

บทที่ 2

แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “การสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารจัดการน้ำของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ กรณี โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมะแกงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ” ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและรวบรวมแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม
2. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการเพิ่มประสิทธิภาพ
4. ข้อมูลโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมะแกงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

ความหมายของการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมการเป็นหุ้นส่วน หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือองค์กรซึ่งเข้าร่วมในการประสานความร่วมมือ การแบ่งปันสิทธิประโยชน์ และความรับผิดชอบ โดยอาจมีหรือไม่มีการทำสัญญาร่วมมือกันอย่างเป็นทางการ แต่ที่ต่างมีเป้าหมายร่วมกัน รู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน และตระหนักถึงคุณค่าในงานที่ทำร่วมกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าการเป็นหุ้นส่วน คือ การทำงานที่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยทั้ง 2 ฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากผลสำเร็จของการร่วมมือประสานงานกันนั้น (นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 44) ทั้งนี้ สารานุกรมเสรีอย่าง (Wikipedia, 2550, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 44) ได้ระบุไว้ว่า หุ้นส่วนทางสังคม อาจไม่จำเป็นต้องเป็นแค่การเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรเอกชนเท่านั้น แต่ทว่ายังรวมไปถึงองค์กรทางสังคมอื่นๆ ที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และมารวมตัวกันเพื่อจัดทำและบริหารโครงการหรือกิจกรรมสำหรับสังคม โดยการปกครอง สนับสนุน และพัฒนาโอกาสของผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม

ในมุมมองของภาคธุรกิจ ยุดา รักไทย และ สุภาวดี วิริยะประพันธ์ (2544, น. 11, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 44-5) ให้คำนิยามไว้ว่า การเป็นหุ้นส่วน หมายถึง การที่บริษัทต่างๆ ตกลงร่วมมือกันในการดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อตอบสนองความต้องการของ

ตนเอง ที่พวกเขาไม่อาจบรรลุถึงความต้องการเป้าหมายนั้นได้ ถ้าไม่มีการร่วมมือกับผู้อื่น เนื่องจากมีข้อจำกัดทางทรัพยากร อันได้แก่ กำลังคน กำลังเงิน เทคโนโลยี ฯลฯ หรือมีความเชื่อว่าการสร้างพันธมิตรจะทำให้ตนมีโอกาสประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจมากกว่าการดำเนินงานแต่เพียงลำพัง

ด้านการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แอนโธนี เบ็นเน็ต (Anthony Bennett, 1998, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 45) กล่าวว่า “หุ้นส่วน” หมายความรวมถึง กระบวนการและกลไกที่ก่อให้เกิดการปรึกษาหารือและความร่วมมือมากยิ่งขึ้นระหว่างงานภาครัฐกับผู้แทนภาคเอกชน ในเรื่องนโยบายของรัฐ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติ หรือที่กว้างไปกว่านั้น คือ การดำเนินการของภาครัฐที่จะปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่จะเอื้ออำนวยต่อกิจกรรมภาคเอกชน และองค์การพัฒนาเอกชน นอกจากนี้คำว่า “หุ้นส่วน” ยังสามารถใช้อธิบายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนมีส่วนร่วมกันในด้านทุน (ค่าใช้จ่าย) และ/หรือความเสี่ยง (การลงทุนร่วม) โดยมีการวางแผนและเจรจาต่อรองร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนขึ้น

นอกจากนี้ในมุมมองทางด้านสังคม Office of Chief Researcher, Scottish Executive (2002, pp. 6-7, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 45) ได้อธิบายความหมายของ “หุ้นส่วนทางสังคม” (Social partnership) ไว้ว่า คือ การรวมตัวกันของตัวแทนจากกลุ่มบุคคลในชุมชน หรือจากองค์กร ที่ทำงานด้านสังคม (civic society) และยังรวมไปถึงภาคส่วนอื่น ที่ต้องการเข้าร่วมทำงานเป็นหุ้นส่วนในงานเพื่อสังคมงานใดงานหนึ่ง โดยอาจเป็นการทำงานร่วมกันด้านการกำหนดนโยบาย หรือการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งการร่วมงานกันนี้มีได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค หรือระดับประเทศ

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า หุ้นส่วนทางสังคม หมายถึง การรวมตัวกันของตัวแทนจากกลุ่มในชุมชน หรือจากองค์กรจากภาคส่วนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการพัฒนา เพื่อสาธารณะประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในงานด้านการกำหนดนโยบาย หรือการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ จัดทำและบริหารโครงการหรือกิจกรรม โดยมีเป้าหมายร่วมกัน รู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน ตระหนักถึงคุณค่าในงานที่ทำร่วมกัน มีการแบ่งปันความรับผิดชอบ และทรัพยากรระหว่างกัน

1.1 หลักการของการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม

เพื่อเป็นการขยายความเข้าใจในนิยามความหมายของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ลำดับต่อไปที่องค์กรสวัสดิการสังคมควรให้ความสำคัญศึกษา คือ หลักการของการเป็น

หุ้นส่วนทางสังคม ซึ่งสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดในความสำเร็จโครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรว่าเข้าข่ายของการทำงานลักษณะการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมหรือไม่ ทั้งนี้ Office of Chief Researcher, Scottish Executive (2002, pp. 7-8, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิ์กุลวัฒน์, 2551, น. 45) ได้นำเสนอหลักการสำคัญของหุ้นส่วนทางสังคมที่ควรจะมีไว้ทั้งหมด 6 ข้อ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายทางสังคม (Social Aims) หุ้นส่วนทุกฝ่ายควรรวมตัวกันด้วยเหตุผลเฉพาะเจาะจงที่อยากจะร่วมกันดำเนินกิจกรรมที่จะเกิดประโยชน์ต่อสังคม
2. นวัตกรรม (Innovation) หุ้นส่วนทางสังคมนั้นมาร่วมงานกันเพื่อร่วมกันสรรหาวิธีการใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือจัดบริการ เพื่อพัฒนางานด้านสังคม และเปิดโอกาสใหม่ๆ ขึ้น
3. ความหลากหลายของภาคฝ่าย (multi-constituency) หุ้นส่วนทางสังคมจะมาจากการรวมตัวกันตั้งแต่ 2 ภาคฝ่ายขึ้นไป จากภาคฝ่าย ดังต่อไปนี้
 - 3.1 ภาครัฐ (public sector) ไม่ว่าจะเป็นส่วนภูมิภาคระดับท้องถิ่น ส่วนกลางในระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ
 - 3.2 ภาคเอกชน (private sector) ตั้งแต่ระดับธุรกิจรายเดียว ไปจนถึงการรวมตัวในอุตสาหกรรมเดียวกัน
 - 3.3 ภาคประชาสังคม (civil society) ตั้งแต่ระดับชุมชนในท้องถิ่น กลุ่มสหกรณ์ หน่วยงานด้านวิชาการ ไปจนถึงองค์การพัฒนาเอกชน หรือ NGO
 - 3.4 ความสมัครใจ (voluntary) การร่วมตัวเป็นหุ้นส่วนทางสังคมควรที่จะต้องเกิดจากความสมัครใจของแต่ละภาคฝ่าย มากกว่าการที่ต้องเข้าร่วมงานกันเพราะตามคำสั่ง คำขอ หรือ แบบเลียงไม่ได้
 - 3.5 ผลประโยชน์ร่วมกัน และการร่วมทุน (mutual benefit and shared investment) คือแต่ละภาคฝ่ายมีการแบ่งปันทรัพยากร รวมไปถึงความเสี่ยงด้านต่างๆ ในการดำเนินงาน
 - 3.6 ร่วมกันในขณะที่เดียวกันก็มีการแบ่งปันในผลประโยชน์หรือความสำเร็จในโครงการนั้นๆ ร่วมกันอย่างชัดเจน
 - 3.7 ผลลัพธ์ที่มากกว่า (Alchemical effect) แต่ละหุ้นส่วนทางสังคมต่างร่วมงานกันเพื่อต้องการให้ได้ผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่ออกมาดีกว่าการแยกกันทำงาน เนื่องจากการรวมตัวกัน ก่อให้เกิดการบูรณาการขององค์ประกอบต่างๆ ในการดำเนินงาน เช่น ความรู้ บุคลากร สมรรถนะขององค์กร

นอกเหนือไปจากหลักการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สารานุกรมเสรี Wikipedia (2550, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 46) ได้นำเสนอหลักการที่สำคัญต่อการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมเพิ่มเติมอีก ดังต่อไปนี้

1. หลักการพื้นฐานทั่วไปในการร่วมงาน

1.1 ความโปร่งใสและการผูกมัด (Openness & binding commitment) หุ้นส่วนแต่ละภาคฝ่ายควรมีการเปิดเผยและแบ่งปันข้อมูลทุกอย่างที่เกี่ยวข้องต่องานระหว่างกัน และต้องมีความยึดมั่นในภาระผูกพันระหว่างองค์กร ซึ่งรวมถึงตั้งแต่ความโปร่งใสในการแบ่งปันจุดมุ่งหมายหน้าที่ความรับผิดชอบต่างๆ งานที่แบ่งกันทำ ทรัพยากร และรวมไปถึงผลประโยชน์

1.2 การควบคุม (Supervision/Controlling) การติดตามผลและการสังเกตการณ์อย่างต่อเนื่องเป็นส่วนสำคัญในการช่วยพัฒนาระบบการดำเนินงาน เพิ่มประสิทธิภาพของงาน และสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์ทำงาน

1.3 ความสำเร็จในการเจรจาต่อรอง (Successful negotiation process) ควรมีการตกลงกันไว้ให้ดีตั้งแต่ต้นของโครงการ เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมต่อกันในการทำงาน หรือกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจใดๆ

2. การรับผิดชอบต่องาน 3 บทบาท ในการทำงานด้านสังคม ต้องมีหุ้นส่วนอย่างน้อย 2 ฝ่ายในการรับผิดชอบต่องาน 3 บทบาท อันได้แก่

2.1 ผู้รับผิดชอบต่อทางการเงิน (Financing) เป็นผู้ดูแลด้านค่าใช้จ่ายในการ/จัดสร้างโครงการพัฒนา ผลิตภัณฑ์ หรือจัดบริการทางสังคม

2.2 ผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานโครงการ (Project implementation) อันได้แก่ การวิจัย / วิเคราะห์ถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย นำเสนอ/ ออกความคิดเห็นและวิธีการปฏิบัติงาน การประสานงานจากแผนงานไปจนถึงการนำสู่การปฏิบัติจริง

2.3 ผู้รับผิดชอบต่อในการตอบสนองความต้องการทางสังคม (Organization of demand) ดูแลด้านการรับซื้อสินค้า หรือบริการทางสังคมนั้นๆ เพื่อจัดให้กลุ่มเป้าหมาย

โดยบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบทั้ง 3 อย่างนี้ต้องได้รับการตกลงเพื่อแบ่งงานอย่างชัดเจนโดยดูจากศักยภาพและความสามารถขององค์กรแต่ละภาคส่วน ประกอบกับความไว้วางใจ และเข้าอกเข้าใจระหว่างกัน

1.2 ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนทางสังคม

นเรศ สวัสดิ์กุลวัฒน์ (2551, น. 47-48) ในการทำความเข้าใจถึงที่มาของการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคม การใช้วิธีการศึกษามุมมองของปัจจัยในลักษณะภาพรวมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะสามารถนำมาใช้อธิบายถึงสาเหตุหลักสำคัญที่ส่งเสริมกระตุ้นให้องค์กรสวัสดิการสังคมจากภาคส่วนต่างๆ หันมาทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมโดย และเครือข่ายเพื่องานด้านระเบียบการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ในสังกัดของคณะกรรมการดำเนินงานมูลนิธิแห่งอังกฤษและเวลส์ ได้นำเสนอความคิดเห็นไว้ว่า ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการสร้างหุ้นส่วนในลักษณะแบบข้ามภาคส่วน (Cross-sector partnership) ประกอบไปด้วยปัจจัยหลัก 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยผลักดันด้านเศรษฐกิจ (Economic factors) ได้แก่

1.1 องค์กรระดับนานาชาติอย่าง World Bank และ IMF รวมไปถึงผู้บริจาครายใหญ่ๆ เริ่มมีความศรัทธาลดลงต่อภาครัฐและระบบตลาด ในการจัดการงานด้านการพัฒนา

1.2 ความต้องการของภาครัฐในการควบคุมใช้จ่ายในงบประมาณแผ่นดินในขณะที่มีความต้องการให้ภาครัฐเพิ่มการจัดสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ เช่น ด้านสุขภาพ การศึกษา ฯลฯ มากยิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความต้องการของภาครัฐในการหา “ผู้ร่วมทุน”

1.3 ความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นของหน่วยงานรัฐในส่วนภูมิภาค ในการจัดสวัสดิการสังคมให้ประชากรในชุมชนของตน ในขณะที่งบประมาณและทรัพยากรที่ภาครัฐส่วนกลางจัดสรรให้มีไม่เพียงพอต่อความต้องการนั้น

1.4 ศักยภาพที่มีเพิ่มมากยิ่งขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนในการดึงดูดเงินทุนจากแหล่งต่างๆ เช่นภาคธุรกิจ เพื่อโครงการงานพัฒนาของตน

1.5 ทั้งภาครัฐภาคธุรกิจต่างตระหนักถึงต้นทุนที่ต่ำกว่า และคุณค่าเสริมเพิ่ม (added value) ต่อโครงการที่สูงกว่าในการร่วมงานเป็นหุ้นส่วนกับภาคองค์กรพัฒนาเอกชน

1.6 ในกรณีที่ทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนเผชิญปัญหาด้านงบประมาณที่จำกัด การหันหน้ามาจับมือเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาด้านสังคมร่วมกันจึงเกิดขึ้นเพื่อความอยู่รอด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อการดำเนินงานของโครงการต่อกลุ่มเป้าหมายของงานพัฒนา (Glaser, 2003, p. 217, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิ์กุลวัฒน์, 2551, น. 48) และรวมไปถึงการร่วมมือกับภาคธุรกิจเอกชนที่มีงบประมาณสูงกว่า

2. ปัจจัยผลักดันด้านการเมืองการปกครอง (Political factors) ได้แก่

2.1 ทิศทางและแนวทางการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานของภาครัฐ ที่เน้นการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง โดยการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรอย่างองค์พัฒนาเอกชน และชุมชนมากยิ่งขึ้นโดย คราวเธอร์ และ ทรอตต์ (Crowther and Trott, 2004, p. 4, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 48) ได้ชี้แจงไว้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาปรากฏการณ์ดังกล่าวเริ่มมีให้เห็นในงานนโยบายตั้งแต่ช่วงสมัยของประธานาธิบดี Ronald Reagan ในยุคทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา

2.2 องค์กรพัฒนาเอกชนตื่นตัวในการขับเคลื่อนโดยมีผลประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นที่ตั้ง ไม่ได้เกิดจากผลประโยชน์ทางด้านผลกำไร

3. ปัจจัยผลักดันด้านสังคม (Social factors) ได้แก่

3.1 การทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อน เช่น งานด้านสุขภาพ การศึกษา การขจัดความยากจนในสังคม ฯลฯ มากเกินกว่าความสามารถของภาคส่วนใดภาคส่วนเดียว

3.2 ทูทางสังคม (Social Capital) อันได้แก่ การเพิ่มขึ้นของศักยภาพ และการตื่นตัวของประชากรต่อการมีส่วนร่วมในสังคมนั้น เป็นที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่องานพัฒนา รวมไปถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

3.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานร่วมกันของภาคการพัฒนาในลักษณะแบบพหุลักษณะ (Pluralist) เป็นการยอมรับในฐานะเครื่องมือสำคัญในการได้มาซึ่งนโยบายหรือแนวทางการปฏิรูปที่จะเป็นที่ยอมรับของสังคม (นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 48)

1.3 แรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของแต่ละภาคส่วน

นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์ (2551, น. 48-49) จากปัจจัยในภาพรวมสู่การศึกษาทำความเข้าใจในแรงจูงใจที่มีความเฉพาะตัวของแต่ละภาคส่วนที่กระตุ้นให้เกิดการทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคม การรวบรวมศึกษาข้อมูลทั้งจากภาครัฐ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชน และรวมไปถึงภาคส่วนวิชาการดังต่อไปนี้ เป็นแนวทางให้แต่ละองค์กรภาคส่วนศึกษาทำความเข้าใจในมุมมองและแรงจูงใจของกันและกัน และสามารถนำไปสู่การ

พัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมระหว่างกัน เพื่อสร้างคุณภาพร่วมกันระหว่างองค์กรในการจัดสวัสดิการสังคมต่อไป

ภาครัฐจากการวิจัยเอกสารต่างๆ ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศไทยสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สิ่งหนึ่งที่ผู้ศึกษาพบอย่างสม่ำเสมอและมีความชัดเจนได้แก่ความสำคัญของบทบาทของภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อการทำงานอย่างเป็นหุ้นส่วนทางสังคมร่วมกับภาคประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากภาคประชาชนนั้นกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ และเป็นผู้รับผิดชอบประโยชน์โดยตรงจากงานการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งภาครัฐนั้นหากไม่เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดโครงการนั้นๆ อันเป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของภาครัฐอยู่แล้วที่จะต้องดูแลแก้ไขปัญหาสังคม เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศ ก็จะเป็นภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการความร่วมมือนั้นๆ ตั้งแต่ทั้งบทบาทในงานระดับมหภาคอันได้แก่การกำหนดนโยบายระดับชาติที่ส่งเสริมการทำงานแบบเป็นหุ้นส่วน ไปจนถึงบทบาทในระดับโครงการ เช่น การเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรต่างๆ ให้แก่หุ้นส่วนทางสังคม อันเป็นกลไกและปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จของโครงการความร่วมมือนั้นๆ จากบทบาทดังที่กล่าวมา จึงทำให้เกิดเดส (Geddes, 1998, p. 100, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 49) แสดงความเห็นสรุปไว้ว่าภาครัฐจึงมีอำนาจ และมีปากเสียงซึ่งนำทิศทางโครงการหุ้นส่วนทางสังคมสูง

องค์กรภาครัฐมีหลากหลายระดับ และแต่ละระดับต่างก็มีบทบาทในงานของโครงการที่มีหุ้นส่วนทางสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ภาครัฐส่วนกลางมีบทบาทหลักในงานด้านนโยบาย วางแผนงาน และส่งต่อออกไปเพื่อการดำเนินงานในพื้นที่ต่างๆ ที่ควบคุมโดยหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ ดังเช่นในกรณีโครงสร้างของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีสำนักงานในกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรส่วนกลาง และมีพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พมจ. เป็นหน่วยงานประจำในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดในประเทศไทย ซึ่งการมีเครือข่ายในลักษณะนี้ ประกอบกับขนาดของงบประมาณ และความเชื่อถือที่มีอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ถือได้ว่าเป็นจุดของภาครัฐที่ดึงดูดองค์กรในภาคส่วนต่างๆ ให้เข้าร่วมมาทำงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมด้วย

การริเริ่มการเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนากับภาครัฐจึงมีโอกาสเข้าได้ 2 ช่องทางตามจุดประสงค์และกลยุทธ์ของหุ้นส่วนนั้นๆ กล่าวคือ

1. หากองค์กรพัฒนาเอกชนใดที่ต้องการผลักดันงานด้านนโยบายระดับชาติ อาจจะใช้วิธีการเข้าหาภาครัฐจากส่วนกลาง ในกรณีเช่นนี้มักจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีขนาดใหญ่ มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักดี หรือมีบทบาทในงานพัฒนาระดับเวทีโลก เช่น หน่วยงานขององค์กร

สหประชาชาติ (United Nations) ดังตัวอย่างเช่น ในกรณีขององค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือ UNICEF ที่เข้ามาร่วมจัดทำและลงนามในสนธิสัญญากับรัฐบาลไทยในการทำงานเป็นหุ้นส่วนในงานพัฒนาเด็ก (Royal Thai Government and UNICEF, 2007, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 49) เป็นต้น

ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรธุรกิจใด รวมไปถึงภาคประชาชนกลุ่มใดที่มีการรวมตัวและมีความต้องการทำโครงการงานในระดับพื้นที่ ก็จะใช้วิธีเข้าไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของของภาครัฐ เช่น พมจ. หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินการประสานงานเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในระดับพื้นที่ (Local partnership) ต่อไป

ด้านการทำงานร่วมกับภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานพัฒนาที่สำคัญของภาครัฐ เอ็ดเวิร์ด แอล กเลเซอร์ (Glaeser, 2003, p. 40, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 50) กล่าวไว้ว่า ถึงแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนอาจจะไม่ได้มีรูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบระเบียบเหมือนกับทางภาครัฐ ทว่าการบริหารจัดการขององค์กรสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ได้รับการกระตุ้นจากภาวะของการดำเนินการแข่งขันระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรด้วยกันในการที่จะต้องผลิตผลงานที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความไว้วางใจจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ อันเป็นที่มาของเงินบริจาคเพื่อความอยู่รอดขององค์กร ซึ่งเป็นหนึ่งในเหตุผลหลักที่องค์กรพัฒนาเอกชนยังคงได้รับความไว้วางใจจากภาครัฐในการร่วมทำงาน หรือ แบ่งปันงานด้านสังคมให้รับผิดชอบดูแลจนถึงทุกวันนี้ นอกจากนี้ กเลเซอร์ (Glaeser, 2003, pp. 221-222, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 50) ยังบันทึกไว้ว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมการบริหารจัดการทางการเงินโดยมีการกำหนดแนวทางขั้นตอนที่ถูกต้องเหมาะสมสำหรับผู้บริหารของมูลนิธิและองค์กรพัฒนาเอกชน และจัดให้มีบทลงโทษในกรณีที่ไม่กระทำตามกฎระเบียบนั้น นอกจากนี้ยังมีความตื่นตัวของสื่อมวลชนที่มีบทบาทในการช่วยเฝ้าระวังหรือที่นิยมเรียกกันว่า Watchdog ต่อโครงการพัฒนาสังคมต่างๆ อีกด้วย ซึ่งล้วนผลักดันให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านี้เร่งสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรตนผ่านการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ส่งผลให้ภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนเกิดแรงจูงใจในการอยากร่วมมือเป็นหุ้นส่วนมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของแรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาครัฐ คราวเธอร์ และ ทรอตต์ (Crowther & Trott, 2004, pp. 5-6, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 51) ได้ชี้แรงจูงใจต่างๆ ไว้ดังนี้

1. การสนับสนุนต่องบประมาณการพัฒนาที่มีอยู่อย่างจำกัด และมีแนวโน้มลดลง หรือมีงานโครงการที่ต้องการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น
2. การเพิ่มศักยภาพในการเข้าถึงชุมชนที่เข้าถึงได้ยาก หรือชนกลุ่มน้อยที่รัฐเองเข้าไม่ถึง
3. การเข้าถึงข้อมูล หรือความรู้เฉพาะด้านของหุ้นส่วนการพัฒนา
4. การขยายเพิ่มเติมของทรัพยากรบุคคลในงานโครงการ ในขณะที่ภาครัฐเองมีความจำเป็นต้องลดจำนวนเจ้าหน้าที่ราชการของตนเอง
5. ความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ อันเนื่องจากนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ที่ได้มีการกำหนดไว้
6. โอกาสในการสร้างสถานะความเป็นผู้นำในกรอบงานพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งต่อสังคมหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องนั้นๆ
7. การรักษาไว้ซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของสังคม

1.4 ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกันออกไปตามองค์ประกอบต่างๆ ทั้งนี้ปรัชญาความเชื่อพื้นฐานขององค์กรจะเป็นส่วนสำคัญในการแสดงจุดยืนขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น และยังเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ส่งผลถึงการพิจารณาเลือกหุ้นส่วนในการพัฒนาขององค์กรอีกด้วย ซึ่ง บัณฑิต อ่อนดำ และคณะ (2540, น. 18, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 51-52) ได้แบ่งปรัชญาความเชื่อพื้นฐานออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงศาสนา ไม่ว่าจะเป็นพุทธศาสนา คริสต์ศาสนา หรือศาสนาอิสลาม องค์กรเหล่านี้จะมีค่านิยมและทฤษฎีทางศาสนานั้นๆ เป็นปรัชญาความเชื่อพื้นฐานในการดำเนินงาน
2. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงมนุษยธรรม เกิดขึ้นจากชนชั้นสูงในสังคมที่มีความเห็นอกเห็นใจสงสาร และอยากจะช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยาก ส่วนใหญ่จะไม่มีพื้นฐานทางทฤษฎีมากนัก แต่ เป็นการทำงานด้วยใจรักและด้วยมนุษยธรรมเป็นสำคัญ
3. องค์กรที่มีพื้นฐานเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการเมืองเกิดขึ้นจากปัญญาชน และนักวิชาการในสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ที่มีประสงค์ที่จะแสดงบทบาทในการเข้าร่วมการพัฒนาสังคมในแนวทางประชาธิปไตย ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่ด้อยโอกาสในสังคม

4. องค์การที่มีพื้นฐานเชิงวัฒนธรรมชุมชน เกิดจากการรวมตัวของนักพัฒนาภาคสนามบางส่วนซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานในด้านศักยภาพของชุมชนชนบท ที่จะใช้ระบบโครงสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนเป็นฐานในการพัฒนาตนเองแบบอิสระ องค์การเหล่านี้มักปฏิเสธแนวทางการพัฒนาสังคมโดยรวม แต่กลับเน้นการพัฒนาของแต่ละชุมชนตามแนวทางและผลประโยชน์ของชุมชนนั้นโดยเฉพาะ

ด้านแนวโน้มการทำงานร่วมกันเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ และภาคองค์กรพัฒนาเอกชน จากการติดตามศึกษาของ ลินเดน (Linden, 2002, p. 15, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 52) ในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่าประสบการณ์การร่วมงานระหว่างกันที่สั่งสมมานานกว่า 2 ทศวรรษ ได้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของความเข้าใจ และยอมรับของผู้บริหารองค์กรต่อความสำคัญของการทำงานในลักษณะนี้มากยิ่งขึ้น และนอกจากนั้น การสนับสนุนจากภาครัฐถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการอยู่รอดขององค์กรพัฒนาเอกชนอีกด้วย กล่าวคือ

1. การสนับสนุนทางการเงิน ภาครัฐมีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งจัดเป็นการช่วยทางตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศตะวันตก ที่มีเงินสนับสนุนจากภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการจัดการสังคมในสัดส่วนที่สูงของรายได้เฉลี่ยของภาคองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กรณีประเทศออสเตรเลียมีสัดส่วนถึง 36.8% (สุรพล ปธานวนิช, 2547, น. 125, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 52-53)

2. มาตรการทางภาษี เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนถูกนับเข้าเป็นองค์กรการกุศล ด้วยเหตุนี้กฎหมายในหลายประเทศจึงเอื้อประโยชน์ให้กับการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ อันได้แก่ การได้รับการยกเว้นภาษีรายได้ หรือการยกเว้นภาษีบางประเภท เช่น ภาษีสวัสดิการ (Fringe Benefits Tax) และภาษีการค้า ซึ่งการยกเว้นเหล่านี้ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถซื้อสินค้าได้ถูกกว่าราคาตลาด ในขณะที่ลูกจ้างขององค์กรได้รับค่าตอบแทนจากทำงานมากขึ้น (Burgess, 1994 pp. 60-66, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 53) นอกจากนี้การที่กฎหมายอนุญาตให้นำเงินที่บริจาคมาลดหย่อนภาษีได้ การจูงใจในลักษณะนี้ช่วยให้เกิดการบริจาคมากยิ่งขึ้น

3. สิทธิพิเศษจากรัฐ ในหลายประเทศภาครัฐให้สิทธิพิเศษบางประการแก่องค์กรพัฒนาเอกชน ที่สำคัญได้แก่ การให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้จัดบริการสังคมประเภทต่างๆ ให้กับผู้รับบริการสงเคราะห์จากรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยที่อนุญาตให้ภาครัฐสามารถซื้อบริการทางสังคมจากองค์กรเอกชนได้ ซึ่งเป็นการช่วยให้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนมากมีรายได้เลี้ยงตนเอง (Karger & Stoesz, 2002, pp. 148-149, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 53)

สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าภาครัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญของภาคส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะภาคีสำคัญในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม แต่ทว่าการสนับสนุนทางด้านงบประมาณยังมีอยู่น้อยกว่าเงินช่วยเหลือที่มาจากต่างประเทศ (สุรพล ปธานวนิช, 2547, น. 171, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 53) จึงไม่น่าแปลกใจว่าเหตุใด ที่ทุกวันนี้้องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยเป็นจำนวนไม่น้อยยังคงพึ่งเสียงขององค์กรต่างประเทศมากกว่าเสียงของรัฐบาลไทย

สุดท้ายนี้ คราวเธอร์ และ ทรอตต์ (Crowther & Trott, 2004, pp. 5-6, อ้างถึงใน นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551, น. 53) ได้ชี้แจงถึงแรงจูงใจในการเป็นหุ้นส่วนทางสังคมของภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรพัฒนาเอกชนไว้ดังนี้

1. การสนับสนุนหรือแรงเสริมเพิ่มในงานของโครงการในขณะที่ต้องมีการมีงบประมาณจำกัดหรือมีภาวะเงินบริจาคเข้าสู่องค์กรลดลง

2. แรกกัดตันจากผู้บริจาคหรือแหล่งเงินทุน (donor) ที่ต้องการให้องค์กรเพิ่มประสิทธิภาพของงานในโครงการ ซึ่งการประเมินลักษณะนี้ส่งผลให้องค์กรต้องร่วมงานกับองค์กรอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่ต้องการ

3. แหล่งเงินทุนมักเรียกร้องให้มีการร่วมงานกับองค์กรอื่น หรือไม่เช่นนั้นนั้นก็จะมีผลประโยชน์เพิ่มเติมเสริมแรงจูงใจหากงานโครงการมีการร่วมงานกับองค์กรอื่น

4. แรงเสริมต่อศักยภาพในการเข้าถึงชุมชนเพิ่มมากขึ้น

5. การเพิ่มขึ้นของสมรรถภาพ ขององค์กรในสายตาของสังคมหรือชุมชน

6. การประหยัดเงินทุนขององค์กร

7. การจำเป็นต่อความอยู่รอดของโครงการหรือของตัวองค์กรเอง

8. เสริมสถานะความเป็นผู้นำและบทบาทขององค์กรต่อสังคมหรือชุมชนนั้นๆ

9. การรักษาไว้ซึ่งภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของสังคม

นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์ (2551, น. 137) ได้กล่าวถึง แนวทางวิธีการพัฒนา และ เสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม ว่ามี 3 ขั้นตอน ขั้นตอนหลัก อันได้แก่

1. ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มโครงการ การร่วมตกลงชี้ชัดในจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่จะได้รับการร่วมมือ การมีส่วนร่วมของแต่ละหุ้นส่วนในการจัดทำนโยบายและการวางแผนกลยุทธ์เพื่อนำสู่การปฏิบัติ การลงร่วมกันเพื่อจัดหาทรัพยากรสำหรับงาน การร่วมมือ การร่วมมือกันเพื่อสรรหาและตกลงในวิธีการใหม่ๆ ในการบริหารงานกัน ผู้นำมี

ความสามารถ การผูกมัดตนเองของผู้นำต่อโครงการความร่วมมือ และการตกลงวิธีการประเมินผลลัพธ์ของโครงการร่วมกัน

2. ขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การร่วมมือซึ่งกันและกัน การวางแผนและกำหนดวิธีการทำงาน การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน การตรวจและติดตามผล และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม โดยทั้งนี้แต่ละหุ้นส่วนควรร่วมบริหารรูปแบบของการประสานงานที่เหมาะสมกับโครงการความร่วมมือนั้นๆ อีกด้วย และสุดท้าย

3. ขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญต่างๆ ตามหลักการ อันได้แก่ การตระหนักถึงความสำคัญในการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ โดยไม่ยึดมาตรฐานของทีประเมินหรือใครคนใดคนหนึ่ง แต่เคารพในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกันปฏิบัติงานจริง เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันรู้ร่วมกันมากกว่าการที่ถูกชี้ผิด เพื่อเป็นแนวทางพัฒนาการดำเนินงานต่อไปในอนาคต โดยทั้งนี้ภาคส่วนประชาชนเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญต่อกระบวนการที่ควรได้รับการเสริมพลัง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน

ดังนั้นแนวคิดการเป็นโครงการให้ประสบความสำเร็จของหน่วยงานภาครัฐและประชาชน ที่เข้ามามีบทบาทและร่วมกันดำเนินโครงการให้ประสบความสำเร็จร่วมกัน โดยภาครัฐเข้ามาเป็นเจ้าภาพในการลงทุน สนับสนุนงบประมาณ และการให้ความรู้ความเข้าใจในโครงการ และแรงจูงใจของประชาชนก็คือประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิต นำไปสู่นโยบายในการดำเนินโครงการและการบริหารโครงการหรือกิจกรรม โดยมีเป้าหมายร่วมกัน และรับผิดชอบร่วมกัน ตระหนักถึงคุณค่าในการทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน อย่างเช่นการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในการบริหารจัดการน้ำของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ กรณี โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมะแกงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดเชียงราย ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) ทำการวิเคราะห์ให้การสนับสนุนงบประมาณ กรมชลประทาน เป็นผู้ปฏิบัติด้านนโยบาย การบริหาร และการให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่ถูกต้องแก่สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ และภาคประชาชน คือ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำของโครงการ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำร่วมกันแบบบูรณาการของทุกภาคส่วน เพื่อทำ

ให้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การบริหารจัดการน้ำของโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) เป็นจุดหลักในการพัฒนาน้ำตั้งแต่เริ่มโครงการ วิธีการนี้เป็นที่รู้จักกันดีในหมู่นักพัฒนาตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เนื่องจากทรงเรียกกระบวนการนี้ว่าเป็นการ “ระเบิดจากข้างใน” คือ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นเองเป็นผู้กำหนดวิถีทางของตนเอง เพื่อเลือกแนวทางการพัฒนา และพร้อมที่จะรับกระแสของการพัฒนาจากข้างนอกที่จะมีเข้ามาในอนาคต หากวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอย่างเจาะลึกแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าทรงใช้หลักการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) มานานเป็นเวลาหลายสิบปีก่อนจะเป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย และเริ่มกระทำกันอย่างกว้างขวางในขณะนี้ วิธีการทำประชาพิจารณ์ของพระองค์นั้นเป็นวิธีที่เรียบง่าย และตรงไปตรงมา โดยที่ทรงอธิบายถึง วัตถุประสงค์ และผลที่จะได้รับจากโครงการพัฒนากับพสกนิกรที่เข้ามาแห่นล้อมรอบอยู่ หลังจากนั้นจะทรงถามถึงความสมัครใจ และให้ตกลงกันเองในกลุ่มที่จะได้รับประโยชน์และกลุ่มที่จะต้องเสียสละในขณะนั้นเลย หลังจากได้มีการตกลงใจโดยเสียงเป็นเอกฉันท์แล้ว ก็ทรงเรียกผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนกระทั่งถึงนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดให้มารับทราบและดำเนินการในขั้นต้น ก่อนที่จะพระราชทานให้หน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเชิงบริหาร และวิชาการต่อไปจนเสร็จสิ้นโครงการ (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2549, น. 33-34)

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยึดหลักการพัฒนาโดยคำนึงถึงปัญหาและสภาพแวดล้อมตลอดจนการมีส่วนร่วม และความตั้งใจจริงของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะทรงเห็นถึงความสำคัญของความกระตือรือร้นของสังคมในพื้นที่ ตลอดจนความต้องการของประชาชนมากเป็นพิเศษ และสภาพแวดล้อมนั้นมิได้หมายความว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพเท่านั้น หากแต่หมายถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมจิตวิทยาด้วย ดังพระราชดำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

. . . การพัฒนาจะต้องเป็นไปตามภูมิประเทศทางภูมิศาสตร์ และภูมิศาสตร์ทางสังคมศาสตร์ในสังคมวิทยา ภูมิประเทศทางสังคมวิทยา คือ นิสัยใจคอของคนเราจะไปบังคับให้คนคิดอย่างอื่นไม่ได้ เราต้องแนะนำ เราเข้าไปช่วย โดยที่จะคิดให้เขาเข้ากับเราไม่ได้ แต่ถ้าเราเข้าไปแล้ว เราเข้าไปดูว่าเขาต้องการอะไรจริงๆ แล้วก็อธิบายให้เขาเข้าใจหลักการของการพัฒนานี้ก็จะเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง. . . (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2549, น. 33-34)

จากพระราชดำรัสข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยึดหลักการ “ความต้องการ” และ “ปัญหา” ที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนาตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งแนวพระราชดำรินี้ภายหลังได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางในหมู่นักพัฒนาและนักวิชาการ ที่เรียกกันว่า “ความต้องการจากเบื้องล่าง” (Button Up) ซึ่งเป็นแนวทางที่เป็นความจริงมากกว่าการกำหนดความต้องการจากเบื้องบน ซึ่งไม่สามารถทราบปัญหาและข้อเท็จจริงจากเบื้องล่าง ได้อย่างสมบูรณ์

2.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526, น. 25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณา ตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

สุพัตรา จุณณะปิยะ (2540, น. 150) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้หลายประเด็น ดังนี้

การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการแบ่งปันผลประโยชน์ การตัดสินใจ และการประเมินผลงานด้วยความสมัครใจ โดยปราศจากข้อกำหนดจากบุคคลภายนอก และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก

การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการกระทำที่ประชาชน มีความสมัครใจเข้ามาช่วยในการกำหนดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อตนเอง และมีส่วนดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ต้องมีใช่เป็นการกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

การมีส่วนร่วม คือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงประชาชนเอง การจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องยอมรับในปรัชญาที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความต้องการอยากอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม พร้อมทั้งจะอุทิศตนเพื่อชุมชน และสามารถพัฒนาได้ถ้าได้มีโอกาส และการชี้แนะที่ถูกต้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างมาก เพราะการพัฒนาชนบทที่ยั่งยืนยาวนานนั้น จะต้องให้ประชาชนพึ่งตนเอง ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน การวางแผน วางโครงการ และการปฏิบัติในกิจกรรมใด ประชาชนต้องเข้ามาร่วมคิด ตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานตามโครงการร่วมรับผิดชอบดูแลบำรุงรักษา แม้ว่าบางโครงการเป็นเรื่องของทางราชการ เกินขีดความสามารถของประชาชนก็ตาม ประชาชนควรต้องรับรู้ในทุกขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อในอนาคตประชาชนจะได้ดำเนินการด้วยตัวของเขาเอง

เจริญ ภัทสละ (2540, น. 14) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็น ความพร้อมและโอกาสที่ทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายประชาชนหรือชุมชน ยอมรับผิดชอบและกระทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน และยังให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทฤษฎีที่แตกต่างกัน 4 ความหมาย

1. การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการของประชาชน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้ที่อยู่ในวงนอกระบบราชการ ได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่างๆ ตามสภาวะสังคมที่เป็นอยู่
2. การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเอง ในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม
3. กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

4. กระบวนการที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาส และได้ใช้โอกาสที่ได้รับ แสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิด

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทหลักสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อให้เกษตรกรรับทราบบทบาทสิทธิประโยชน์และความเกี่ยวข้องของตนเองที่ได้รับในการเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งมีวิธีการดังนี้

1. นัดประชุมสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำโดยเลือกสถานที่และช่วงเวลาที่เหมาะสมในภูมิภาคที่มีความสะดวกในการเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้อาจเป็นการประชุมครั้งละ 1 กลุ่ม หรือครั้งละหลายกลุ่มตามความเหมาะสมของสถานที่และจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ

2. ต้องแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ที่สำคัญของโครงการชลประทาน เช่น

- การบริหารน้ำของโครงการฯ
- สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำนั้นๆ อยู่บริเวณใดของโครงการฯ
- สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไรในการบริหารจัดการน้ำของโครงการฯ
- เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องรวมตัวกันเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำของโครงการฯ
- ประโยชน์ที่สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำจะได้รับจากการรวมกลุ่ม
- บทบาทหน้าที่ของตนในการบริหารจัดการน้ำ

3. ให้เกษตรกรตรวจสอบความถูกต้องรายละเอียดของตนเอง

หากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำร่วมเสนอความคิดเห็น ร่วมวางแผน ร่วมลงมือปฏิบัติในกิจกรรมต่างๆ และร่วมในการดูแลรักษา ที่จะส่งผลต่อสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำโดยตรงในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การพึ่งตนเองในท้ายที่สุด

ดังนั้นสามารถสรุปแนวความคิดการมีส่วนร่วม ได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างมาก เพราะการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จะต้องให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้ทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการดำเนินการวางแผน วางโครงการ และการปฏิบัติในกิจกรรมใดๆ ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมตัดสินใจร่วมปฏิบัติการ ร่วมรับผิดชอบ ดูแลบำรุงรักษา ทั้งนี้ เพื่อประชาชนจะได้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ

3. แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและ การเพิ่มประสิทธิภาพ

จากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเยี่ยมราษฎรในพื้นที่ทุรกันดารทั้งภูมิภาคของประเทศนั้น ทรงทราบว่าราษฎรในชนบทประสบปัญหาสภาวะยากจนอันเนื่องมาจากการที่ประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม ดังพระราชดำรัส ณ สวนจิตรลดา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529 ความตอนหนึ่งว่า “หลักสำคัญต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตรเพาะปลูก เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้” (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2548, น. 74)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่คณะบุคคลต่างๆ ที่เข้าเฝ้าถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2549 ความตอนหนึ่งว่า “...แต่ปีนี้ร้านแรงกว่า เพราะว่าบริหารน้ำไม่ดี คำว่าบริหารน้ำ นี้หมายความว่า ถึงเวลาจะปล่อยน้ำลงไป ถึงเวลาที่จะต้องกักน้ำไว้ไม่ทำปี่น้ำถ้ากักไว้ปล่อยในเวลาที่ถูกหลัก ถูกจังหวะ เชื่อว่าไม่ท่วมเท่าที่เป็นอยู่ตอนนี้...”

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริเกี่ยวกับหลักการและวิธีการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีในแต่ละท้องถิ่น

1. การพัฒนาแหล่งน้ำจะเป็นรูปแบบใด ต้องเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ
2. การพิจารณาวางโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ต้องเหมาะสมกับสภาพแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีในแต่ละท้องถิ่น
3. พิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น หลีกเลี่ยงการเข้าไปสร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับคนกลุ่มหนึ่ง โดยสร้างประโยชน์ให้คนอีกกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับการลงทุนนั้น จะมีความเหมาะสมเพียงใดก็ตาม (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2548, น. 1)

เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2551 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริถึงโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยหวด จังหวัดสกลนคร ว่า ยังมีคนใช้ประโยชน์ไม่พอเป็นอ่างเก็บน้ำที่ใหญ่มาก มีน้ำมาก แต่ไม่มีคนใช้ประโยชน์จากน้ำเท่าที่ควร ทรงห่วงเรื่องการใช้น้ำ เพราะอ่างเก็บน้ำห้วยหวดทรงจำได้ว่ามีความจุ 22 ล้านลูกบาศก์เมตร (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2552, น. 41)

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (2549, น. 19-20) กล่าวถึงการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำว่า มีการปล่อยน้ำจากอ่างเก็บน้ำ ผ่านท่อส่งน้ำสู่คลองส่งน้ำสายใหญ่ฝั่งซ้ายและฝั่งขวา โดยเรียกเก็บค่าใช้น้ำทั้งในฤดูฝน และฤดูแล้ง เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกได้กู้ยืม นอกจากนี้ ยังมีการวางแผนการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มพื้นที่การปลูกพืชฤดูแล้งให้มากขึ้น โดยให้ขุดบ่อประจำไร่นาแล้วนำน้ำจากอ่างไปเติม

นอกจากนี้ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ในการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้

1. การเข้าร่วมประชุมกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อวางแผนการใช้น้ำในช่วงต้นฤดูทำนา ช่วงปลายฤดูฝนก่อนที่จะปลูกพืชฤดูแล้ง และประชุมสรุปการปันผลของสมาชิก
2. การพัฒนาอ่างเก็บน้ำและดูแลบำรุงรักษาระบบส่งน้ำ
3. การเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณประโยชน์ เช่น ปลูกป่าเสริม จัดกิจกรรมกลุ่มในโรงเรียน เพื่อถ่ายทอดความรู้ให้แก่เยาวชน และการประชุมทำแผนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

วรารุช วุฒินวิชัย (2539, น. 4) ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารจัดการน้ำ คือ ความพยายามที่จะนำน้ำจากแหล่งน้ำไปทำการเพาะปลูกโดยอาศัยหลักการจัดการ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การปฏิบัติงาน การติดตามผล การประเมินผลและการวิเคราะห์ปรับปรุงแผน เพื่อให้การส่งน้ำเกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของโครงการชลประทานที่วางไว้ โดยมีค่าใช้จ่าย ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญในการจัดการน้ำ คือ

1. น้ำต้นทุน มีปริมาณน้ำต้นทุนที่เชื่อถือได้
2. ความต้องการน้ำ มีปริมาณความต้องการตามช่วงเวลาต่างๆ
3. ระบบส่งน้ำ ชีตความสามารถและประสิทธิภาพในการส่งน้ำ
4. คน ซึ่งหมายถึง เจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผน ฝ่ายปฏิบัติงาน ฝ่ายติดตามผล กลุ่มผู้ใช้น้ำและตัวเกษตรกรเอง

ณัฐฐา หังสพฤกษ์ (2542, น. 233) ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการน้ำ สรุปได้ว่า มาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้ความต้องการทรัพยากรน้ำไม่มากกว่าปริมาณทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ คือ การประหยัดการใช้น้ำซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจ และการใช้มาตรการทางกฎหมาย อาทิเช่น สิ่งแวดล้อม (มลพิษ) หรือทำลายสิ่งแวดล้อม จะต้องเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายในการทำให้สภาพแวดล้อมนั้นกลับสู่สภาพเดิม (Polluter Pays Principle : ppp) การนำ

เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้เพื่อให้การสูญเสียน้ำมีน้อยที่สุด ตลอดจนการส่งเสริมกลุ่มผู้ใช้น้ำ และการมีบทบาทของสตรีในการใช้ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

โดยสรุปแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มุ่งเน้นการใช้น้ำอย่างรู้คุณค่า ตามแนวพระราชดำรัส ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ สวนจิตรดา เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529 ความตอนหนึ่งว่า “หลักสำคัญต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเกษตร เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้” ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำจึง เป็นการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ การใช้น้ำ ประโยชน์จากน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า และสามารถตอบสนองความต้องการการใช้น้ำได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น จึงต้องมีการวางแผนการใช้น้ำโดยเริ่มจากการสร้างจิตสำนึกให้แก่สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ เข้ามามีบทบาทในการบริหารการจัดการจัดสรรน้ำ การดูแลรักษาคลองส่งน้ำ และวัสดุอุปกรณ์ การเกษตรของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งจะทำให้สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำตระหนักและรู้ถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ ซึ่งความต้องการใช้น้ำของมนุษย์เรานั้นจะสูงขึ้น มนุษย์ต้องการนำน้ำมาเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตรกรรม ปศุสัตว์ และการอุตสาหกรรม น้ำเป็นสิ่งช่วยในการดำรงชีพแก่ประชากรทั่วโลกในอันที่จะเพิ่มพูนความอยู่ดีกินดี และภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำ เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ เขื่อน หรือทำนบ เป็นต้น แต่วิธีการดังกล่าวทำได้ก็เฉพาะในภูมิภาคที่มีหุบเขา มีแม่น้ำ ลำคลองไหลผ่านหรือมีสะพานห้วยหนองหรือบึงอยู่แล้วเท่านั้น ยังมีพื้นที่อีกมากมายที่ไม่มีแม่น้ำลำคลองไหลผ่านหรือระบบชลประทานยังไม่ถึง เป็นเหตุให้เกิดการขาดแคลนน้ำไม่สามารถทำการเกษตร ดังนั้น ปัญหาเรื่องแหล่งน้ำจึงเป็นสิ่งสำคัญ

4. ข้อมูลโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมะแกงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย

โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมะแกงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลาง ตั้งอยู่ที่ บ้านมะแกง หมู่ที่ 20 ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย เป็นโครงการที่นายศรีนวล อินต๊ะไชยวงศ์ กำนันตำบลป่าแดด กราบบังคมทูลขอพระราชทานความช่วยเหลือในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยมะแกง เพื่อช่วยเหลือพื้นที่การเกษตรของตำบลป่าแดด ตำบลแม่สรวย และตำบลศรีถ้อย จากสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถ ได้เสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ในคราวเสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรโครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ (บ้านอาข่าเก่า) ในครั้งนี้ และสมเด็จพระบรม

โอรสธิดาฯ สยามกุฎราชกุมาร ได้พระราชทานความช่วยเหลือ โดยให้กรมชลประทาน ทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อไป

ลักษณะของโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมะแกงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นโครงการประเภทเขื่อนดินปิดกั้นลำน้ำ ขนาดทำนบดินสูง 21 เมตร ยาว 206 เมตร กว้าง 8 เมตร มีระบบเหมืองฝายเป็นระบบกระจายน้ำ ความจุ 9,019,790 ลูกบาศก์เมตร เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2547 แล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2549 ซึ่งในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกในฤดูฝนประมาณ 2,000 ไร่ และฤดูแล้ง ประมาณ 500 ไร่ และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยมีการจัดตั้งองค์กรกลุ่มผู้ใช้น้ำเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2549 จำนวน 217 ราย ปัจจุบันประธานคณะกรรมการบริหารขององค์กรฯ ชื่อ นายแปง มหาวุฒิ

สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรมเป็นหลัก สามารถปลูกข้าวได้ปีละ 2 ครั้ง โดยเฉพาะข้าวนาปรัง นาปี และปลูกพืชไร่ เช่น ปลูกกระเทียม กะหล่ำ ฟักทอง ชিং ผักกาดขาวปลี พริก ลำไย และการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (กรมชลประทาน, 2547, น. 7)

5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีการวิจัยของผู้ศึกษาหลายสถาบันที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การเลือกและแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำ ทั้งการประเมินสภาพปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ และแนวทางการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งผู้ศึกษาได้คัดเลือกมา จำนวน 4 เรื่อง (สุพัตรา จุณณะปิยะ, 2540; อุดม ทิพย์เดโช, 2548; สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.), 2548; และ นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์, 2551) โดยสามารถจำแนกผลการศึกษาได้ ดังนี้

5.1 ศึกษาลักษณะการแบ่งปันความรับผิดชอบของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ

สุพัตรา จุณณะปิยะ (2540) ได้ทำการศึกษา โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ด้านการเกษตร ผลการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โครงการต่างๆ พระองค์ทรงถือว่ามีมีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญมากต่อความสำเร็จของโครงการ ทรงมีส่วนร่วมด้วยพระองค์เอง และทรงเน้นให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยตัวเองและทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการพัฒนาที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

อุดม ทิพย์เดโช (2548) ได้ทำการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กอันเนื่องมาจากพระราชดำริ : กรณีศึกษาโครงการอินอ ตำบลศรีสาคร อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำโครงการอินออยู่ในระดับมาก (ร้อยละ 73.8) ทั้งนี้เนื่องมาจากโครงการจัดหาน้ำบ้านอินอ เป็นโครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมมาตั้งแต่เริ่มต้น คือมีการทำประชาคมในเรื่องของโครงการก่อนแล้วมีมติให้ผู้นำชุมชนเป็นผู้นำกราบบังคมทูลพระกรุณาทูลเกล้าขอพระราชทานโครงการจากสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ซึ่งประชาชนมีความเชื่อมั่นในความสำเร็จของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ในระดับสูงกว่าปกติอยู่แล้ว

5.2 การประเมินสภาพปัญหาในการบริหารจัดการน้ำ

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ได้ทำการติดตามและประเมินผล “การบริหารจัดการน้ำโครงการขยายผลทฤษฎีใหม่ วัฒมงคล ชัยพัฒนา” พบว่า หัวหน้ากลุ่มผู้ใช้น้ำและเกษตรกรผู้ใช้น้ำยังไม่มีกำหนดแนวทางกฎกติการะเบียบปฏิบัติการใช้น้ำที่เป็นลายลักษณ์อักษรถือปฏิบัติอย่างชัดเจน ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำยังมีพฤติกรรมละเมิด ลักลอบ เปิดจ่ายน้ำเข้าแปลงเกษตรของตนเอง

กลุ่มผู้ใช้น้ำและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม มีผู้เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ มีผู้เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้ที่มีสระน้ำและสังเกตได้ว่ามีแต่ครัวเรือนในกลุ่มที่ 1 และ 2 เท่านั้นที่เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ สาเหตุที่บางครัวเรือนไม่เข้าเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำก็เพราะยังไม่ได้รับน้ำ และยังไม่ทราบข้อมูลข่าวสารหรือไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้นั่นเอง ครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ส่วนนี้ส่วนใหญ่ ร้อยละ 94.1 ของครัวเรือนที่เป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำจะไม่เสียค่าธรรมเนียมในการเป็นสมาชิก และไม่เสียค่าใช้จ่ายในการใช้น้ำ เมื่อศึกษาความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ใช้น้ำโดยดูจากการเข้าร่วมกิจกรรมของสมาชิกนั้น พบว่า กิจกรรมที่ทำส่วนใหญ่คือ การประชุมกลุ่มผู้ใช้น้ำ แต่สมาชิกมาประชุมก็เพื่อรับฟังคำชี้แจงและทำความเข้าใจร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ชลประทานผู้เปิด-ปิดวาล์วน้ำ ไม่ได้แสดงทัศนคติหรือความคิดเห็นอื่นใด ทั้งนี้อาจเนื่องจากปัจจุบันนี้มีเพียงเจ้าหน้าที่ชลประทานเท่านั้นที่เป็นผู้วางแผนเปิด-ปิดวาล์วน้ำ เคยมีบ้างที่ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำดูแลกันเองปรากฏว่าเพียงอาทิตย์เดียวก็พบปัญหา ดังนั้น เมื่อสอบถามว่าอนาคตกลุ่มผู้ใช้น้ำจะสามารถดูแลเกี่ยวกับการใช้น้ำด้วยตนเองได้หรือไม่ พบว่ามีเพียงร้อยละ 31.4 ที่

ตอบว่าทำได้ ส่วนใหญ่ร้อยละ 68.6 ที่ตอบว่าทำไม่ได้ สาเหตุเนื่องจากกลัวเกิดความขัดแย้งและ
ไม่มีความสามัคคีกัน ซึ่งการบริหารจัดการน้ำจะมีประสิทธิภาพนั้นควรมีกลุ่มผู้ใช้น้ำที่เข้มแข็ง

5.3 ความคิดเห็นต่อแนวทางการสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารจัดการน้ำ

นเรศ สวัสดิกุลวัฒน์ (2551, น 134) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการเป็น
หุ้นส่วนทางสังคมในการจัดสวัสดิการเด็ก พบว่า วิธีการพัฒนาและส่งเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วน
ทางสังคมมี 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผน
ยุทธศาสตร์ ขั้นตอนการประสานงานในการปฏิบัติการ และขั้นตอนการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม
ส่วนการประยุกต์ใช้แนวคิดเป็นหุ้นส่วนทางสังคมในงานสวัสดิการเด็ก กรณี ศึกษาจาก
ต่างประเทศและในประเทศ พบว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตกลงวางนโยบายและแผน
ยุทธศาสตร์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกรณีการทำงานหุ้นส่วนทางสังคมในระดับมหภาค ใน
ระดับมัชฌิมภาคพบว่าโครงการความเป็นหุ้นส่วนก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มากกว่าการแยกกันทำ ส่วน
ในระดับจุลภาคมีลักษณะการทำงานในลักษณะการทำงานเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้เคียงกับการเป็น
หุ้นส่วนระหว่างองค์กร และมุ่งให้ประโยชน์กับทั้งผู้รับและผู้ให้บริการ โดยการกำหนดนโยบายและ
แผนยุทธศาสตร์ระดับมหภาครองรับมีความสำคัญ

จากผลงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องข้างต้นจะเห็นได้ว่าโครงการอันเนื่องมาจาก
พระราชดำริ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ การบริหารจัดการน้ำชลประทานโดยให้ประชาชนจะเข้ามามี
ส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำและเข้ามาเป็นหุ้นส่วนทางสังคม การทำงานแบบบูรณาการของ
หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน ในการเข้ามามีเป็นหุ้นส่วนในโครงการฯ และมีส่วนร่วมในการ
ดำเนินโครงการฯ และร่วมกันพัฒนา ปรับปรุง บำรุงรักษา ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการแต่
อย่างไรก็ตามในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของโครงการประชาชนยังมีเงื่อนไขในปัจจัยหลายๆ
ส่วนประกอบกัน เช่น เวลา ระยะเวลา ทุนทรัพย์ หรือวัสดุอื่นๆ อีกทั้ง บทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วม
กิจกรรมที่แตกต่างกันก็เป็นข้อบ่งชี้ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเช่นกัน ดังนั้น สมาชิกกลุ่ม
ผู้ใช้น้ำจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งจะส่งผลให้
การเพิ่มประสิทธิภาพน้ำที่ได้ผลก็จะเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการน้ำชลประทานเพื่อให้
ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ฐานะมั่นคง สังคมชุมชนอยู่กันอย่างสงบสุข ประเทศชาติมีความสงบ
ร่มเย็น และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำนั่นเอง

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้น การสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารจัดการน้ำของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำนั้นจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งทางด้าน การแบ่งหน้าความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย การประเมินสภาพปัญหาในการบริหารจัดการในด้านความรู้ การบำรุงรักษา การวางแผน และการเข้าร่วมกิจกรรม อันนำไปสู่แนวทางในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนทั้งทางด้านกำหนด การวางแผน การประสานงาน และการประเมินผล ดังตารางในกรอบแนวคิด

6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

