

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ในอดีต รัฐบาลได้มีความพยายามแก้ปัญหาชนบทอย่างต่อเนื่องตลอดมา ทั้งปรากฏว่า มีการกำหนดนโยบายและมาตรการพัฒนาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ เกือบทุกฉบับ แม้ว่าเนื้อหาและความชัดเจนของนโยบาย จะแตกต่างกันออกไปบ้างก็ตาม เมื่อมองภาพรวม ๆ แล้ว ผลของความพยายามต่าง ๆ ที่ผ่านมาก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหชนบทให้คล่องไปได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะแผนพัฒนาฯ ในอดีตมักมองชนบทในแง่ที่มีความสำคัญเป็นอันดับรอง กลับไปมุ่งเน้นความเจริญเติบโตเป็นส่วนรวมเป็นอันดับสูงสุด (๑)

ด้วยเหตุนี้ การวางแผนแก้ปัญหชนบทในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ จึงพลิกโฉมต่างไปจากฉบับก่อน ๆ อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มีการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหชนบทไว้ชัดเจน เปลี่ยนแนวทางการวางแผนและการจัดทำโครงการ ให้เป็นการกระทำจากระดับล่างขึ้นมา โดยได้ยึดหลักการดังต่อไปนี้ เป็นแนวทางคือ ยึดพื้นที่เป็นหลัก เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเอง กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามากที่สุด และเน้นการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในด้านการพิจารณาแผนงาน การจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนการดำเนินงาน (๒)

การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เป็นนโยบายโดดเด่นอีกด้านหนึ่ง ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหของเขตชนบทเช่นกัน นับตั้งแต่ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดการพัฒนาการพัฒนแหล่งน้ำใน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา (๓)

(๑) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ "สารเนื่องในวาระคดีชนบทใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๔" วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๖ (พฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๓) หน้า ๖

(๒) วิชาญ ปันเปี่ยมฤทธิ์ "แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศไทย อดีตและปัจจุบัน" ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท บรรณาธิการโดย จักรกฤษณ์ นรินดีพจนการ (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ ๒๕๒๑) หน้า ๔๔-๖๖

(๓) สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ระเบียบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก (สิงหาคม ๒๕๒๔)

โครงการพัฒนาแหล่งน้ำลักษณะต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นอย่างมากมาย และก็ได้รวมไว้ในหมวดนโยบาย  
การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ด้วย (๑)

เนื่องจากมีหน่วยงานเป็นจำนวนมากเข้าเกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ คำว่าคือมีหน่วย  
งานในระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมจำนวน ๑๘ หน่วยงานใน ๑๒ กระทรวง เข้าเกี่ยวข้อง ดังนั้น  
การจัดทำโครงการ การตั้งงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณและการควบคุมการดำเนินงาน  
จึงต้องมีรูปแบบเฉพาะกำหนดขึ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ในขั้นการจัดทำ  
โครงการและการพิจารณาอนุมัติยังคงใช้ระบบการวางแผนพัฒนาชนบท ซึ่งมีกรรมการ และขั้นตอนต่าง ๆ  
กำหนดไว้เป็นแบบเดียวกัน ครั้นเมื่อการก่อสร้างโครงการเสร็จสิ้นแล้ว การบริหารการใช้น้ำจะตกเป็น  
ภาระของกรรมการในระดับตำบล หมู่บ้านเป็นหลัก โดยมีส่วนราชการระดับอำเภอ เป็นผู้สนับสนุน  
ในการทำกิจกรรมต่อเนื่อง และการบำรุงรักษาโครงการ

จากแบบแผนการจัดทำโครงการและการบริหารการใช้น้ำ เมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว  
ดังที่กล่าวมา ทำให้มีคำถามหนึ่งผุดขึ้นมาคือ การที่มีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งฝ่ายราชการและองค์กร  
ชาวบ้านเข้าเกี่ยวข้องในหลาย ๆ ขั้นตอนของการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการ  
ใช้น้ำและการทำกิจกรรมต่อเนื่อง ซึ่งเป็นความรับผิดชอบขององค์กรชาวบ้านนั้น จะก่อให้เกิดปัญหา  
ด้านการบริหารนโยบายหรือไม่ เช่น ปัญหาการประสานงาน ความไม่สอดคล้องในแนวทางปฏิบัติ  
การสื่อความหมาย และการขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน อีกประการหนึ่ง การดำเนินงานตามนโยบาย  
พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ว่ามีระยะเวลายาวนานพอสมควรที่น่าจะศึกษา ปัญหา  
และปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามากระทบการบริหารนโยบายนี้ได้ ดังนั้น งานวิจัยเรื่องนี้จะมุ่งศึกษาปัญหา  
การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานขององค์กรชาวบ้าน ที่รับ  
ผิดชอบบริหารการใช้น้ำ

(๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่ง  
ประเทศไทย ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) ๓๓๗-๓๔๗

วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลักดังต่อไปนี้

๑. เพื่อศึกษาอิทธิพลของตัวแปรที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กไปปฏิบัติในหมู่บ้านชนบทยากจน
๒. เพื่อค้นหาตัวแปรป้อนอธิบายการปฏิบัติตามนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำ
๓. เพื่อค้นหาข้อเสนอแนะ นำไปปรับปรุงการประสานงาน ในด้านการวางโครงการ และการนำโครงการไปปฏิบัติระหว่างส่วนราชการกับองค์กรประชาชนในพื้นที่
๔. เพื่อตรวจสอบว่า นโยบายพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในชนบทไทยมากน้อยเพียงใด

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงจำกัดขอบเขตการศึกษาไว้ที่การนำนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กไปปฏิบัติในเขตตำบล-หมู่บ้าน ชนบทยากจนในเขตพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยเน้นศึกษาการบริหารการใช้น้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำในแต่ละโครงการเป็นการเฉพาะ และศึกษามหาภาคการเชื่อมต่อนระหว่างองค์กรชาวบ้านกับหน่วยงานราชการในระดับที่ต้องเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด เช่นระดับอำเภอ หรือส่วนราชการระดับจังหวัด แต่จะไม่นำเอาการบริหารนโยบายแหล่งน้ำในระดับบน มาพิจารณาในการศึกษารองนี้

แบบแผนการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เป็นการศึกษาลักษณะกรณีศึกษา มากกว่าการวิจัยเชิงสำรวจ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาหมู่บ้านชนบทยากจน ที่มีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ในจังหวัดสงขลา โดยพยายามกระจายพื้นที่ให้อยู่ในหลาย ๆ อำเภอ กล่าวคือจะเลือกหมู่บ้านจาก ๓ อำเภอกับอีก ๒ ถึงอำเภอ อัมไถแก่ อำเภอระโนด อำเภอรักมณี อำเภอสะทิงพระ ถึงอำเภอกระแสสินธุ์ และถึงอำเภอควนเนียง ที่มีภาวะดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กเป็นพื้นที่ศึกษา

การเลือกหมู่บ้านเพื่อเป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากบางอำเภอมีหมู่บ้านชนบทยากจนอยู่เป็นจำนวนมากกว่าอำเภออื่น ๆ ดังนั้นสัดส่วนการเลือกหมู่บ้านมาศึกษาจึงเป็นดังนี้ เลือก ๒ หมู่บ้านจากอำเภอระโนด และจากอำเภอที่เหลือมาแห่งละหนึ่งหมู่บ้าน

หมู่บ้านชนบทที่ตกเป็นพื้นที่ศึกษาในจำนวนดังกล่าว จะต้องอยู่ในเกณฑ์ดังต่อไปนี้ จึงจะนำมาศึกษา กล่าวคือ

- ๑. เป็นหมู่บ้านที่มีการดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กอยู่แล้ว
- ๒. เป็นหมู่บ้านที่มีการจัดทำโครงการหรือมีการบริหารโครงการที่ได้จัดทำแล้วก่อน

พ.ศ. ๒๕๒๘

- ๓. โครงการนั้นไม่อยู่ในโครงการสร้างงานในชนบท (กสข.)
- ๔. หมู่บ้านนั้นเป็นหมู่บ้านชนบทยากจน ตามที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

เมื่อนำเอาหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ ก็ได้หมู่บ้านและโครงการที่เลือกมาศึกษาดังนี้

<u>โครงการ</u>	<u>ตำบล</u>	<u>อำเภอ</u>
๑. โครงการสูบน้ำด้วยพลังไฟฟ้าบ้านแดง	คลองแดน	ระโนด
๒. โครงการประมงหมู่บ้านบ้านพังยาง	พังยาง	ระโนด
๓. โครงการท่อระบายน้ำคลองรีบ้านคลองหนัง	คลองรี	สะทิงพระ
๔. โครงการฝายคลองทรายบ้านเนินนิมิตร	ท่าชะมวง	รัษฎม
๕. โครงการขุดลอกคลองขุด หมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๖ และหมู่ที่ ๑๐	เกาะใหญ่	กิ่งอำเภอกระเสีสินธุ์
๖. โครงการท่อระบายน้ำ ห้วยพันคันบ้านในไร่	รัษฎม	กิ่งอำเภอควนเนียง

วิธีการรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่ต้องการศึกษามีหลายชนิดคละกันเช่น ข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับ การจัดทำโครงการ ข้อมูลปฐมภูมิเกี่ยวกับการบริหารโครงการ และสภาพเศรษฐกิจสังคมของชาวบ้าน ดังนั้น จึงมีการใช้เครื่องมือรวบรวมข้อมูลหลายชนิดรวมกันดังนี้

๑. โดยวิธีการรวบรวมจากเอกสาร เอกสารของทางราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น บัญชีโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว ระเบียบคำสั่งเกี่ยวกับนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำ เอกสารเกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบการทำโครงการและการดำเนินงาน และข้อมูลการดำเนินงานด้านอื่น ๆ

๒. โดยวิธีการสัมภาษณ์ ข้อมูลการบริหารการใช้น้ำ จากกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำ กรรมการสภาตำบล ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ข้อมูลการจัดทำโครงการ และการติดตามสนับสนุนของหน่วยราชการจะรวบรวมโดยวิธีสัมภาษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสัมภาษณ์กรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำนั้น จะเน้นรวบรวมข้อมูลด้านการจัดองค์กรและการบริหารงาน การแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากร ซึ่งผู้ช่วยนักวิจัยที่จบปริญญาตรีทางสังคมศาสตร์ จะเข้าไปประจำในหมู่บ้านและรวบรวมโดยวิธีสัมภาษณ์เกี่ยวของทั้งโดยการสัมภาษณ์เป็นกลุ่มและเป็นรายบุคคล

ข้อมูลด้านทัศนคติ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน ที่มีโครงการจะรวบรวมโดยวิธีสัมภาษณ์เช่นกัน พนักงานสัมภาษณ์ที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วจะสัมภาษณ์โดยใช้แนวการสัมภาษณ์ที่ได้ทดสอบแล้ว

๓. โดยวิธีสังเกตการณ์ จะใช้การรวบรวมข้อมูล วิธีนี้รวมกับการสัมภาษณ์ โดยให้ช่วยนักวิจัยที่ประจำในหมู่บ้าน เป็นผู้สังเกตการณ์ ประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานด้านสังคม สภาพทางกายภาพ และสภาพเศรษฐกิจของหมู่บ้าน ข้อมูลด้านทัศนคติของชาวบ้าน และของกรรมการในองค์กรชาวบ้าน พฤติกรรมทางการเมืองในหมู่บ้าน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับองค์กรชาวบ้าน

การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมในโครงการ มีทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ การประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจึงใช้หลาย ๆ วิธีประกอบกัน กล่าวคือ ข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งหลาย เช่น ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ ข้อมูลเอกสารบางส่วน และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ใช้คำถามเปิดเพื่อประมวล

ความคิดเห็น จะใช้วิธีวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เช่นการวิเคราะห์เนื้อหา เป็นวิธีวิเคราะห์หลัก สำหรับข้อมูลเชิงปริมาณ เช่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทัศนคติและการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ในหมู่บ้านที่ศึกษา จะใช้การประมวลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และใช้สถิติพรรณนา เช่นการแจกแจง ความถี่ และค่าเฉลี่ยสรุปข้อมูล และใช้สถิติอนุมาน บางตัววิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรที่น่าสนใจบางตัวแปร

ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้ขอบเขตอยู่ที่การศึกษาผลการนำนโยบาย การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ไปปฏิบัติในหมู่บ้านชนบทภาคจน ภายใน ๓ อำเภอ กับ ๒ กิ่งอำเภอ ของจังหวัดสงขลา ทั้งนี้จะ เน้นหนักศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรประชาชน ในระดับหมู่บ้าน - ตำบล เป็นหลัก และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนี้กับหน่วยงานระดับอำเภอ หรือหน่วยงานย่อยของหน่วยดำเนินการในพื้นที่ ดังนั้น โครงการวิจัยนี้จึงมีข้อจำกัดคืออยู่ภายใต้กรอบการที่จะต้องระบุไว้ในเบื้องต้น กล่าวคือ

๑. การวิจัยครั้งนี้ ไม่ให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายแหล่งน้ำไปปฏิบัติ ของหน่วยงาน รัฐบาลอื่น ๆ เช่น อำเภอ หรือหน่วยงานระดับจังหวัด เพราะหน่วยงานเหล่านี้ มีบทบาทในช่วง การเสนอโครงการและการติดตามประสานงานในช่วงการดำเนินงานตามโครงการ มากกว่าการ เป็นหน่วยปฏิบัติการตามโครงการนั้น ๆ

๒. โครงการที่เลือกมาศึกษาจะจำกัดอยู่กับโครงการ ในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ทั้งนี้เพราะโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในระยะแรก ๆ จะเน้นหนักในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก่อนภาคอื่น ๆ โครงการที่เลือกมาศึกษาจึงเป็นโครงการ ที่ดำเนินการระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๖-๒๕๒๘ เท่านั้น

๓. การวิจัยครั้งนี้ไม่เอาโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ขนาดเล็ก ในโครงการสร้างงานใน ชนบท (กสย.) มารวมศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากการเสนอโครงการและการสนับสนุนด้านงบประมาณ ตามโครงการ กสย. แตกต่างไปจากระบบ กสย. ในหลาย ๆ แง่มุม

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในอดีต นักวิชาการมักศึกษานโยบายสาธารณะ โดยพุ่งความสนใจไปที่การกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาทฤษฎี หรือศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย หรือแม้กระทั่งศึกษากระบวนการเปรียบเทียบวิธีการประเมินผลนโยบายในลักษณะต่าง ๆ โดยละเอียดหรือให้ความสำคัญต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงน้อยมาก อาจกล่าวได้ว่า วงวิชาการเริ่มให้ความสนใจการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติเมื่อทศวรรษที่ ๑๙๖๐ นี้เอง งานคลาสสิกที่มีผู้นำไปอ้างอิง พุดถึงเป็นประจำ คือ งานศึกษาของ Pressman และ Wildavsky ที่ได้ศึกษาผลการนำนโยบายสร้างงานในชนกลุ่มน้อย อันได้แก่คนเชื้อสายนิโกรอเมริกัน และเม็กซิกัน-อเมริกัน ในเมืองโอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย<sup>(๑)</sup> ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาเรื่องนี้ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีกระบวนการซับซ้อน และถึงเอาหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามารวมมากเกินกว่าที่คาดคิดไว้แต่ต้น ก่อให้เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการประสานงาน หรือปัญหาความขัดแย้งในวิธีการที่จะนำโครงการไปปฏิบัติ ซึ่งโยงใยให้นโยบายนี้ประสบความสำเร็จล้มเหลวได้ในที่สุด<sup>(๒)</sup>

งานศึกษาอื่น ๆ ส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในรูปการศึกษาเฉพาะกรณี ซึ่งให้รายละเอียดของการนำโครงการหรือแผนงานไปปฏิบัติ บรรยายายุทธศาสตร์ของแผนงาน หรือโครงการนั้นได้อย่างละเอียด และอาจบรรยายถึงหลักฐานที่ถือว่าเป็นเครื่องมือ ผลสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบาย นโยบายเหล่านี้อาจคลุมตั้งแต่นโยบายการศึกษา การสร้างงาน การวางแผนเมือง และคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(1) Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky Implementation (Berkeley, Cal: University of California Press, 1973)

(2) เพ็ญใจ นภา ๑๗-๑๒๔

ซึ่งคุณค่าของการศึกษาเหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการหยิบยื่นวัตถุดิบของความคิด (Thought pieces) ของการทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี<sup>(๑)</sup>

ในช่วงต่อมาได้มีผู้พยายามเสนอกรอบแนวความคิด เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกมาหลาย ๆ แบบ ในแต่ละกรอบแนวความคิด ก็มีฐานคติเบื้องหลังที่แตกต่างกัน วรเจษ จันทศรี<sup>(๒)</sup> ได้ประมวลกลุ่มของตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ๖ กลุ่ม ตัวแบบเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า ยังไม่มีความเห็นพ้องกันอย่างแท้จริง เกี่ยวกับตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ยังต้องการข้อมูลเชิงประจักษ์ที่จะมาสนับสนุนสมมติฐานของแต่ละตัวแบบ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม มีตัวแบบอยู่ ๒ กลุ่มที่มีนักวิชาการหลายคนที่สนใจศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติมาใช้เป็นแนวทางศึกษา นั่นคือตัวแบบที่วเรศ เรียกว่า ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบทั่วไป สำหรับตัวแบบกลุ่มแรกนี้ได้ยึดเอาตัวแบบทางการเมือง (Political Model) มาเป็นพื้นฐาน ตัวอย่างเช่น ผลงานของ Graham T. Allison<sup>(๓)</sup> ซึ่งเสนอตัวแบบ อธิบายการกำหนดและบริหารนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อวิกฤตการณ์จรวดขีปนาวุธบนเกาะคิวบา ในสมัยการบริหารงานของประธานาธิบดี จอห์น เคนเนดี

---

(๑) ตัวอย่างการศึกษาเฉพาะกรณีที่น่าสนใจเช่น Martha Derthick, New Towns In-Town (Washington D.C.: Urban Institute, 1972); Jerome Murphy, State Education Agencies and Discretionary Funds (Lexington, Mass: Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1974); and Carl Van Horn, "Implementation CETA: The Federal Role." Policy Analysis 4(Spring 1978);159-183

(๒) วรเจษ จันทศรี "การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบและคุณค่า" พัฒนบริหารศาสตร์ ๒๔ (ตุลาคม ๒๕๒๗) ๕๓๕-๕๔

(๓) Graham T. Allison, Essence of Decision (Boston, Mass: Little, Brown and Co., 1971).



ส่วน Eugene Bardach (1) ก็ได้เสนอในอีกลักษณะหนึ่ง กล่าวคือความสามารถของผู้เล่น จะมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติมาก และความสามารถดังกล่าวนี้ จะมีทั้งปัจจัยภายในส่วนบุคคล และปัจจัยนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง นอกจากนี้งานของ Paul Sabatier และ Daniel Mazmanian (2) ก็ได้เสนอกรอบแนวความคิดที่น่าสนใจ ที่อาจส่งประโยชน์ต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการทั่ว ๆ ไป เพราะว่าแต่เดิมกรอบแนวความคิดนี้มุ่งศึกษานโยบายด้านการจัดระเบียบกฎเกณฑ์แต่เพียงอย่างเดียวก็ตามที่

สำหรับตัวแบบทั่วไปนี้ กรอบแนวความคิดที่ Carl Van Horn และ Donald Van Meter เสนอไว้ (3) นับว่าเป็นตัวแบบหลักที่ผู้สนใจนำไปเป็นแนวศึกษาหรือนำไปใช้ เป็นกรอบศึกษาเชิงประจักษ์ในเวลาต่อ ๆ มา Van Horn และ Van Meter ให้ความสำคัญกับกระบวนการติดต่อสื่อความหมาย สมรรถนะขององค์กร และการอุทิศตนของผู้ปฏิบัติงาน ว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้บรรจุตัวแปรไว้มากพอที่จะอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับนโยบายประเภทใด ๆ ก็ได้ George Edward (4) เป็นอีกคนหนึ่ง ที่เสนอตัวแบบทั่วไปที่มีความคล้ายคลึงกับ Van Horn และ Van Meter เสนอ เพียงแต่ Edward เน้นปัจจัยเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติและปัจจัยภายในขององค์กรที่นำนโยบายนี้ไปปฏิบัติมากกว่าปัจจัยภายนอก

---

(1) Eugene Bardach, The Implementation Game (Cambridge, Mass: MIT Press, 1977)

(2) Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, Effective Policy Implementation (Lexington, Mass: D.C. Heath and Company, 1981)

(3) Donald Van Meter and Carl Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Administration and Society 6 (February, 1975): 445-88

(4) George C. Edward , Implementing Public Policy (Washington D.C. Congressional Quarterly Press, 1980)

งานวิจัยในประเทศไทย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหนึ่งที่สามารถเขียนเป็นรูปแบบอธิบายได้นั้น นับว่ายังมีน้อยมาก ส่วนใหญ่การศึกษาจะอยู่ในรูปการศึกษาการดำเนินงานของแผนงานหรือโครงการหนึ่งใด ๆ โดยเฉพาะ และผลการศึกษาก็จะออกมาในรูปการพรรณนาถึงการทำเนิงานตามโครงการนั้นอย่างละเอียด ระบุถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ และเสนอแนะการปรับปรุงไว้ในตอนท้าย อย่างไรก็ตามผลการศึกษาในแนวนี้มักไม่ระบุอย่างแจ่มชัดว่ามีปัจจัยอะไรบ้าง ที่มีส่วนสนับสนุนให้เกิดผลสำเร็จ หรือมีปัจจัยอะไรบ้างที่ขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล

สำหรับงานศึกษาวิจัยผลการนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัตินั้น อาจกล่าวได้ว่ามีจำนวนน้อยจนนับขึ้นได้ งานศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ที่ค่อนข้างสมบูรณ์ที่หนึ่งคือ การศึกษาของวันเพ็ญ สุรฤกษ์ ที่ศึกษาพัฒนาการทางประวัติความเป็นมา และการจัดการเกี่ยวกับระบบการชลประทาน ในภาคเหนือของประเทศไทย (๑) ข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่งคือ รูปแบบการจัดการเรื่องน้ำชลประทานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในการพัฒนาการเกษตรนั้น นอกจากปัจจัยด้านลักษณะกายภาพของพื้นที่ ลักษณะกายภาพของระบบชลประทาน และลักษณะการจัดการเรื่องน้ำทางฝ่ายรัฐบาลแล้ว ปัจจัยลักษณะองค์กร ของระบบชลประทาน ก็มีความสำคัญเท่าเทียมกัน กล่าวคือ องค์กรต้องมีรูปแบบการบริหารอย่างง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน หัวหน้าผู้บริหารเลือกจากกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน คือสมาชิกผู้ใช้น้ำ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ควรเข้ามามีบทบาทเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (๒)

---

(๑) วันเพ็ญ สุรฤกษ์ พัฒนาการทางประวัติความเป็นมา และการจัดการเกี่ยวกับระบบการชลประทานในภาคเหนือของประเทศไทย (ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มิถุนายน ๒๕๒๘)

(๒) เพิ่งอ้าง หน้า ๒๘๐-๓๑๑

การศึกษาวิจัยนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กโดยตรง ซึ่งเป็นสาขาการวิจัยที่มีผลงาน  
 จำนวนน้อยอย่างยิ่ง โดยมากจะอยู่ในลักษณะการติดตามผลและการประเมินผลโครงการใดโครงการ  
 หนึ่ง ที่รวมพูดถึงการบริหารโครงการเข้าไว้ด้วย ตัวอย่าง เช่น การศึกษาของอากา ศิริวงศ์  
 ณ อยุธยา ที่ศึกษาการติดตามผลโครงการประมงหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (๑) ทั้งนี้  
 ผู้ศึกษามุ่งการเลือกกรรมการบ่อปลา และทัศนคติเกี่ยวกับการจัดการบ่อปลา และทัศนคติของชาวบ้าน  
 ต่อการยอมรับโครงการทำนบปลา เพื่อใช้ทำนายว่า ชาวบ้านจะสามารถบริหารโครงการด้วยตนเอง  
 ได้หรือไม่ในอนาคต

โครงการวิจัยที่นับได้ว่าศึกษาตัวแปรบางตัว ที่มีผลโดยตรงต่อการนำนโยบายพัฒนา  
 แหล่งน้ำไปปฏิบัติคือ การศึกษาของศาสตราจารย์ อานนท์ อากาภิรมย์ เรื่องการมีส่วนร่วมของ  
 กรรมการสภาตำบลในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (๒)  
 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบล ในการพัฒนาแหล่งน้ำ  
 ขนาดเล็ก ประเภทอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก การมีส่วนร่วมดังกล่าว ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวาง  
 ระเบียบค่าธรรมเนียม การบำรุงแหล่งน้ำ การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างเป็นทางการ การติดต่อประสาน  
 งานกับหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วม ในการสร้างคลองส่งน้ำ ทั้งนี้โครงการ  
 ใช้วิธีการสำรวจภาคสนาม การสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบล ๑๐ ตำบล ในเขต ๑ อำเภอชายแดน  
 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

(๑) อากา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา รายงานการติดตามผลโครงการประมงหมู่บ้าน (สถาบันวิจัย  
 สังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕)

(๒) อานนท์ อากาภิรมย์ "รายงานการวิจัย การมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในการ  
 พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง" นิตยสารท้องถิ่น ๒๕ (กันยายน ๒๕๒๕)

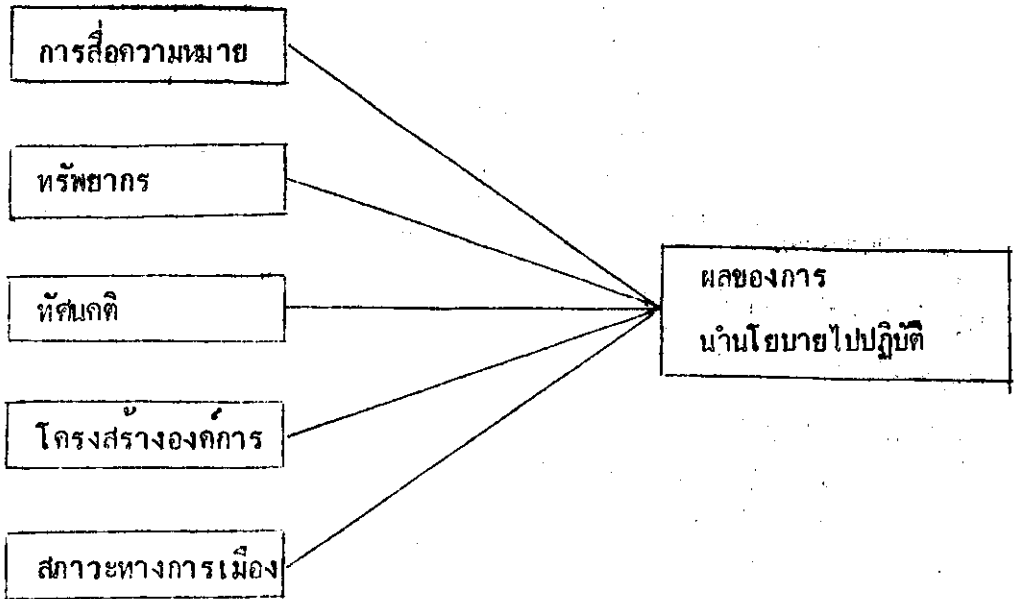
ผลสรุปของการวิจัยครั้งนี้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำ ของ  
 กรรมการสภาตำบล ได้แก่ ลักษณะส่วนบุคคล สถานภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมของกรรมการสภา  
 ตำบล จำนวนพื้นที่ทำกิน ระยะเวลาที่อยู่ในชุมชน การได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำ การจัดตั้งกลุ่ม  
 ผู้ใช้น้ำอย่างเป็นทางการ การมีคลองส่งน้ำผ่านหมู่บ้าน พื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำ และการ  
 ประสานงานกับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ (๑)

### กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแบบการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติที่เสนอไปแล้ว ในตอนต้นของบทนี้ ผู้วิจัยพบว่า  
 แต่ละตัวแบบก็มีจุดอ่อนและจุดเด่นแตกต่างกันไป (๒) และแต่ละตัวแบบก็เหมาะที่จะใช้อธิบายคำถาม  
 เพียงบางคำถามเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จุดสนใจของงานวิจัยชิ้นนี้ อยู่ที่บทบาทการบริหาร และการ  
 ดำเนินงานขององค์กรหมู่บ้าน ที่รับผิดชอบนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ มีขอบเขตของหน่วยราชการ ซึ่ง  
 กรณีนี้ถือว่าเป็นหน่วยสนับสนุน ดังนั้น กรอบแนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของการศึกษาเรื่องนี้จึงเป็น  
 ตัวแบบที่ปรับปรุงจากตัวแบบทั่วไปที่เสนอโดย Van Meter และ Van Horn กับตัวแบบที่เสนอ  
 โดย Edwards ดังแผนภูมิที่แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับตัว  
 แปรที่คาดว่ามีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ตัวแปรอิสระ ทั้ง ๕ ตัวนี้ ยังมีปฏิสัมพันธ์  
 ซึ่งกันและกันอีกด้วย

(๑) เฝ้าจง หน้า ๑๐

(๒) วารเศษ อ่างแก้ว หน้า ๔๕๐



จากแผนภูมิดังกล่าว จะใช้ลูกศรเชื่อมโยงตัวแปรสำคัญทั้งห้า กับตัวแปรที่ศึกษาเท่านั้น แต่จะไม่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกันของตัวแปรทั้งห้า เพราะจะทำให้แผนภูมิยากต่อการทำความเข้าใจ ความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้งห้ากับผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถอธิบายได้โดยสรุปดังนี้

การสื่อความหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสื่อความหมายเกี่ยวกับตัวนโยบาย แนวทางปฏิบัติ หรือต่อการดำเนินงานตามโครงการ จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความถูกต้อง และความสอดคล้องของการสื่อความหมายเป็นหลัก

ตัวแปรที่สำคัญอีกตัวหนึ่งคือ โครงสร้างองค์การ อิทธิพลของตัวแปรนี้ดูได้จากระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน และการที่ความรับผิดชอบต่อนโยบายนั้น ได้กระจายแพร่ไปอยู่ในหลาย ๆ หน่วยงาน ระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างตายตัว มักมีผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน เมื่อสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลง และนโยบายใด ๆ ที่มีหน่วยงานและบุคคลเข้าเกี่ยวข้องมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การขึ้นต่อกันในการตัดสินใจ มักจะมีปัญหาในการดำเนินงาน

อิทธิพลของทรัพยากรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือจะเห็นได้ง่าย เข้าใจง่าย ไม่มีปัญหาด้านการสื่อความหมาย หรือโครงสร้างองค์การ การขาดแคลนทรัพยากร (บุคคล งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือ หรืออำนาจหน้าที่) ก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานอย่างยิ่ง

สภาวะทางการเมืองเป็นตัวแปรที่สำคัญอีกตัวหนึ่งที่หยิกยกมาศึกษา ทั้งนี้จะมุ่งมองความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรชาวบ้าน (ในที่นี้คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำ กรรมการหมู่บ้าน และกรรมการสภาตำบล) ในการกระทำทางการเมือง เช่น ความสามารถในการแสวงหาการสนับสนุน การหาข้อต่อรอง และการบริหารความขัดแย้งว่าจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

ตัวแปรสุดท้าย คือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ทัศนคติที่มุ่งศึกษาคือ ทัศนะของผู้ปฏิบัติและการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดกับองค์กร และต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล นโยบายนั้น ๆ จะประสบผลสำเร็จก็เมื่อผู้ปฏิบัติยอมรับและมีความปรารถนาที่จะนำไปปฏิบัติจริง ๆ

นอกจากการศึกษาอิทธิพลโดยตรงของตัวแปรสำคัญข้างต้นแล้ว ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านี้ก็ต้องนำมาพิจารณาด้วย ตัวอย่างเช่น ทัศนคติของผู้ปฏิบัติจะมีอิทธิพล กับการแปลความการสื่อความหมายดำเนินนโยบาย และการที่บุคคลนั้นจะขยายความ หรือเพิ่มรายละเอียดเพื่อผลต่อการปฏิบัติหรือไม่และอย่างไร เป็นต้น

ตัวแบบที่เสนอนี้ จะใช้เป็นการศึกษาการนำนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำ ไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ คือหมู่บ้าน นั่นคือมาศึกษาว่าปัจจัยทั้ง ๕ ประการ ในตัวแบบมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กของหมู่บ้านเพียงใด ดังนั้น คำถามที่พยายามประมวลคำตอบจากโครงการวิจัยนี้คือดังต่อไปนี้

๑. กรรมการองค์กรชาวบ้านที่รับผิดชอบการดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ มีความเข้าใจนโยบายและแนวปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดไว้มากน้อยเพียงใด
๒. กรรมการองค์กรชาวบ้านมีบทบาทการสื่อความหมายภายในกลุ่ม และการสื่อความหมายกับหน่วยงานภายนอกหรือไม่ ถ้ามี มีมากน้อยเพียงใด
๓. สภาการใช้ทรัพยากรดำเนินงาน (บุคคล งบประมาณ อุปกรณ์) มีความพอเพียงหรือไม่เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการใช้หรือไม่
๔. องค์กรมีแนวทางแก้ไขปัญหาคาราคาซังอย่างไร

๕. ระเบียบปฏิบัติในการดำเนินงาน มีอะไรบ้าง มีผลสนับสนุนหรือเห็นแย้ง การดำเนินงานเพียงไร

๖. องค์กรชาวบ้าน โดยเฉพาะกรรมการ มีกวิธีแก้ปัญหาค้นหาการเมือง เช่น การแสวงหาการสนับสนุน การแก้ไขความขัดแย้ง การเจรจาต่อรองกับหน่วยราชการ ฯลฯ อย่างไร

๗. ทักษะคติของกรรมการในองค์กรชาวบ้าน ที่มีต่อนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำ ต่อผลกระทบของนโยบาย มีอย่างไร มีความคาดหวังเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการมากน้อยเพียงใด

๘. ทักษะคติของชาวบ้านที่มีต่อโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก และต่อการดำเนินงานของกรรมการในองค์กรชาวบ้านเป็นอย่างไร

กรอบแนวความคิดที่เสนอนี้เป็นตัวชี้แนะทางการสร้างเครื่อง มีรวบรวมข้อมูลใช้กับทั้ง ๖ โครงการ กับทั้งเป็นแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมมาในรูปแบบต่าง ๆ ในรายงานฉบับนี้