

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่รอบกว๊านพะเยาของประชาชน ในจังหวัดพะเยา ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อความเข้าใจในการศึกษา ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ การทบทวนวรรณกรรม และกรอบแนวคิด ซึ่งแบ่งออกเป็นหัวข้อ ดังนี้

- 1) แนวคิด และ ทฤษฎีการมีส่วนร่วม
- 2) แนวคิด และ ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ
- 3) แนวคิดและ ทฤษฎีการบริหารจัดการ
- 4) แนวคิด และทฤษฎี Focus Group
- 5) ทบทวนวรรณกรรม
- 6) กรอบแนวคิด

2.1 แนวคิด และทฤษฎีการมีส่วนร่วม (Participation Process Approach)

การมีส่วนร่วมนับว่าเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ทั้งการบริหารงานหรือดำเนินกิจกรรม โครงการ ในองค์กร ชุมชนที่เป็นแบบแผนหรือตามธรรมชาติ เมื่อมีการนำแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมมาเป็นกลไก ขับเคลื่อน ย่อมสามารถลดความแตกต่าง ลดความสับสนต่อการขัดแย้ง นำไปสู่ความเข้าใจและความร่วมมือสู่การทำงานที่บรรลุเป้าหมายตามต้องการได้ด้วยดี

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2537, หน้า 178) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารว่า การมีส่วนร่วมของบุคคลจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องจะส่งผลให้เกิดความผูกพัน ต่อหน่วยงานและภารกิจที่ตนเองมีส่วนร่วม ขณะที่โกวิท พวงงาม (2541) กล่าวว่าไว้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการของกลุ่มองค์กรชุมชนมีการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติ โดยมีความเข้าใจปัญหาของตนและตระหนักถึงสิทธิของตนที่มีต่อสิ่งนั้น ซึ่งความรู้สึกเหล่านี้จะเกิดขึ้น ได้ด้วยการที่บุคคล ได้รับข้อมูลใหม่ที่จะช่วยเพิ่มอำนาจความคิดและโอกาสได้ร่วมวิเคราะห์และตัดสินใจกำหนดเป้าหมายในกิจกรรมเหล่านั้น ด้านเนตินา โพธิประสระ (2541) ได้ให้ความหมาย

ของการมีส่วนร่วมว่า คือการเข้าไปเกี่ยวข้องที่อาจเป็นการแบบทางตรงหรือทางอ้อมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งก็ได้ ส่วนสายสุนีย์ ปวุฒินันท์ (2541, หน้า 41) ให้ความหมายว่า การที่บุคคล กลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินโครงการ แบ่งปันผลประโยชน์และการประเมินผลโครงการพัฒนาด้วยความสมัครใจ โดยปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอกและเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกในชุมชน รวมทั้งอำนาจอิสระในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาให้กับสมาชิกด้วยความพึงพอใจและผู้เข้ามามีส่วนร่วมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการด้วย

ทองใบ สุดชาติ (2543, หน้า 227) กล่าวถึงการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้มีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น โดยมีลักษณะเป็นกระบวนการที่จะทำให้พนักงานมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงานของตน บุคลากรที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอาจมีความผูกพันในการทำงานยิ่งกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเท่านั้น ที่สำคัญการเข้าไปมีส่วนร่วมจะทำให้บุคลากรเกิดทัศนคติต่อการบริหารงานขององค์กรดีขึ้น ส่งผลให้บุคลากรเกิดความพอใจในการทำงานและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จในชีวิตการทำงาน ตลอดจนทำให้เขาได้รับการยอมรับ (Recognition) มีความรับผิดชอบ (Responsibility) และ เกิดความนับถือตนเองมากขึ้น (Self-esteem)

ในขณะเดียวกัน Newstrom and Davis (1993) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเกี่ยวข้องในด้านจิตใจและอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลในสถานการณกลุ่ม ที่จะกระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์ที่จะกระทำในสิ่งที่บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

การประชุม ณ องค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 เกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้ เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม ดังนั้น การนิยามความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ควรมีลักษณะจำกัเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ดีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมประเด็นดังนี้ (กรมอนามัย, 2550)

ประเด็นที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่ และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีนี้คือ การเอื้อให้เกิดการพัฒนาการแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายนโยบายและการวางแผนดำเนินการ โครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเด็นที่ 3 การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติจะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้รับ

ประเด็นที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของ ประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชน มิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน นอกจากนี้ ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจะต้อง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของตัวเอง การตัดสินใจใช้ทรัพยากร ซึ่งทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527, หน้า 2) มีความเห็นว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง สิทธิของประชาชนต่อการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (allocation) และการใช้ประโยชน์ (utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน เพื่อการกินดีอยู่ดี และสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่เข้าถึง ซึ่งการพัฒนาให้คนจนได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต การบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะด้วย และการมีส่วนร่วมคือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทาง การจัดการบริการทาง การเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตนการจัดลำดับความสำคัญการเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเองโดยมิใช่การกำหนดกรอบความคิดจากผู้อื่น เช่นเดียวกับ Cohen and Uphoff (n.d อ้างใน จริญญา บรรเทิง, 2548) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทว่า หมายถึง ความร่วมมือของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือสถานการณ์ใด ๆ ก็ตามที่ต้องการให้ประสบผลสำเร็จในเป้าหมายของการพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานพัฒนาและรัฐบาลกลุ่มประเทศด้วย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ไพรินทร์ เตชะรินทร์ (2527, หน้า 6) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ดังนี้

- 1) ร่วมทำการศึกษา ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ รวมทั้งวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหา รวมทั้งสนองความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงานโครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
- 8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้ โดยเอกชนและรัฐบาลให้ได้ประโยชน์ได้ตลอดไป

Cotton et al. (1984 อ้างถึงใน เนตินา โพธิ์ประเสริฐ, 2541 หน้า 17) ได้สรุปลักษณะของการมีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ คือ การมีส่วนร่วมที่ถูกต้องตามระบบขององค์กร ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมตามหน้าที่ที่มีอิทธิพลต่อการเข้าร่วมตามขอบเขตที่องค์กรได้วางนโยบายไว้ และการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ คือ การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีการวางแผน เป็นการร่วมตกลงกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ระหว่างพนักงานในบรรยากาศของความเป็นส่วนตั้มากกว่าลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ
- 2) การมีส่วนร่วมทางตรงและทางอ้อม (Direct-indirect Participation) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมทางตรง คือ สมาชิกหรือพนักงานในองค์กรได้มีส่วนร่วมโดยตรงแบบทันที ซึ่งพนักงานแต่ละคนมีสิทธิและโอกาสที่จะแสดงการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมทางอ้อม คือ พนักงานมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนพนักงาน

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมใน 4 ด้าน ซึ่ง Cohen and Uphoff (อ้างถึงใน จริญญา บรรเทิง, 2548) ได้แบ่งได้ คือ ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมในผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล โดยได้อธิบายไว้ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แบ่งการตัดสินใจนี้ออกเป็น 3 ช่วง คือ

1.1) การตัดสินใจช่วงเริ่มต้น (Initial Decisions) ค้นหาความต้องการจากคนในท้องถิ่น และวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการที่สำคัญ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เนื่องจากสามารถให้ข้อมูลที่ สำคัญของท้องถิ่นและป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้น สามารถนำเสนอกลยุทธ์ เพื่อแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งคนในท้องถิ่นสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น

1.2) การตัดสินใจในช่วงดำเนินการ (On-going Decisions) ผู้ร่วมกระบวนการในขั้นตอน นี้ อาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในช่วงเริ่มต้น แต่ถูกขอร้องให้เข้ามาดำเนินการเมื่อโครงการเข้ามา ความสำเร็จในช่วงนี้เกิดขึ้นได้มากกว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น ซึ่งโครงการ จะต้องค้นหาความต้องการของบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมภายหลัง โดยมีการจัดเรียงลำดับ ความสำคัญของโครงการและวิธีการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่เข้ามามี ส่วนร่วม

1.3) การตัดสินใจในช่วงปฏิบัติการ (Operational Decisions) เป็นการร่วมปฏิบัติภายหลัง ที่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือกิจกรรม โครงการไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้กรอบและระเบียบแบบ แผนที่มีการวางไว้อย่างเป็นระบบ

2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

2.1) การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากร (Resource Contribution) ผู้มีส่วนร่วมใน การสนับสนุนทรัพยากรที่สำคัญในท้องถิ่น สามารถสนับสนุนได้หลายวิธี เช่น การสมัครใจ การ ได้รับผลประโยชน์ต่างตอบแทน หรือการบีบบังคับ

2.2) การมีส่วนร่วมในการบริหารและประสานงาน (Project Demonstration and Co-ordination) ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมจะเข้าร่วมบริหารทำให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของ และ มีการประสานงานกันภายใต้การตระหนักรู้ถึงปัญหาและความต้องการของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงผลกระทบต่าง ๆ เมื่อมีการดำเนินกิจกรรม หรือโครงการ

2.3) การมีส่วนร่วมในการขอความร่วมมือ (Enlistment) เป็นการมีส่วนร่วมโดยปราศจาก ผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ชี้แจงแนวทางการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นภายหลังการเกิด โครงการว่าจะมีผลต่อคนท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง

3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ แบ่งออกเป็นได้ 3 ด้าน ดังนี้

3.1) ผลประโยชน์ด้านวัตถุ (Material Benefits) มีส่วนร่วมเพื่อสนองตอบต่อความ ต้องการของตนเองด้านปัจจัยสี่เป็นหลักพื้นฐาน

3.2) ผลประโยชน์ด้านสังคม (Social Benefits) เป็นความต้องการมากกว่าปัจจัยสี่ เช่น การแบ่งผลประโยชน์ และคุณภาพบริการและความพึงพอใจ

3.3) ผลประโยชน์ด้านบุคคล (Personal Benefits) เป็นความต้องการในระดับสูง เช่น การรู้สึกมีคุณค่าในตัวเองอำนาจ การยอมรับจากสังคม

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล มี 2 รูปแบบ คือ ทางตรง ซึ่งผู้มีส่วนร่วมทำการประเมินผลกิจกรรมหรือโครงการด้วยตนเอง ขณะที่ทางอ้อมคือการส่งตัวแทนเป็นผู้ประเมิน

จากนิยามของการมีส่วนร่วมข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่สามารถกำหนดเป็นนโยบายที่มีผลต่อชีวิตของตนเองที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี และยังพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพต่อตนเองและผู้อื่น

ดังนั้น ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมใด ๆ ในทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกร่วมกันกับงานหรือองค์กรและทัศนคติที่ดีต่อผู้อื่นที่มีส่วนร่วมด้วยกัน นำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่สามารถบรรลุเป้าหมายจนประสบความสำเร็จของงานและผู้ที่เกี่ยวข้องภาคภูมิใจที่มีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกิจกรรมนั้น

2.2 แนวคิด และทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม จะต้องมีการรวมกลุ่มกันเป็นหมู่คณะรวมกลุ่มกันสร้างรกราก สร้างสังคมขยายเผ่าพันธุ์สืบต่อกันไป มนุษย์มีสมองและระบบคิดแตกต่างจากสัตว์ทั่วไป สามารถผลิตและสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการบริหารที่มีแบบแผน และนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยการทำงานที่มีการวางแผนมาอย่างเป็นระเบียบแบบแผนทั้งในองค์กรภาครัฐ และ เอกชน แนวทางดังกล่าวถือเป็นนโยบายที่ก่อตัวขึ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เกิดผลต่อทุกภาคส่วนในสังคมในเชิงสาธารณะ ที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ

กุลชน ชนาพงศธร (2540) ให้นิยามของนโยบายสาธารณะว่า คือสิ่งที่รัฐบาลกำหนดเป็นแนวทางเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติที่สะท้อนออกมาในรูปของโครงการ แผนงาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการดำเนินการให้มีผลเป็นรูปธรรมมากที่สุด ส่วน ทินพันธุ์ นาคาตะ (2550) เห็นว่า นโยบายสาธารณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นจากการกำหนดออกมาเป็นโครงการ คือแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อสังคม ซึ่ง สอดคล้องกับความเห็นของ กุลชนา แวนแก้ว (2550) ที่ว่า นโยบายเป็นแนวทางการดำเนินการ

ของรัฐ ในรูปแบบของโครงการและแผนงาน คือ การจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม แต่คุณค่าต่างๆ นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แน่นอน เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจัดการกับปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ อย่างไรก็ตามการจัดสรรคุณค่าในรูปแบบของโครงการ แผนงานและกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นผู้พิจารณา ท้ายที่สุดแล้วคือค่านิยมที่รัฐบาลได้ให้ไว้กับประชาชน

ด้าน บุญทัน ดอกไธสง (2553) มีความเห็นว่านโยบาย นอกจากจะเป็นแนวทาง กิจกรรม การตัดสินใจ และสะท้อนออกมาในรูปของโครงการ แผนงาน กิจกรรมแล้ว ยังมีพื้นฐานมาจากการให้ค่านิยมของรัฐบาลที่ได้ประกาศไว้ในทางเสีย เมื่อถูกเลือกเข้ามาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ได้ประกาศเป็นค่านิยมต่อรัฐสภาว่า จะทำสิ่งที่เป็นประโยชน์กับเจ้าของประเทศ และเจ้าของเสียอำนาจ อธิปไตย ในรูปแบบโครงการ แผนงานและกิจกรรมให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้มากที่สุด

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2549) ได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบาย สาธารณะไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐเลือกกระทำหรือไม่กระทำ เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการ จัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของ การกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่าง สม่ำเสมอและเป็นกิจกรรมที่ขอบด้วยกฎหมาย กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ เป็น การตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งออกมาในรูปของนโยบายเป็นการเสนอ ร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มียุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ชัดเจน มุ่งไปที่คนในสังคมโดยรวมหรือเฉพาะกลุ่มมีความ เป็นไปได้เมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติ แสดงถึงการกระทำของรัฐบาล แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะ

ขณะที่ สุรัชย์ เจนประโคน (2552) ได้สรุปองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ โดย จำแนกองค์ประกอบตามความสำคัญของนโยบาย ดังนี้ 1) นโยบายเป็นหลักเกณฑ์ บรรทัดฐาน สำหรับวางแผนงานในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ 2) นโยบายเป็นจุดหมายที่นำไปสู่การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ 3) นโยบายเป็นสิ่งที่แสดงถึงความไม่แน่นอน ความชัดเจนในการทำงานและก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างบุคคล และองค์กรต่างๆ รวมทั้งจัดความซ้ำซ้อน 4) นโยบายเป็นเครื่องมือไปสู่ภาวะการณ์มีเอกภาพหรือ เอกรูปของการดำเนินงานของรัฐบาล 5) นโยบายเป็นกลไกที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และ 6) นโยบายเป็นกระบวนการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุผล

Jame E. Anderson (1984) ได้จำแนกขั้นตอนที่มาของนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นตอนก่อตัวของนโยบายหรือขั้นตอนก่อตัวของปัญหา หรือขั้นจัดระเบียบวาระนโยบาย (Problem or Policy formation or Policy Agenda) (2) ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)

(3) ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย(Policy Adoption) (4) ขั้นนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) และ(5) ขั้นประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) หรือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ขณะเดียวกัน จุมพล หนิมพานิชย์(2551) ได้กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนี้ (1) ขั้นก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (2) ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบายสาธารณะ (3) ขั้นกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะหรือขั้นกำหนดนโยบายสาธารณะ (4) ขั้นนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ (5) ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ (6) ขั้นยุติหรือขั้นทบทวนนโยบายสาธารณะ

ในขณะที่ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2551) ได้อธิบายถึงกระบวนการนโยบายไว้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ดังรายละเอียด คือ (1) การก่อรูปนโยบาย ซึ่งจะครอบคลุมเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับลักษณะและความสำคัญของปัญหา ประเด็นปัญหา การกำหนดวาระพิจารณา กำหนดวัตถุประสงค์และการเริ่มก่อรูปนโยบาย (2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย จะครอบคลุมเรื่องการกำหนดทางเลือก การตัดสินใจ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจ รูปแบบการตัดสินใจ และการประกาศใช้นโยบาย และ (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะครอบคลุมเนื้อหา ความหมายและความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบความคิดและแนวทางการศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบและการประเมินผลเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนบุญทัน ดอกไธสง (2551) ได้กล่าวถึงกระบวนการเริ่มต้นของการกำหนดนโยบาย เป็นการตั้งคำถามด้านความต้องการและเหตุผล (คุณต้องการอะไร What do I want? และ ทำไมจึงต้องการ Why do you want?/ What is your need?) หมายถึง การถกกันก่อนจนได้กรอบแนวคิด เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย

Walter Williams (1971) เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะบ่งบอกถึงความสามารถขององค์กร จะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กรในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่นเดียวกับ Wildavsky (1973) ที่เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะทำให้งานบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จ

โดยสรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือกรอบการบริหารประเทศในเรื่องใด ๆ ของรัฐบาลทุกระดับในประเทศหนึ่งๆ ได้มีการวางแผนเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมก่อนที่จะตัดสินใจและประกาศใช้เป็นนโยบาย นำไปสู่การปฏิบัติและประเมินผลภายหลังการนำแนวทางหรือกรอบของกิจกรรมหรือแผนงานนั้นที่ผ่านการปฏิบัติมาแล้ว หากบรรลุวัตถุประสงค์มีผลเป็นที่

น่าพอใจก็สามารถประกาศเป็นนโยบายขับเคลื่อนต่อไป แต่หากเกิดข้อบกพร่องก็จะนำกลับมาพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมจนนำไปสู่การประกาศใช้เป็นนโยบายด้านนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ สังคม ท้องถิ่นต่อไป

2.3 แนวคิด และทฤษฎีการบริหารจัดการ

การบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อผู้นำต่อองค์กรทั้งของภาครัฐ เอกชน เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นหมู่คณะ จะต้องมีความจำเป็นต้องมีหัวหน้า ผู้ปกครอง ผู้นำและผู้ตาม ดังนั้น เมื่อองค์กรมีการก่อตั้ง จำเป็นจะต้องระบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบเรียกว่า การบริหาร เพื่อให้เกิดรูปแบบของการพัฒนาให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าและมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องและยิ่งขึ้นไป

สมคิด บางโม (2539) ได้สรุปความสำคัญของการบริหาร คือ (1) ช่วยให้นมนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก (2) รองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และการขยายตัวขององค์กรต่าง ๆ (3) ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม (4) จะนำสังคมไปสู่ความเจริญ (5) ชี้ให้เห็นถึงความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต (6) ความสำเร็จของการบริหารขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง (7) การบริหารต้องใช้การตัดสินใจสั่งการเป็นเครื่องมือ (8) จำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด และ (9) การบริหารกับการเมืองไม่อาจแยกจากกันได้โดยเด็ดขาดได้

ด้าน ธงชัย สันติวงษ์ (2540) ให้นิยามการบริหารว่า เป็นการทำงานขององค์กรที่ประสบความสำเร็จโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ แต่มิได้หมายความว่านักบริหารไม่ต้องสิ่งใด ตรงกันข้ามนักบริหารต้องทำงานบริหารหรือจัดการงานของกลุ่มทั้งหมด เพื่อให้้องค์กรสามารถดำเนินไปอย่างเป็นระบบ โดยแต่ละฝ่ายสามารถทำงานประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำ วางแผนการทำงานเป็นทีม เพื่อเสริมสร้างสมรรถขององค์กร ซึ่งใกล้เคียงกับ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ (2541) ที่กล่าวถึงการบริหารว่า เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่บริหารของหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ด้วยอาศัยภาวะผู้นำที่จะเพิ่มสมรรถภาพ ความสามารถและรวมน้ำใจของบุคลากรในองค์กรให้สามารถทำงานเป็นทีม มีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบและพัฒนายกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง นั่นหมายถึง การพัฒนารูปแบบการจัดองค์กรของผู้บริหารในองค์กร และจะต้องอาศัยความร่วมมือของคณะบุคคลในการจัด

ส่วน ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2542) กล่าวว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานร่วมกันของคณะบุคคล ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริหารขององค์การในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผน การจัดตั้งองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุมกิจกรรม ให้ดำเนินไปตามนโยบายจนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้อย่างประหยัดและประสิทธิภาพที่สุด

ด้านเจริญผล สุวรรณโชติ (2544) กล่าวว่า การบริหาร เป็นกระบวนการของสังคมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่เข้าร่วมกันเพื่อกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งหรือหลากหลายอย่างเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายตามที่ได้กำหนดไว้ เป็นสิ่งที่สร้างสรรค์เพื่อให้คงอยู่ต่อไป การกระตุ้น หรือการขั้วให้เกิดการกระทำควบคุม และการกระทำที่ทำให้เกิดการรวมกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมีระบบแบบแผน ทั้งในด้านของบุคคลและด้านวัตถุ ซึ่งสอดคล้องกับ เสนาะ ดีเยาว์ ที่กล่าวว่า การบริหารที่ถูกต้อง แม้นทรัพยากรจะมีสภาพอย่างไรก็ตาม ผู้บริหารที่มีศิลปะในการบริหารงานย่อมมีความสามารถทำให้ผู้อื่นดำเนินการตามได้ ขณะที่เจริญผล สุวรรณโชติ มองการบริหารว่าควรต้องยึดหลักการรวมกลุ่มเป็นกระบวนการและนำมาสู่การบริหารจัดการที่ริเริ่มสร้างสรรค์ โดยกระบวนการที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน สอดคล้องกับ อรรถัญญา นาคานุรักษ์ (2550) ที่กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการทำงานกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยการใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

สำหรับ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545) เห็นว่า กระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น POSDCORB ของ Luther Gulick ที่มี 7 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) แนวคิดของ Henri Fayol (1916) มี 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือ POCCC ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการทั้งสิ้น

การบริหารจัดการ หมายถึง การวางแผนหรือกำหนดทิศทางอย่างเหมาะสมในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งบุคคล ทุน งบประมาณ วัตถุดิบ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร

2.4 แนวคิด และทฤษฎี Focus Group

การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์กลุ่มต่างก็เป็นวิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย แต่ความแตกต่างอยู่ตรงไหนเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยควรรู้เพื่อจะได้เลือกวิธีเก็บข้อมูลได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยของตน มีสาระดังนี้

อรุณี อ่อนสวัสดิ์ (2551, หน้า 146) ได้อธิบายว่า การสนทนากลุ่ม (Focus Group) คือการร่วมพูดคุยกันอย่างคุ้นเคยระหว่างกลุ่มสนทนา หรือ ผู้วิจัยกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือผู้รู้ (Key Informants) ในการสนทนากลุ่มควรมีสมาชิกในวงสนทนา 7-8 คน เพื่อให้มีการโต้แย้งได้ตามความเหมาะสม ผู้นำการสนทนาต้องกำหนดประเด็นคำถามล่วงหน้าโดยมีคำถามหรือประเด็นหลักของการศึกษา การเตรียมประเด็นคำถามที่ประกอบด้วยตัวแปรซึ่งนำสร้างคำถามที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน คำถามแต่ละข้อต้องตั้งสมมุติฐานย่อยๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้คำตอบในเชิงเหตุผล

ด้าน รัตนะ บัวสนธิ์ (2551, หน้า 112-113) ให้ความหมายของการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ว่าเป็นการให้บุคคลกลุ่มหนึ่งที่นักวิจัยคัดเลือกมา สนทนาได้ตอบแสดงความรู้สึนึกคิดซึ่งกันและกันในเรื่องต่างๆ ที่นักวิจัยกำหนดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย การสนทนากลุ่มจัดเป็นการรวบรวมข้อมูลที่เป็นการผสมเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และการสัมภาษณ์รายบุคคล (individual interview) กล่าวคือ นักวิจัยสามารถที่จะทำการสังเกตพฤติกรรม, อาจปฏิกิริยาของบุคคลในกลุ่มสนทนาได้และในขณะเดียวกันนักวิจัยก็อาจจะทำการซักถามบุคคลใดบุคคลหนึ่งในประเด็นใดๆ ที่สงสัยก็ได้ และอีกความหมายหนึ่ง ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การสัมภาษณ์กลุ่มเป็นการอาศัยความคิดเห็นของสมาชิกกลุ่มให้ร่วมกันตอบและตรวจสอบซึ่งกันและกันตามประเด็นคำถามของผู้สัมภาษณ์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มค่อนข้างเป็นข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือได้มาก เพราะผ่านการตรวจสอบจากสมาชิกในกลุ่มมาแล้ว (อ้างแล้ว ใน รัตนะ บัวสนธิ์, 2552 หน้า 123)

ด้าน สุภาภรณ์ จันทวานิช (2553, หน้า 91) กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการสนทนากลุ่มว่า มนุษย์สัมพันธ์ในการสัมภาษณ์เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสัมภาษณ์ทุกรูปแบบ เราต้องทำให้ผู้ที่ให้สัมภาษณ์นั้นพอใจที่จะพูดกับเราและยินดีให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ จึงจะมีทางให้ข้อมูลอย่างลึกซึ้งได้ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ให้สัมภาษณ์ มีขั้นตอน คือ มีท่าที่เป็นมิตร เช่นการพูดจาเป็นกันเอง การยิ้ม และการแสดงความเอาใจใส่ในคำพูดของเขาตลอดเวลาไม่แสดงที่ทำดูถูกหรือทำท่าว่าเขาไม่รู้อะไร แล้วจึงอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ให้เป็นที่เข้าใจในกรณีที่เขาพูดนอกเรื่องบางครั้งควรปล่อยบ้างมิใช่ตัดบทอย่างกะทันหันจนเกินไป

ดังนั้น การสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) จะมุ่งผู้ที่ให้สัมภาษณ์ตอบคำถามเดียวกันหรือตอบได้นักวิจัยเป็นหลัก โดยคำตอบก็จะถูกตรวจสอบโดยสมาชิกในกลุ่มที่ให้สัมภาษณ์ด้วย ซึ่งการสัมภาษณ์กลุ่มจึงเหมาะที่จะนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องการข้อมูลจากคนหลายคนที่ให้สัมภาษณ์พร้อมกัน ส่วนการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ร่วมสนทนาจะแสดงความคิดเห็นตามประเด็นที่ผู้วิจัยตั้งไว้ ผู้ร่วมสนทนาจะมีการอภิปรายในประเด็นต่างๆ ตามความคิดเห็นและประสบการณ์ของตนเอง ขณะที่การสัมภาษณ์กลุ่มนั้นไม่ได้เน้นให้มีการอภิปรายแต่เป็นการตอบคำถามเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้ตอบกับผู้วิจัย ไม่ได้ให้แสดงความคิดเห็นอภิปรายคำตอบของผู้ให้สัมภาษณ์คนอื่นในกลุ่ม เหมาะที่จะใช้ในการเก็บข้อมูลที่เป็นเรื่องที่ต้องมีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ เพื่อให้ได้คำตอบในประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาจึงเหมาะกับการวิจัยที่ต้องการหารูปแบบโครงสร้าง หรือ แนวคิดใหม่ๆ

2.5 ทบทวนวรรณกรรม

อุไรวรรณ ตันกิมหยง (2528) ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพของการจัดการน้ำโดยองค์กรชุมชน มีข้อเสนอว่า การจัดการชลประทานเหมืองฝาย เป็นการรวมตัวกันของชาวบ้าน บนพื้นฐานความสัมพันธ์ในการใช้น้ำจากแหล่งเดียวกัน มีผู้นำที่มีระดับการควบคุมและอำนาจที่แตกต่างกัน มีการร่วมมือกันดูแลรักษาโดยยึดถือหลักเกณฑ์ความแตกต่างของแต่ละประเภทในการทำการเกษตรและสิทธิในการถือครองที่ดิน ในชุมชนพื้นที่สูง องค์กรเหมืองฝายมีโครงสร้างเรียบง่าย องค์กรจะมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งในระบบระดมแรงงานและทรัพยากร และยังพบว่าการจัดการน้ำในองค์กรเหมืองฝายมีการเปลี่ยนแปลงมาจากเหตุปัจจัย 3 ประการ คือ (1) การเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายพื้นที่ทำกินและขยายเขตชลประทานครอบคลุมหลายหมู่บ้าน ซึ่งทำให้ระบบเหมืองฝายซับซ้อนขึ้น (2) แรงกดดันทางเศรษฐกิจการเมือง นโยบายชุมชนและการเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ มีผลกระทบต่อชุมชนเหมืองฝายบางแห่ง (3) การเปลี่ยนระบบกฎหมายที่ดินและภาษี นโยบายเร่งรัด การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการค้า ทำให้เกิดการเปลี่ยนการจัดการที่มีประสิทธิภาพของระบบชลประทานเหมืองฝาย และเปลี่ยนแปลงโครงการสร้างเหมืองฝายมาเป็นปูนแบบถาวร เพื่อไม่ต้องซ่อมแซมบ่อย ๆ

ดวงพร ภู่อแก้ว (2531) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการทรัพยากรน้ำ : กรณีศึกษาบ้านปางไคร้ อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของชุมชน (2) ศึกษากระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน (3) ศึกษาการ

มีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ และ (4) วิเคราะห์ปัจจัยทางสังคมที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพเน้นวิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก การพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลและนำเสนอผลการศึกษาในลักษณะของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า หมู่บ้านปางไคร้ มีการใช้น้ำทั้งในครัวเรือนและในการทำการเกษตรเป็นสำคัญ เดิมมีการจัดการน้ำโดยการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน วัฒนธรรม การมีส่วนร่วม ต่อมาการจัดการน้ำของชุมชนเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีระบบการผลิตแผนใหม่เข้ามาแทนที่การผลิตแบบดั้งเดิม การจัดการน้ำในปัจจุบันมีการจัดการน้ำแบบตัวใครตัวมันไม่มีการรวมกลุ่มในการจัดการเหมือนในระบบการผลิตดั้งเดิม เมื่อถึงฤดูแล้งชาวบ้านจึงประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำไม่พอต่อความต้องการของชาวบ้านเนื่องจากชาวบ้านมีการใช้น้ำแก่พืชในเวลาเดียวกัน จึงทำให้น้ำในลำห้วยไม่ไหล ไม่พอต่อความต้องการ และในฤดูแล้งเป็นช่วงที่มีปริมาณน้ำน้อยที่สุดของปีสภาพแวดล้อมบริเวณลำห้วยจึงสภาพแห้ง ปริมาณน้ำมีน้อยไม่พอต่อการทดน้ำและทำน้ำประปา นอกจากนี้ยังพบปัญหาการใช้น้ำ เนื่องจากตะกอนดินและสารเคมีทางการเกษตรที่ถูกชะล้างจากบริเวณแปลงเกษตรลงสู่ลำห้วยอีกด้วย ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการน้ำ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจและระบบการผลิต จากปัจจัยดังกล่าวทำให้การจัดการน้ำมีความเปลี่ยนแปลงเกิดการขาดตอนในการสืบทอดทางภูมิปัญญาและวัฒนธรรมในการจัดการน้ำ ขาดการจัดสรรน้ำ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรจะไม่ปรากฏชัดเจนแก่ผู้ใช้งานกระทั่งทรัพยากรได้เสื่อมโทรมไปมากแล้ว

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535) ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรในท้องถิ่นกับการบริหารและการจัดการทรัพยากร เสนอแนะว่า บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) ในการริเริ่มแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้วยตัวเองโดยไม่พึ่งความช่วยเหลือจากผู้อื่น สามารถทำได้โดยแนวทางดังนี้

1) การให้ความรู้การศึกษาพร้อมทั้งข้อมูลข่าวสารในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ กม. และ กสต.

2) มีการชี้แจงให้ กม.และกสต. ได้เข้าใจความสำคัญตลอดจนเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ อันจะเป็นแรงจูงใจให้กม.และกสต. เข้ามาร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในหมู่บ้านและตำบลเพิ่มมากขึ้น

3) มีการประกวดการพัฒนาทรัพยากรระดับหมู่บ้านและตำบลโดยอาศัยการพึ่งตนเองของประชาชนเป็นหลักพร้อมทั้งมีการยกย่องหรือให้รางวัล กม.และกสต. ที่สามารถดำเนินการได้สำเร็จและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

4) รัฐจะต้องมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ม.และกสด.อย่างแท้จริงและเพียงพอ

ศุภศักดิ์ วิทยาภัก (2543) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรน้ำในภาคเหนือ พบว่า ประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่มีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ คือ ความขัดแย้งที่มาจากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ของรัฐ แนวความคิดเรื่องสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเวทีการต่อสู้คัดค้านเขื่อน การต่อสู้ทวิความรุนแรงเข้มข้นขึ้น เนื่องจากมีผู้ที่มีส่วนได้เสียในทรัพยากรน้ำหลากหลายมากขึ้น เกิดความขัดแย้งในลักษณะของการจับคู่ตรงข้าม อย่างเช่น การใช้น้ำของคนต้นน้ำกับคนท้ายน้ำ ภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม ภาคเมืองกับชนบท รัฐกับชาวบ้าน ชาวบ้านกับกลุ่มธุรกิจ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข เครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการแก้ปัญหาคือความขัดแย้ง คือการให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจใจการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการจัดการ และควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำของท้องถิ่น

จันทร์ดิษฐ์ พูเพื่อง และคณะ (2546) ซึ่งเป็นเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านกว๊านพะเยา ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง คนหาปลา :ชีวิตบนผืนน้ำกว๊านพะเยา ซึ่งเป็นงานวิจัยแบบชาวบ้าน ผลการศึกษาพบว่า จากการได้รับผลกระทบด้านการบุกรุกกว๊านพะเยา ทำให้ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากว๊านพะเยา ซึ่งเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านกว๊านพะเยาที่อยู่ในชุมชนติดกว๊านพะเยามาแต่อดีต ทุกครัวเรือนจะลงกว๊านพะเยาหาปลา เมื่อมีการพัฒนาประเทศโดยเน้นด้านอุตสาหกรรม ทำให้มีการจ้างแรงงานมากขึ้น ประกอบกับการลดลงของพันธุ์ปลาในกว๊านพะเยา ครอบครัวชาวประมงส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ชายได้ออกไปเป็นแรงงานรับจ้างก่อสร้างในเมืองและต่างจังหวัด ทำให้มีจำนวนชาวประมงลดลง อย่างไรก็ดีตามในช่วง พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจตกต่ำบริษัทหลายแห่งที่ปิดกิจการงานก่อสร้าง ทำให้ชาวประมงที่ไปเป็นแรงงานก่อสร้างได้กลับมาอยู่ที่บ้านและลงกว๊านพะเยาหาปลา ปัจจุบันกลุ่มคนหาปลากับกว๊านพะเยา หรือชาวประมงในกว๊านพะเยา จัดอยู่ในกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย บางครัวเรือนหาเช้ากินค่ำ และมีเงินออมบ้างเล็กน้อย สำหรับครัวเรือนที่มีบุตรอยู่ในวัยเรียน การทำประมงในกว๊านพะเยาเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถที่จะส่งบุตรหลานได้เต็มที่ ครอบครัวต้องมีการทำอาชีพเสริมด้วย และการกู้ยืมจากแหล่งทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน(กขคจ.) กลุ่มออมทรัพย์ กู้ยืมทุน หรือเพื่อนบ้านในหมู่บ้าน เป็นต้น เพื่อนำมาใช้จ่ายในครัวเรือน และเป็นค่าเล่าเรียนบุตร ทางเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านกว๊านพะเยา ได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้ ภูมิปัญญา ปัญหาด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนากว๊านพะเยาร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะของภาคีความร่วมมือซึ่งถือได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นที่ชาวบ้านที่อยู่กับปัญหา

ได้ลุกขึ้นมาค้นหาปัญหาของตัวเอง และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยใช้กระบวนการวิจัยมาเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับกว๊านพะเยา โดยใช้ความรู้ของชาวบ้านและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาต่อไปในอนาคต

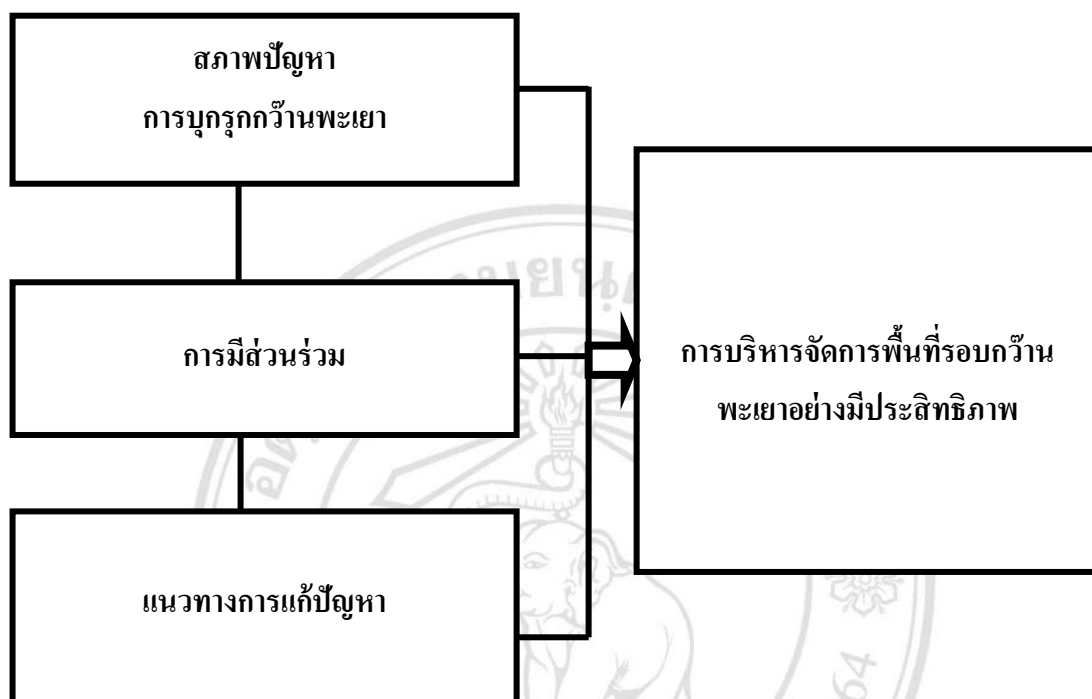
กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2547) ได้ศึกษา สำรวจและออกแบบโครงการขุดลอกกว๊านพะเยาและจัดทำประชาพิจารณ์จังหวัดพะเยา ผลการศึกษาพบว่า ได้มีการใช้ประโยชน์จากกว๊านพะเยาหลายด้าน เช่น การอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เกษตรกรรม การเพาะพันธุ์ และจับสัตว์น้ำ เป็นพื้นที่รองรับน้ำหลากจากพื้นที่ต้นน้ำ เป็นพื้นที่รองรับน้ำเสียและเป็นแหล่งศึกษาวิจัยประมงน้ำจืดของกรมประมง จากการที่ไม่มีแผนพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่กว๊านพะเยาที่ชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาหลายด้าน ได้แก่ การจัดการน้ำ น้ำท่วม คุณภาพน้ำ นิเวศวิทยาและทรัพยากรประมง การใช้ที่ดินด้านเศรษฐกิจสังคมของชุมชนที่อาศัยอยู่ โดยรอบกว๊านพะเยากับบริเวณลุ่มน้ำอิง

จังหวัดพะเยา (2553) ร่วมกับมหาวิทยาลัยพะเยา สำนักงานธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา ได้ศึกษาเรื่องโครงการตรวจสอบคุณภาพน้ำตามโครงการแก้ไขคุณภาพน้ำกว๊านพะเยา ผลการศึกษาพบว่า ลำน้ำสาขาที่ไหลลงสู่กว๊านพะเยามีลำน้ำสาขา 5 สาย ได้แก่ ลำน้ำอิง ร่องไฮ แม่ใส แม่ต๋อน และแม่น้ำเรื่อ ผลคุณภาพน้ำโดยใช้วิธีวัดมีค่าบีโอดี (BOD) สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำผิวดินประเภทที่ 3 โดยมีสาเหตุหลักมาจากการระบายน้ำทิ้งจากชุมชนและการประกอบอาชีพต่างๆ การทำนาและการใช้สารเคมีต่างๆ ในการเกษตร การท่วมขังบริเวณที่เพาะปลูกและพืชอื่นๆ การแพร่ระบาดของผักตบชวาและวัชพืช ได้ทำการศึกษาได้เสนอแนวทางแก้ไข 3 แนวทาง (1) การแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำกว๊านพะเยา ข้อมูลและระบบสนับสนุนการจัดการคุณภาพน้ำกว๊านพะเยาและแนวทางการแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำในระดับลำน้ำสาขา โดยการประยุกต์ใช้ระบบบึงประดิษฐ์ (2) การแก้ไขปัญหาผักตบชวา และ (3) การสร้างจิตสำนึกและรณรงค์ประชาสัมพันธ์ แผนการแก้ไขปัญหามลพิษกว๊านพะเยา มียุทธศาสตร์เสนอ ได้แก่ อนุรักษ์พื้นที่ทรัพยากรป่าต้นน้ำ การป้องกันดินตะกอนไหลลงสู่กว๊านพะเยา การจัดการแหล่งมลพิษและน้ำเสียอย่างยั่งยืนระดับลำน้ำและสร้างความร่วมมือและปลูกจิตสำนึกรักษ์ต้นน้ำกว๊านพะเยา พร้อมกับเสนอมาตรการฟื้นฟูทรัพยากรป่าต้นน้ำ ระบบนิเวศดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อลดปริมาณตะกอนดินที่ไหลลงสู่กว๊านพะเยา การจัดการน้ำเสียและมลพิษอย่างยั่งยืน ระดับลำน้ำสาขา การกำจัดวัชพืชและผักตบชวา โดยวิธีทางกล ชีวภาพและพลังชุมชน รวมถึงการสร้างความร่วมมือและปลูกจิตสำนึกรักษ์กว๊านพะเยาของคนต้นน้ำ

สหทัย วิเศษ และ ชัยวัฒน์ จันทิมา (2556) ได้กล่าวไว้ในรายงานการวิจัย เรื่อง การสานเสวนาเพื่อออกแบบธรรมนูญกวันพะเยาที่พึงปรารถนา ที่สถาบันปวงศณาพยาว ร่วมกับเครือข่ายแม่ญิงพะเยาและสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ว่าหลังจากที่ได้จัดให้มีการสานเสวนาหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหของกวันพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ภายใต้โครงการวิจัยเพื่อเสริมสร้างศักยภาพความเข้มแข็งด้านกฎหมายแก่ภาคประชาชน (Legal Empowerment) ศึกษากรณีชุมชนรอบกวันพะเยาโดยมีเป้าหมายเพื่อหาทางออกร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการกวันพะเยาทุกกลุ่ม โดยใช้วิธีการสานเสวนาหาทางออกร่วมกัน (Public deliberation) ซึ่งผลการศึกษาได้ค้นพบประเด็นปัญหาร่วม และข้อเสนอที่เป็นทางออกในการแก้ไขปัญหา 3 ด้านคือ (1) ระบบนิเวศน์กวันพะเยา (2) ระบบบริหารจัดการกวันพะเยา และ (3) การสร้างจิตสำนึกและการใช้ประโยชน์กวันพะเยาร่วมกัน ในประเด็นของการบริหารจัดการกวันพะเยานั้น มีข้อเสนอคือให้มีกฎหมายเฉพาะพื้นที่หรือกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งอาจจัดทำในรูปแบบธรรมนูญกวันพะเยา มีสภาพบังคับตามกฎหมาย มีกลไกคือ สภาพัฒนากวันพะเยาหรือคณะกรรมการท้องถิ่น เป็นองค์กรที่รับผิดชอบด้านการจัดการกวันพะเยา โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับและโครงการนี้ยังมุ่งทำการศึกษา เพื่อต่อยอดผลการวิจัยและข้อเสนอ ให้ศึกษาเพื่อให้เกิดกระบวนการเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมใน 2 ระดับ คือระดับตัวแทนการเมืองและกลุ่มราชการหน่วยงานท้องถิ่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและ ระดับประชาชนในพื้นที่ในรูปแบบการสานเสวนา

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า การบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม มีผู้นำกลุ่มและแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งหมายถึงการกล่าวว่าการบริหารจัดการ การปกครอง การพัฒนา บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อม เพื่อให้การบริหารจัดการ หรือการปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางหรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม และการพัฒนาประเทศที่ประเทศชาติและประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขและยั่งยืน

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved