะได้รับจากนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลอุปสรรคเหล่านี้ บางอย่างอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของนายอำเภอบางอย่าง เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับงบประมาณและบางเรื่อง เป็นการเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของปลัดอำเภอ ดังนั้นการแก้ไขปัญหที่อำเภอเวียงสระ ดำเนินการอยู่ก็โดยอาศัยบารมีของนายอำเภอในการสร้างความสัมพันธ์กับ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งเป็นความพยายามเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น แต่ในระดับนโยบายนั้น ก็จำเป็นจะต้องหาทางออกกันต่อไป



5. เงื่อนไขทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง อันได้แก่ ความต้องการของชุมชน สถานะทาง เศรษฐกิจและเงื่อนไขทางสังคมในการตอบสนองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งรวมถึงการได้รับการสนับสนุนจากมติมหาชน กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำของชุมชน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติความ ชัดแย้งและการเผชิญหน้าอาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้นจะต้องรู้จักบริหารความขัดแย้ง แล่งหาการสนับสนุน ผู้ส่กสร้างเงื่อนไขต่อรอง ในการนำนโยบายปัสต์อำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัตินี้ เมื่อ พิจารณาในแง่ของ เงื่อนไขทาง เศรษฐกิจและสังคมแล้ว ก็จะได้เห็นว่ามีความสอดคล้องกับนโยบาย เป็นอย่างดี เพราะเป้าหมายก็คือ การขยายบริการจากอำเภอลงไปสู่ตำบลและหมู่บ้าน (หนังสือ ที่ สฎ 19/24714 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2524) และเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับทางราชการ ในอดีตนั้นการให้บริการทั้งหมดจะต้องมาติดต่อ ณ ที่ว่าการอำเภอ ทำให้มีประชาชนมาติดต่อขอใช้ บริการมาก หรือแม้ในปัจจุบันเมื่ออำเภอขาดอัตรากำลังปัสต์อำเภอ ทำให้ไม่สามารถออกไปให้บริการ แก่ประชาชนในระดับตำบลได้ก็จะพบว่าประชาชนจะมาติดต่องานทะเบียนและบัตรประชาชน ณ ที่ ที่ว่าการอำเภอจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ประสิทธิ์ ลู่ธิศักดิ์, สัมภาษณ์) หรือในกรณีงาน บัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งไม่ได้ออกไปบริการ ณ ที่ทำการตำบลนั้นจะมีประชาชนมาใช้บริการ จำนวนมากในแต่ละวัน (ถิรวัฒน์ ศรัลิมปอง, สัมภาษณ์) นอกจากการไปให้บริการในที่ทำกร ตำบลจะเป็นประโยชน์สำหรับชาวบ้านแล้ว การไปประชุมชาวบ้านเพื่อสร้างความอบอุ่นใจให้เกิ ดขึ้นก็เป็นความต้องการของชาวบ้านเช่นกัน ในอำเภอเวียงสระ นั้นมีหมู่บ้านอยู่หมู่บ้านหนึ่งซึ่งไม่มี นายอำเภอหรือปัสต์อำเภอไปประชุมชาวบ้านเป็นเวลาถึง 5 ปีมาแล้ว ดังนั้นการเข้าไปของ นายอำเภอจึงทำให้ชาวบ้านอบอุ่นใจเป็นอย่างมาก (วุฒิ จารุพันธุ์ เศรษฐี, สัมภาษณ์) นอกจากนั้น ปัสต์อำเภอลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบลจะทำให้สามารถรับทราบข่าวสารและความเดือดร้อนในหมู่บ้านซึ่งไม่มีโอกาสจะรับทราบถ้านั่งอยู่ในที่ว่าการอำเภอ ดังเช่นในกรณีการลงไปปฏิบัติงานของ ผู้วิจัยเองในกรณีตำบลเวียงสระ สามารถทำให้รับทราบข่าวสารและความเป็นไปในระดับหมู่บ้าน ได้ดียิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการวางแผนแก้ไขปัญหาตลอดจนการแสวงหาช่องทางเพื่อการ พัฒนาต่อไป แต่อย่างไรก็ตามปัญหาจะเกิดขึ้น ในกรณีของการไปปฏิบัติงานในฐานะเป็นที่ปรึกษา ของสภาตำบล เป็นที่ทราบกันดีว่าในแต่ละปี รัฐบาลจะตั้งงบประมาณจำนวนหนึ่งให้กับสภาตำบล ซึ่งเรียกว่า โครงการสร้างงานในชนบท ในการดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทนี้ จะมีสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เป็นเจ้าของ เรื่องและเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสร้างงาน ในระดับอำเภอ ในการปฏิบัติงานระดับตำบล พัฒนาการตำบลจะเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญ ดังนั้นถ้าปัสต์ อำเภอไม่ระมัดระวังในการให้คำปรึกษากับสภาตำบลแล้ว ก็จะเป็นต้นเหตุให้กลุ่มผลประโยชน์ใน

ตำบลซึ่งได้แก่ประโยชน์ส่วนหนึ่งจากโครงการสร้างงานในชนบท เกิดความไม่พอใจได้

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขในตำบลเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของอำเภอเวียงสระ ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตอิทธิพลของ ผกค. มาก่อน การนำบริการออกไปถึงตำบลและหมู่บ้านย่อมเป็นการสร้างภาพพจน์และความเสมอมาให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน และเป็นความเรียกร้องต้องการของประชาชน (เขื่อน อนุศักดิ์, สัมภาษณ์) แต่ในขณะที่दैวกันภทออกเไปพบปะประชาชนภายใต้เงื่อนไขความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่ยังคงดำรงอยู่ ความพร้อมของปัสต์อำเภอทั้งในด้านการรู้ความสามารถ และมนุษยสัมพันธ์ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ นโยบายปัสต์อำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลประสบผลสำเร็จ แต่ถ้าปัสต์อำเภอที่ลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบล ยังขาดความพร้อมทุก ๆ ด้านแล้ว ก็จะได้รับกาปฏิบัติระจากชุมชน และทำให้ภาพพจน์ของข้าราชการฝ่ายปกครองเสื่อมเสียไปอย่างน่าเสียดาย (สุชาติ นาคเทวัญ, สัมภาษณ์)

6. การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ทศคณคติ จิตใจของผู้ปฏิบัติตลอดจนการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงาน และผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งผู้ปฏิบัติจะพิจารณาว่านโยบายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ ขัดกับค่านิยมส่วนตัวหรือไม่ เพราะนโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นต้อง เป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติให้การยอมรับและมีความปรารถนาที่จะนำไปปฏิบัติ ในขณะที่दैวกันจะต้องมีทรัพยากรและแรงจูงใจ มีกระบวนการสื่อสารข้อความที่ชัดเจน เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาถึงนโยบายปัสต์อำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลของอำเภอเวียงสระแล้ว จะพบว่าในงานบางประเภท เช่นการให้บริการในงานทะเบียนหรือในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจนโยบายของรัฐบาลนั้นถือว่าเป็นสิ่งที่ได้นำไปปฏิบัติอย่างลุ่มำล่อม แต่ในการปฏิบัติงานประเภทอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานและการติดตามผลการปฏิบัติงานนั้น แทบไม่ได้ปฏิบัติเลย สาเหตุที่ไม่ได้ปฏิบัตินั้นมีหลายประการ เช่น ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ปัญหาโครงสร้างการบริหารในระดับอำเภอ ปัญหาการที่ปัสต์อำเภอไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยราชการอื่น แต่อย่างไรก็ตามมีสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ งานนโยบายและแผนงานตลอดจนงานติดตามประเมินผลเป็นงานที่ต้องอาศัย วิชาความรู้ และมีมนุษยสัมพันธ์ ตลอดจนต้องเสียลิละเวลาในด้านคุณสมบัติส่วนตัวจะต้อง เป็นคนที่มีความคิด ในเชิงปัญหา (Intellectual attributes) รวมกับประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเพื่อจะทำให้เป็นผู้มีความคล่องตัวที่จะ เรียนรู้สถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว (grasp of situation) รวมทั้งต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลด้วย นอกจากนั้นลักษณะของแนวนโยบายปัสต์อำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นนโยบาย

ที่เกิดขึ้นจากการรวมงาน 2 ประเภทคือ งานประจำและงานบริหารการพัฒนา (ดูรายละเอียดในบทที่ 2) ดังนั้นผู้ที่จะนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดีนั้นจะต้องเป็นผู้มีแนวคิดที่มองการณ์ไกล (future outlook) มีจิตวิญญาณของการเปลี่ยนแปลง ทั้งในแง่อนาคตส่วนตัวและการปฏิบัติงาน ไม่เป็นประเภทไม้ใกล้ฝั่ง พอใจกับงานที่ปฏิบัติอยู่ แต่ต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า มีความคิดริเริ่ม ไวต่อปัญหา ซึ่งเมื่อนำลักษณะเหล่านี้มาพิจารณาถึงลักษณะของผู้ปฏิบัติงานในอำเภอเวียงสระแล้วจะปรากฏว่า

1. ยังให้ความสำคัญกับงานวิชาการน้อยเกินไป ซึ่งอาจจะมีเหตุผล เนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับต่ำ จึงไม่เห็นคุณค่าของงานนำวิชาการมาใช้ประโยชน์ในการบริหาร หรืออีกประการหนึ่ง ในการบริหารให้ออกต้องตามหลักวิชาการนั้นต้อง ใช้งบประมาณ เวลา อุปกรณ์ และข้อมูลจำนวนมาก เป็นผลให้การปฏิบัติงานประจำเสียหายจึงไม่นิยมปฏิบัติกัน

2. ยังมีทัศนคติอยู่ว่างานปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นเล็กระดับต่ำ เห็นผลการปฏิบัติงานได้ยาก และไม่มีความหมายต่อชีวิตความก้าวหน้าในการรับราชการ แตกต่างกับงานการส่งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เข้าประกวดถ้าได้รับชนะเลิศในระดับจังหวัด ระดับภาคและระดับประเทศ ก็ย่อมจะทำให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบมีชื่อเสียงและได้รับการยกย่องชมเชย ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบประจำปีด้วย

3. การติดตามผลการปฏิบัติงานยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เพราะในการบริหารระดับอำเภอนั้น ยังต้องมีลักษณะของการประนีประนอม และการประสานประโยชน์ในหมู่ข้าราชการ ดังนั้นจึง เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการบางส่วนสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของตนเองได้

ดังนั้นจึง เห็นได้ว่าการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติในในงานบางส่วนก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติเป็นอย่างดี ในงานบางส่วนก็ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะคุณสมบัติของข้าราชการไม่สอดคล้องกับลักษณะของแนวนโยบายและระบบการบริหารในระดับอำเภออย่าง เน้นในเรื่องการประสานประโยชน์จรมากเกินไป

สรุป เนื่องจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลได้กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านกรอบของนโยบายและเป้าหมายในการปฏิบัติ ดังนั้นเมื่อมีการมอบหมายงานและสั่งการให้ทำการปกครองนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่เกิดปัญหาในด้านกำมอบหมายงานและการประเมินผล แต่ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดทรัพยากรสำหรับนโยบายทั้งในด้านงบประมาณและ

อัตราค่าส่งที่มีปริมาณและคุณภาพเพียงพอกับการปฏิบัติงาน อีกทั้งในการปฏิบัติงานในระดับตำบลของปลัดอำเภอ นั้น จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่ลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบล แต่เนื่องจากที่ทำการปกครองก็ยังไม่ได้คำนึงถึงการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจในนโยบายร่วมกันจึงทำให้ภาพของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไม่ชัดเจน ในสายตาของหน่วยงานอื่น ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารของที่ทำการปกครองกับหน่วยราชการอื่น จึงเป็นจุดสำคัญอีกจุดหนึ่ง ในการสร้างความสำเร็จให้กับนโยบายนี้ นอกเหนือไปจากประเด็นที่กรมการปกครองจะต้องพิจารณาคำนอัตราค่าส่งปลัดอำเภอ รวมทั้งจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของปลัดอำเภอในปัจจุบันให้เป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้น พร้อมทั้งจะ เรียนรู้งานทุกประเภทบนที่ว่า การอำเภอและประพฤติปฏิบัติตัวให้เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานอื่น เพราะดังได้กล่าวแล้วว่างานของปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล มีทั้งงานประจำ (Routine work) และงานพัฒนา (Development work) ด้วยเหตุนี้แม้ว่านโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลจะได้รับการปฏิบัติจากปลัดอำเภอตลอดมา แต่ในความเป็นจริงก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะยังขาดบุคคลที่มีความพร้อมทั้ง 2 ด้านดังกล่าวนั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย