

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยชุมชนกับการจัดการงานสาธารณะ: ศึกษากรณีการจัดการน้ำเสียของชุมชนบางบัว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร นั้นมีจุดมุ่งหมาย เพื่อที่จะศึกษาแนวคิด ทฤษฎี นโยบาย เอกสาร ตลอดจนงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางการวิจัย โดยแยกหัวข้อได้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (participation)
2. แนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (participatory action research)
3. แนวคิดการสัญญาผูกพันกับชุมชน (civic engagement)
4. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation)

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (participation)

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528) กล่าวว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน ซึ่งเป็นภาคส่วนที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ประชาชนในชุมชนจึงเป็นผู้รับผลทั้งด้านบวกและด้านลบจากการพัฒนาเป็นอันดับแรก การพัฒนาที่ยั่งยืนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าไม่มีชุมชนที่เข้มแข็งที่สามารถดูแลตัวเองได้ ดังนั้นในการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับ พัทรี สิโรต และนิวัติ เรืองพานิช (2546) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารจัดการ ในทุกระบวนการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหาร จัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการและกระบวนการทั้งหมด ต้องปราศจากการแทรกแซง

การครอบงำการบังคับประชาชนต้องมีอิสระอย่างแท้จริง ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สัมฤทธิ์ผลจึงเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการประสานผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ (สุริยา ธิสาเวช, 2544, หน้า 35)

1. กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ
2. กลุ่มประชาชนโดยรอบโครงการที่อาจจะมีทั้งผลดีและผลเสียจากโครงการ
3. กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่อาจจะได้รับแต่ผลประโยชน์จากโครงการ

โดยหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ

- 3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเกิดจากความสมัครใจ ประชาชนจึงมีความกระตือรือร้นและให้ข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง
- 3.2 ต้องใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับสถานการณ์
- 3.3 การมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการชาวไทยและต่างประเทศ ต่างก็ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมซึ่งแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เช่น

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2549, หน้า 9-10) กล่าวถึงประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาว่ามี 4 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in decision-making) คือ ขั้นเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม โดยกำหนดระดับของการมีส่วนร่วม วิธีการ ตัวบุคคล และกิจกรรมที่จะดำเนินการ ซึ่งเป็นขั้นการร่วมตัดสินใจที่จะดำเนินการ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของชุมชน (participation in implementation) คือ การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของชุมชน ร่วมงาน ร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญและจำเป็น ร่วมเป็นกรรมการใน โครงการที่เกี่ยวข้อง และร่วมในการบริหารและการประสานงาน

3. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการพัฒนา (participation in benefits) คือ การที่ประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนา โดยมีรายได้เพิ่มขึ้น มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน (participation in evaluation) คือ การประเมินในด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นไปโดยสม่ำเสมอหรือไม่และมีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมมากหรือน้อยเพียงใด รวมถึงการประเมินโครงการ โดยการผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือผ่านกระบวนการทางการเมือง

ยิวตัน วุฒิเมธี (2542, หน้า 23) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ต้องมีกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนระดับท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพคน และการวางแผนพัฒนาที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อเท็จจริง และความต้องการของประชาชน เป็นสำคัญ นักวิชาการต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

Kasperson and Breitband (1974, p. 3) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่ประชาชนจะทำตนเป็นผู้กระทำในกิจกรรมที่สร้างสรรค์ในกระบวนการพัฒนา ซึ่งจะก่อให้เกิดผล 2 ด้าน คือ (1) ประชาชนจะสามารถแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ได้ (2) ผลของกิจกรรมที่ประชาชนได้กระทำไปจะต้องสะท้อนกลับสู่พวกเขาเหล่านั้น ความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคลต่อกลุ่มคน และในระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม ซึ่งถือว่าเป็นส่วนประกอบของกิจกรรมของกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

สรุปได้ว่า จากความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในความคิดริเริ่ม การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งทำให้ผู้ที่รับผลประโยชน์ได้มีโอกาสและใช้โอกาส โดยมีส่วนร่วมในการแสดงความรู้สึกที่บ่งบอกถึงความต้องการให้อีกฝ่ายหนึ่งได้รับทราบวัตถุประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่ง

แนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (participatory action research)

การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีความเป็นมาที่ยาวนานในการสืบหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับชุมชน อุตสาหกรรม บริษัทและองค์กรอื่น ๆ ในทางการศึกษา ก็เช่นเดียวกัน มีลักษณะที่เป็นไปเพื่อการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของชุมชนและสังคมมาก การแก้ไขปัญหา การสอนที่สอนเจาะจงเฉพาะของครูในชั้นเรียน การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมนี้ มีลักษณะในเชิงปฏิบัติการเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงซึ่งบ่อยครั้งที่เคยที่เป็นการรวบรวมข้อมูลทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

จุดเริ่มต้น ของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) John Dewey นักปรัชญาชาวอเมริกา (อ้างถึงใน จิรัช บวรณะฤทธิ์ทวี, จิระโชค วีระสข, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, 2540, หน้า 6) ผู้ริเริ่มแนวคิดใหม่ในการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์นำมศึกษาสภาพปัญหาของสังคม โดยเขาได้เขียน เรื่องเกี่ยวกับการศึกษาเชิงประชาธิปไตยในหนังสือชื่อ เราคิดอย่างไร (how we think) ในปี 1933 ซึ่งเขาได้นิยามกระบวนการสะท้อนความคิด ที่ประกอบด้วยการชี้แนะสภาพปัญหา และกระบวนการทางปัญญา การตั้งสมมติฐาน การให้เหตุผลและการทดสอบสมมติฐานในทางปฏิบัติ โดยเมื่อมีสิ่งเร้ามากระตุ้นความคิดให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับปัญหา ลำดับของความคิดก็เกิดการพลวัต ซึ่งทำให้นักวิจัยสามารถสร้างและกำหนดสมมติฐานเพื่อแก้ปัญหานั้นขึ้นมาอย่างเป็นธรรมชาติ ด้วยเหตุและผลการปฏิบัติการท่ามกลางตัวแปร ซึ่งถูกสร้างขึ้นมามาในสถานการณ์นั้น ๆ กระบวนการใช้เหตุและผล ก็จะเข้ามาทำหน้าที่ในการนิยามและสร้างทฤษฎี เพื่อใช้ปฏิบัติการอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ของระบบการจัดกระทำกับตัวแปรต่าง ๆ

การวิจัยเชิงปฏิบัติการนั้นมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับผู้วิจัย ซึ่งการสร้างความสัมพันธ์ในการวิจัยเชิงปฏิบัติการนั้นควรเสริมสร้างความรู้สึกร่วมกันให้กับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด การสร้างความกลมกลืน หลีกเลี่ยงความขัดแย้งเท่าที่เป็นไปได้ การแก้ปัญหาคความขัดแย้งอย่างเปิดใจ และพูดคุยกันยอมรับในสิ่งที่แต่ละคนเป็นโดยไม่คิดว่าเขาควรจะเป็นเช่นไร การให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันใช้

ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแข่งขันการจัดแย้งหรือการใช้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ Stringer (จิรัช บุรณะฤทธิทวี และคนอื่น ๆ, 2540, หน้า 7) ส่วน สุริยา วีรวงศ์ (2553) กล่าวว่า เครื่องมือที่จะมาช่วยในวิธีวิจัยแบบส่วนร่วมอาจจะใช้เทคนิค Mapping และขั้นตอนการทำวิจัยนี้มีการดำเนินการอยู่ 2 ขั้นตอนหลัก คือ

1. ขั้นตอนการเตรียมการ (pre-research phase)

1.1 การคัดเลือกชุมชนและการเข้าสู่ชุมชนโดยเป็นสิ่งสำคัญและเป็นประโยชน์เพื่อมาประกอบการพิจารณา การตัดสินใจเลือกพื้นที่ดำเนินการเก็บข้อมูล ควรเป็นโดยภาพรวมทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัย

1.2 การสร้างความสัมพันธ์ของชุมชน การวางโครงการอาจจะไม่ขึ้นอยู่กับเราเพียงอย่างเดียว ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยความพร้อมของชุมชนด้วย จะต้องสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้าน ชี้แจงวัตถุประสงค์ของโครงการหรืออาจจะสนทนากับคนในชุมชนคนใดคนหนึ่งเพื่อเป็นกุญแจแนะนำคนอื่น ๆ ต่อไป (snowball sampling technique) และช่วยสร้างความสัมพันธ์ในชุมชนต่อไป

2. ขั้นตอนการวิจัย (research phase) (สถาบันวิจัยสังคม, 2552, หน้า 37)

2.1 การศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาชุมชน เป็นการเน้นการศึกษาวิเคราะห์ชุมชนและให้การศึกษากับชุมชน โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้การฝึกปฏิบัติ อภิปรายถกเถียงเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดกับชาวบ้าน เป็นการประเมินปัญหา และความต้องการของชุมชน เพื่อจัดทำแผนโครงการต่อไป

2.2 การพิจารณาความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการ

2.3 การกำหนดแผนงานโครงการและควรจัดการ ในขั้นตอนนี้ควรให้ชาวบ้านจัดให้มีแกนนำเป็นกลุ่มทำงาน หรือองค์กร เพื่อรองรับการทำโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนา

2.4 การนำแผนไปปฏิบัติ

2.5 การติดตามประเมินผลโครงการ คือ การตรวจสอบว่า ชุมชนสามารถทำกิจกรรม หรือดำเนินงานไปได้ต่อเนื่องหรือไม่ เพื่อวัดผลความสำเร็จของโครงการ

แนวคิดการสัญญาผูกพันกับชุมชน (civic engagement)

Burke (1999, p. 249) อธิบายว่า เครือข่ายกับการติดต่อสื่อสารมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ที่ระดับชุมชนการติดต่อสื่อสารทำได้อย่างรวดเร็วมาก แบบปากต่อปากในกลุ่มคนรู้จักมักคุ้น โครงการพัฒนามีส่วนควบคุมกระบวนการดังกล่าว ซึ่งผ่านการจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรชุมชนหรือประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ วิธีการแบบปากต่อปากในกลุ่มคนรู้จักมักคุ้นถูกนำมาใช้และค่อนข้างประสบความสำเร็จ รูปแบบนี้เป็นลักษณะที่สำคัญของวิธีการติดต่อสื่อสารแบบมีส่วนร่วม บางทีปัจจัยหลักที่เกี่ยวข้อง ก็คือ ความสมดุลระหว่างเครือข่ายแบบหลวม ๆ ที่มีอยู่ของชุมชน กับโครงสร้างแบบทางการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่นักพัฒนามาไหลเวียนได้ดีขึ้น เครือข่ายองค์กรซึ่งเป็นช่องทางที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง สำหรับการดำเนินกิจกรรม ส่งเสริมสุขภาพภาคประชาชน การเชื่อมั่นในเจตนารมณ์ และในตัวสมาชิกทำให้เครือข่ายมีความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน

Burke (1999, p. 261) ได้ชี้ว่า การรักษาความสมดุลระหว่างหน่วยงานสนับสนุนกับเครือข่ายเป็นเรื่องเปราะบาง การสนับสนุนของหน่วยงานภายนอก อาจช่วยให้เครือข่ายเข้มแข็งได้ด้วยการช่วยก่อตั้งและตกแต่งโดยไม่ทำให้วัตถุประสงค์ของการสร้างเครือข่ายเสียหาย ความช่วยเหลืออาจประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เพิ่มทักษะที่จำเป็น เช่น การเจรจาหวานล่อม การติดต่อสื่อสาร การสร้างความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน การใช้เทคโนโลยี การทำบัญชี เป็นต้น
2. การจัดหาผู้เชี่ยวชาญตามความต้องการของเครือข่าย
3. ค่าใช้จ่ายในการจัดหาเทคโนโลยีและเงินทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย
4. รับรองสถานภาพเพื่อให้เครือข่าย ได้รับความสนใจจากรัฐบาลอย่างจริงจัง
5. การเข้าร่วมอภิปราย แสดงความคิดเห็น กับองค์กรระดับนโยบาย องค์กรระหว่างประเทศ หรืออื่น ๆ
6. เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย กับองค์กรอื่น ๆ

Burke (1999, p. 279) เสนอแนวทางการสร้างและพัฒนาเครือข่ายที่มุ่งรักษาความสมดุลระหว่างความต้องการของหน่วยงานสนับสนุนและเครือข่าย ดังนี้

1. ปัจจัยนำเข้าจากภายนอก: ประเด็นสำคัญที่สุด คือ อันตรายอันเกิดจากทรัพยากรจากภายนอกที่ให้ผลเสียมากกว่าผลดี การเปิดกว้าง และกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมสามารถช่วยได้ การรวมศูนย์จะมีมาก ผ่านการจัดหาเงินอุดหนุน และเป็นการทำลายเครือข่าย จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องให้ตัวแทนกลุ่ม มีความรับผิดชอบในการระดมทรัพยากรแทนที่หน่วยงานสนับสนุนจะเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในเรื่องนี้

2. ความเป็นเอกภาพ: รูปแบบที่ถูกออกแบบไว้ ยากที่จะเติบโตได้ แต่ละเครือข่ายอาจไม่เหมือนกัน ต้องเปิดโอกาสให้เครือข่าย ออกแบบของตัวเอง

3. คำนิยาม: เครือข่ายต้อง นิยาม/กำหนดวัตถุประสงค์ และขอบเขตประเด็นหรือขอบเขตพื้นที่ของตัวเอง เครือข่ายจำเป็นต้องแน่ใจว่าไม่ซ้ำซ้อน หรือแข่งขันกับเครือข่ายที่มีอยู่แล้ว แต่จะพัฒนาความสัมพันธ์ไปเชื่อมโยงกับสถาบันที่เกี่ยวข้อง

4. ความเกี่ยวข้องในวงกว้าง: ถ้าจะให้เครือข่ายอยู่รอดเครือข่ายต้องมีสมาชิกที่มีความมุ่งมั่นอยู่เป็นหลัก ในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายมีมากกว่า 1 คน ต้องมีกลุ่มแกนของเครือข่ายที่คอยผลักดัน คนกลุ่มนี้ควรเป็นคนที่ยึดกระตุ่น ให้ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายมีอยู่อย่างต่อเนื่องและควรทำการติดต่อสื่อสารกับสมาชิกที่ห่างหายไปให้บ่อยครั้ง สม่ำเสมอ มีการแบ่งงานให้กับสมาชิกร่วมรับผิดชอบ

5. การมีส่วนร่วม: ปกติเครือข่ายประกอบด้วย สมาชิกขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิจัยขององค์กรชุมชนเป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการส่งเสริมการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใกล้ชิดเพื่อให้แน่ใจว่าคนเหล่านี้ติดต่อและเอื้อประโยชน์ให้กันอยู่

6. ความขัดแย้งภายใน: สมาชิกเครือข่ายมักจะสงสัยระแวงกัน หรือมีวาระแฝงแปลก ๆ ออกไป การเปิดเผยและการติดต่อสื่อสารที่ดีภายในเครือข่าย จะช่วยลดความตึงเครียดได้ ความเป็นประชาธิปไตยและกระบวนการตัดสินใจแบบใสสะอาดมีความสำคัญสำหรับการจัดการกับเรื่องนี้

7. รางวัล: การรับรู้ถึงความพยายาม ที่สมาชิกทุ่มเทให้กับเครือข่าย มีความสำคัญต่อการรักษาไว้ ซึ่งความกระตือรือร้นของสมาชิก แต่ก็เป็นที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น ที่เครือข่ายอาจมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อเวลาผ่านไป กลุ่มแยกตัวออกไปตั้งใหม่วาระที่สนใจเปลี่ยนไป

สมาชิกลาออกหรือเข้ามาใหม่ คุณค่าของเครือข่ายอาจมาจาก สายสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นบริเวณรอบ ๆ เครือข่าย

8. ความยืดหยุ่น: เครือข่ายต้องการกฎและความรับผิดชอบแต่ต้องไม่ตายตัวมากเกินไป ความสามารถในการปรับมีความสำคัญต่อความยั่งยืนของเครือข่าย ขณะที่วัตถุประสงค์ของเครือข่ายควรจะชัดเจน แต่ก็ต้องมีขอบเขตที่เครือข่ายสามารถเปลี่ยนแปลงได้

9. ทำประสบการณ์ให้เป็นเรื่องเป็นราว: ถ้าเครือข่ายเป็นการใช้ประโยชน์จากประสบการณ์การเรียนรู้ก็จำเป็นต้องถูกทำให้เป็นเรื่องเป็นราว เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

10. การให้เงินอุดหนุน: เครือข่ายไม่อาจดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเองจำเป็นต้องใช้เงินและทรัพยากรอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินในการทำงานของเครือข่าย แหล่งอุดหนุนเงินที่หลากหลายเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความยั่งยืนให้กับเครือข่าย

11. ความถูกต้องตามกฎหมาย: เครือข่ายต้องมีชื่อและมีการติดต่อเพื่อจัดตั้งชื่อเสียงเรียงนามของเครือข่าย การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูง และการประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ จะช่วยสร้างความยั่งยืนและพลังอำนาจของเครือข่ายองค์กรชุมชน กับความเข้มแข็งของชุมชน

Mathews (1996, p. 83) จัดทำเอกสารชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้าง และกระบวนการที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ เพื่อกิจการส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะสมาชิกของชุมชนและได้เสนอแนะวิธีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยมีการตรวจสอบสภาพชุมชน เรียกว่า เครื่องมือตรวจสอบสภาพชุมชน (community checklist kit) ซึ่งเขากล่าวว่า ความมีพลังของการมีส่วนร่วมในชุมชน และความเข้มแข็งของชุมชนที่สามารถตรวจสอบสภาพได้จาก

1. โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมของชุมชน
2. กระบวนการตัดสินใจของชุมชนในเรื่องส่วนรวม
3. ลักษณะของผู้นำชุมชน
4. รูปแบบความคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนรวมของประชาชน
5. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานต่าง ๆ และ

6. ความรู้สึกถึงความเป็นชุมชน และบรรทัดฐานของชุมชนเกี่ยวกับความร่วมมือ
 เครือข่ายชุมชนและองค์กรชุมชนเป็น 1 ใน 6 เรื่องที่ Mathews (1996, p. 89)
 ระบุว่า เป็นสภาพที่บ่งชี้ความเข้มแข็งของชุมชน นั่นคือ ในโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม
 ชุมชนที่เข้มแข็งจะมีเครือข่ายของกลุ่มองค์กรประชาชนมีจำนวนมากที่มีบรรทัดฐาน
 ของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และมีความไว้วางใจกัน อันมีผลทำให้เกิดการร่วมมือ
 แบบเต็มอกเต็มใจในระดับสูงประชาชนถูกดึงให้เข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องราวของ
 ส่วนรวม โดยที่มีความสัมพันธ์ต่อกันแบบเท่าเทียมไม่ใช่แบบถูกสั่งให้เข้าร่วมซึ่งลักษณะ
 ความเป็นชุมชนเช่นนี้พื้นที่แต่ละแห่งมีไม่เท่ากันสำหรับชุมชนที่อ่อนแอ หรือหมู่บ้าน
 ที่ไม่มีความเป็นชุมชนหรือที่เรียกว่า “Uncivil Areas” นั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมใน
 การเมืองท้องถิ่น หรือกลุ่มองค์กรของชุมชนและความสัมพันธ์ก็ค่อนข้างจะเป็นไปใน
 ทางตั้ง คือ คนจนพึ่งพาคนรวยอย่างมาก

เรามักได้ยินคำว่า “โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ” อยู่เสมอ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า
 น้ำประปา โทรศัพท์ ฯลฯ อันเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ Mathews (1996)
 เสนอว่าการพัฒนาให้คนในสังคมกลายเป็นพลเมืองและให้สังคมกลายเป็นประชาคม
 หรือชุมชน จำเป็นต้องมี “โครงสร้างพื้นฐาน” เช่นกัน ซึ่งได้แก่ (1) โอกาส เวลา และ
 สถานที่ที่คนในชุมชนจะได้พบและทำกิจกรรมร่วมกัน (2) ช่องทางการติดต่อสื่อสารที่
 เชื่อมต่อกันภายในเครือข่ายที่โยงใยไปทั่วทั้งชุมชน แสดงถึงวิธีการจัดระเบียบในการ-
 ติดต่อกันภายในที่โยงใยไปทั่วทั้งชุมชน แสดงถึงวิธีการจัดระเบียบในการติดต่อกันใน
 เรื่องของส่วนรวม

หมู่บ้านต้องมีที่ให้คนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นคนต่างกลุ่มต่างพวกกันสามารถพูดคุยกัน
 เกี่ยวกับปัญหาที่พวกเขาเผชิญอยู่ร่วมกัน อาจเป็นการประชุมอย่างเป็นทางการของหมู่บ้าน
 หรือการสนทนาในกลุ่มเล็ก ๆ อย่างไม่เป็นทางการก็ได้ ที่ที่ประชาชนสามารถพูดคุยกัน
 ได้นี้ มีส่วนสำคัญต่อการทำให้เกิดเจตนารมณ์ทางการเมืองการแก้ปัญหาของส่วนรวม และ
 การสร้างความเป็น “พลเมือง” ชุมชนที่เข้มแข็ง เท่าที่ Mathews (1996, p. 90) ศึกษา
 ล้วนได้ผ่านความพยายามสร้างโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น โดยจำแนก ระดับพัฒนาได้เป็น
 3 ระดับ คือ

1. ระดับเบื้องต้น อยู่ในระยะแรกที่คนในหมู่บ้านเริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนอื่น ๆ และในเรื่องราวของส่วนรวม ผ่านช่องทางของการเป็นสมาชิกในกลุ่มองค์กรเฉพาะกิจ เล็ก ๆ เช่น กลุ่มกิจกรรมพัฒนา หรือกลุ่มละแวกบ้าน

2. ระดับต่อมา คนในหมู่บ้านจะพัฒนากลุ่มเฉพาะกิจขึ้นเป็นชมรมกลุ่มองค์กร ที่มุ่งดำเนินเพื่อกิจกรรมเพื่อส่วนรวมที่มั่นคงมีการสร้างเครือข่ายกลุ่มไว้ภายใต้ร่วมเงาเดียวกันเพื่อยึดกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ทั้งหมดไว้ด้วยกัน

3. ระดับสูงสุด ชมรมของประชาชน สมาคม และองค์กรเอกชน ที่ได้มีการพัฒนา โครงสร้างและระบบงานอย่างเป็นเรื่องเป็นราว จะไม่มีสภาพเป็นกลุ่มเฉพาะกิจอีกต่อไป องค์กรเหล่านี้เป็นช่องทางให้คนได้มีโอกาสพูดคุยอภิปรายกันทั้งชุมชน ยกย่องความ- สัมพันธ์ระหว่างประชาชนที่เชื่อมเครือข่ายขององค์กร และได้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ซึ่งกันและกันจะเห็นได้ว่า กลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายขององค์กรได้ทำหน้าที่เป็นช่องทาง ในการติดต่อสื่อสาร ดังนั้น โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม หรือประชาคม หรือเครือข่าย องค์กรก็คือ โครงสร้างพื้นฐานของการติดต่อสื่อสารระหว่างคนในชุมชนด้วยกัน

Starkey (1997, p. 153) ให้ความหมายของ “เครือข่าย” ว่า คือ กลุ่มของคน หรือ กลุ่มองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกันหรือได้มีการกระทำกิจกรรม ร่วมกันในลักษณะที่บุคคล หรือองค์กรสมาชิกยังคงมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรม ของตนการได้สร้างเครือข่าย เป็นการทำให้บุคคล และองค์กรที่กระจัดกระจายได้ คิดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการร่วมมือกันด้วยความสมัครใจ อีกทั้งให้สมาชิก ในเครือข่ายมีความสัมพันธ์กันฉันท์เพื่อนที่ต่างก็มีความเป็นอิสระ มากกว่าสร้างการคับค้ำ- สมาคมแบบพึ่งพิง จากการสังเคราะห์เครือข่ายในหลายประเทศ Starkey พบว่า เครือข่าย อาจจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานพัฒนาเอกชน หรืออาจ เกิดขึ้นแบบไม่เป็นทางการ ด้วยการวางแผนและการทำกิจกรรมร่วมกันของบุคคล หรือองค์กรที่สมัครใจ โครงสร้างของเครือข่ายมีได้หลายรูปแบบ แต่ก็มีความสำคัญ น้อยกว่ากระบวนการติดต่อกันหลายทิศทางของสมาชิกภายในเครือข่าย เครือข่ายไม่ใช่แค่ การที่ส่งจดหมายข่าวไปให้สมาชิกตามรายชื่อเท่านั้น แต่ต้องมีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ข้อมูลระหว่างกันช่องทาง การแลกเปลี่ยนและร่วมมือภายใน ซึ่งเครือข่าย สามารถจัดขึ้น ได้ในลักษณะการประชุม การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการทดลอง การสัมมนา การเผยแพร่

เอกสาร และการทำกิจกรรมร่วมกัน ปัญหาของเครือข่าย ที่ Starkey (1997, p. 154) พบว่ามีหลายประการ ดังนี้

1. เครือข่ายที่ไม่มีทิศทางวัตถุประสงค์ ที่ชัดเจน ยากที่จะพัฒนากิจกรรม ของเครือข่าย ให้ตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้อย่างต่อเนื่อง

2. เครือข่ายที่มีสมาชิกหลากหลายประเภทหรือมีความแตกต่างมากระหว่างฐานะ ขนาด ความเข้มแข็ง และสถานภาพอื่น ๆ ของสมาชิก หน่วยงานใหญ่ มีทรัพยากรมาก และสถาบันที่ เจ้าหน้าที่มีการศึกษาสูง เชื่อมั่นในตัวเองมีแนวโน้ม ที่จะครอบงำองค์กร ที่มีขนาดเล็กกว่า

3. การรวมศูนย์ เกิดขึ้นเมื่อผู้ประสานงานของเครือข่าย เลขานุการ คณะทำงาน และคณะกรรมการเริ่มควบคุม และดำเนินการเครือข่าย ในนามของตนเองมากกว่าการประสานงาน และอำนวยความสะดวกให้กับกิจกรรมของสมาชิก การตัดสินใจรวมศูนย์ และการติดต่อสื่อสารภายในเครือข่าย ดำเนินการ โดยเลขานุการ

4. บ่อยครั้งที่เครือข่ายประสบปัญหา อันเนื่องจากการขาดเงินทุนสำหรับการจัดกิจกรรม และการประสานงานภายในเครือข่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เพื่อให้สมาชิกมาร่วมในกิจกรรมของเครือข่าย ส่วนเครือข่ายที่มีทุนก็มักให้ทั่วถึง

5. เนื่องจากภายในเครือข่าย ข้อมูลข่าวสารจะแพร่กระจายไประหว่างคนหนึ่งไปให้กับคนอื่น ๆ ได้อย่างเสรี ทำให้อาจมีการส่งข่าวสาร หรือข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง เครือข่ายต้องสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้คนซักถาม หรือวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ภายในเครือข่ายได้

6. เครือข่าย สามารถถูกกระทบจากการแข่งขันของเครือข่าย หรือองค์กรอื่น ที่มีงานคาบเกี่ยวกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การร่วมมือกัน แต่ก็อาจนำไปสู่การแข่งขันเพื่อให้ได้รับการยอมรับ การสนับสนุนทรัพยากร และการเพิ่มจำนวนสมาชิกได้เช่นกัน ซึ่งแหล่งทุนสามารถใช้จำนวนเครือข่าย ที่มีให้เลือกเป็นข้ออ้างที่จะไม่ให้ทุนสนับสนุนกิจกรรมของเครือข่ายที่คล้ายคลึงกัน

7. การแข่งขันระหว่างเครือข่ายที่มีขอบเขตการดำเนินงาน เหลื่อมซ้อนกันอาจนำไปสู่ความร่วมมือกัน และการช่วงชิงเพื่อให้ได้รับการยอมรับการสนับสนุน และการ-

เข้าเป็นสมาชิกได้ในขณะเดียวกัน ทั้งนี้พบว่า การแข่งขันเป็นตัวการที่สำคัญในการทำลายเครือข่ายที่อยู่ลำดับท้าย ๆ และมีทรัพยากรน้อยอีกด้วย

8. การติดตามและประเมินผลในเครือข่ายมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากธรรมชาติของเครือข่าย คือ ความไม่เป็นระบบและมีโครงสร้างหลวม ที่มุ่งเน้นความก้าวหน้าในอนาคต ไม่ใช่ประสพการณ์ในอดีต นอกจากนี้ยังพบว่า เป็นการยากที่จะนิยามตัวชี้วัดความสำเร็จของเครือข่ายและคุณลักษณะของผลประโยชน์ของการสร้างเครือข่าย ให้มีความเที่ยง

9. เครือข่ายระดับชาติ และเครือข่ายระหว่างประเทศ หลายแห่งพบกับปัญหาอุปสรรคทางการเมือง ทำให้มีสภาพที่ไม่มั่นคงและถูกควบคุมอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนข่าวสารและการวิจารณ์รัฐบาล Starkey ได้เสนอแนวทางในการสร้างเครือข่าย ว่าควรดำเนินการ ดังนี้

9.1 เชิญองค์กร และผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมประชุม โดยมีหัวข้อในการประชุมที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ร่วม หรือมีเป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้องกัน มอบหน้าที่ในการบริหารจัดการการประชุม ให้กับบรรดาผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันรับผิดชอบ การหาข้อตกลงร่วมในกิจกรรม ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมดังกล่าว

9.2 กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเครือข่าย ทิศทาง กิจกรรมหลัก และคุณสมบัติของสมาชิกให้ชัดเจน โดยให้สมาชิกส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในกระบวนการ ซึ่งได้กำหนดด้วย เพื่อป้องกันการครอบงำจากกลุ่มคนบางกลุ่ม ทั้งนี้ควรมีการทบทวนเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคม และความต้องการของสมาชิก

9.3 จัดตั้งกลุ่มแกนของเครือข่ายที่ปวารณาตัวเข้ามาทำหน้าที่ประสานงานจัดการ และส่งกำลังบำรุงให้กับสมาชิก ซึ่งต้องไม่ติดอยู่กับกิจกรรมประจำวันขององค์กรตัวเอง และกลุ่มแกนนำ ต้องดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย ให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ต้องมีการหมุนเวียนเปลี่ยนกลุ่มผู้นำเครือข่าย เพื่อพัฒนาภาวะผู้นำของสมาชิกและป้องกันการผูกขาดอำนาจ

9.4 ความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและความผูกพันที่เหนียวแน่น มีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่าย ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการเลือกกิจกรรม และวิธีการทำงานของเครือข่ายในลักษณะประชาธิปไตย

9.5 เครือข่ายต้องมีวิธีการจัดหาและจัดการทรัพยากร เพื่อความมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนกิจการของเครือข่าย และความสามารถในการพึ่งตนเอง ทรัพยากรนี้ไม่ได้หมายถึงเงินทุนเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงคุณภาพของสมาชิก วิธีการจัดการแบบมีส่วนร่วม เทคโนโลยีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ

9.6 ทำให้เครือข่ายมีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้เครือข่ายและผู้นำของเครือข่ายได้รับการสนับสนุน และความไว้วางใจจากสมาชิกเครือข่าย อีกทั้งยังได้สามารถดำเนินงานได้กว้างขวาง อาจมีชื่อและสัญลักษณ์ของเครือข่าย เพื่อให้เป็นที่จดจำได้ง่าย และอาจส่งข่าวสารไปให้กับบุคคลเป้าหมาย ที่สามารถให้การรับรองเครือข่ายได้

9.7 ควรสนับสนุนให้มีการเชื่อมโยง ระหว่างเครือข่ายกับเครือข่าย เพื่อเสริมให้เครือข่ายมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งมีได้ทั้ง ทางแนวนราบ แนวตั้ง หรือในภูมิภาคต่างระดับกัน การเชื่อมเครือข่ายทำได้ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการด้วยการมีกิจกรรมร่วมกันหรือเป็นตัวแทนร่วมกัน ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องและการร่วมกันประสานงานการประชุม

9.8 ควรมีการติดตามผลและประเมินผล เป็นประจำสม่ำเสมอและถี่ถ้วน โดยดูความสอดคล้องของแผนการทำงานกับวัตถุประสงค์ ความก้าวหน้าและความสำเร็จของเครือข่ายในแต่ละระยะ ทั้งนี้ควรให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดวิธี และเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพของกิจกรรมเครือข่ายและร่วมเรียนรู้ตลอดกระบวนการติดตามและประเมินผล

9.9 ควรมีการจัดหลักสูตรฝึกอบรม ด้านการจัดการเครือข่ายให้กับองค์กรแกนนำและผู้นำเครือข่ายสม่ำเสมอ

10. ถ้าวัตถุประสงค์ของเครือข่ายดี การเชื่อมโยงภายในเครือข่ายเหมาะสมเอื้อให้เกิดความเคลื่อนไหวของกิจกรรมและความเข้มแข็งของสมาชิกโครงการหรือกิจกรรมมีลักษณะกระจายอำนาจไปให้กับมวลสมาชิกที่ได้รับผลประโยชน์ การดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

การจัดเวทีชาวบ้าน นับเป็นกิจกรรมที่ทำให้มีการปรึกษาหารือระหว่างประชาชนเพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาวิกฤตของชุมชน ทำให้ประชาชนได้มีการติดต่อกันและได้พัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ไม่ใช่เป็นเพียงเพื่อมิตรภาพส่วนตัว แต่ทำเพื่อเรื่องของ

ส่วนรวม หมู่บ้านส่วนใหญ่ในทุกพื้นที่ที่ไม่มีการจัดประชุมอย่างเป็นทางการเพื่อพูดคุยกันในเรื่องของส่วนรวมบ่อยนักส่วนใหญ่เป็นการสนทนากันในกลุ่มเล็ก ๆ อย่างไม่เป็นทางการตามร้านค้าที่ชุมชน หรือเมื่อได้พบปะกันในงานกิจกรรมและพิธีกรรมในทางศาสนา งานประเพณีของหมู่บ้าน งานพิธีกรรมของท้องถิ่น งานสังคม โดยเฉพาะในงานบวช (สำหรับสังคมชาวพุทธ) งานแต่งงาน งานศพ หรือระหว่างการเดินทางแลกเปลี่ยนแรงงานกันในการทำนา ทำไร่ ทำสวน อย่างไรก็ตามในทุกตำบลอย่างน้อยจะมีอยู่ 1-2 หมู่บ้านที่พบว่า ได้มีการจัดประชุมเป็นประจำ นอกจากนี้ทุกพื้นที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์แบบญาติพี่น้องของคนในชุมชนว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ที่ทำให้คนต่างมีความเอื้ออาทรและรักใคร่ปรองดองกัน การปลูกความเชื่อมั่นของสมาชิกชุมชน กระบวนการของเวทีสาธารณะจะเป็นตัวที่เร่งให้ความเชื่อมั่นเกิดขึ้นด้วยการวิเคราะห์สถานการณ์ร่วมกัน การแลกเปลี่ยนความคิดและปรึกษาหารือกัน ช่วยให้สมาชิกชุมชนตระหนักรู้ถึงทุนทางสังคมที่มีอยู่และเริ่มมองเห็นช่องทางที่จะแก้ไขปัญหาคด้วยศักยภาพของชุมชน อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า พลังความเชื่อมั่นจะแผ่ขยายครอบคลุมไปทั้งชุมชน มีหลายแห่งได้เกิดการรวมกลุ่มของคนที่เข้มแข็งก่อน ต่อจากนั้นกลุ่มก็กลายเป็นช่องทาง ให้คนทั้งชุมชนได้ติดต่อสื่อสารกัน และผลิตซ้ำความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองและชุมชนให้กับสมาชิกในชุมชนและคนอื่นต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายปฏิบัติ (implementation)

กิตติ บุญนาค (2536) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ วรเดช จันทรร และลิขิต ชีรเวคิน (2530, หน้า 2) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ที่ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ซึ่งเขียนรายงานไว้ในปี 2530 มองว่ากุญแจสำคัญของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ (1) หน่วยงานองค์การ กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นขาดความเข้าใจในนโยบายของส่วนกลาง หรือนโยบายของกรม (2) หน่วยงานระดับปฏิบัติมักจะขาด

ศักยภาพในด้านของบุคคล เครื่องมืออุปกรณ์และงบประมาณ (3) ขาดการติดตามประเมินผลในการปฏิบัติงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (4) ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น

ณรงค์ บุญสวขวัณ (2538) ศึกษาเรื่อง การตอบสนองของประชาชน และ ภาคราชการต่อโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง พบว่า ประชาชนให้การตอบสนองโครงการพัฒนาพื้นที่ปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เนื่องจากประการแรก ความยากจน และด้อยโอกาสจากการพัฒนาในอดีตทั้งด้าน โครงสร้างพื้นฐาน และด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประการที่สอง การที่มีแรงจูงใจจากอาชีพใหม่ และวิธีการผลิตแบบใหม่ ที่ได้เข้ามาสู่พื้นที่ธุรกิจนากุ้งกุลาดำและไร่นาสวนผสม ส่วนไร่นาสวนผสมเป็นอาชีพที่เกิดจากการกระตุ้นของทางราชการ คือ การเปลี่ยนแปลงที่ขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือสนับสนุนทรัพยากรในส่วนราชการเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้น การปฏิบัติงานตามโครงการที่เน้นเป็นพิเศษ คือ การพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน บางหน่วยงานมีการสรรหาบุคลากร และจัดตั้งองค์การ หรือมีศูนย์ปฏิบัติงานพิเศษขึ้นมารองรับการดำเนินงาน ส่วนด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตดำเนินคล้าย ๆ ในระบบราชการปกติ อย่างไรก็ตามในแต่ละหน่วยงานมักจะหยิบยกผลงานหรือกิจกรรม หรือโครงการที่ปฏิบัติมาแล้ว หรือเคยปฏิบัติ หรือ กำลังปฏิบัติแต่อาจจะยังไม่สำเร็จมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของโครงการตามแนวพระราชดำริ ด้วย โดยการเตรียมประชาชนเป้าหมาย คงเน้นการประชาสัมพันธ์ที่สร้างความเข้าใจกับประชาชนมิให้ต่อต้านขัดขวางโครงการเป็นกิจกรรมหลัก

Alexander (1985, p. 413) ได้ให้คำนิยามสั้น ๆ ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดปฏิบัติการที่เป็นแผนการปฏิบัติงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

Bardach (1980, p. 9) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเติบโตตามข้อกำหนดของนโยบาย มุ่งเน้นที่ความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจนและแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติ ในสถานการณ์ที่เป็นจริงและขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหา

ของสังคม ความกลัวเกี่ยวกับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานและจินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมที่ต้องการจะเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายเป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรม สามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

Barrett and Fudge (1981, pp. 12-13) ได้ให้คำนิยามที่อาจจะแตกต่างจากนักวิชาการอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วเพราะเห็นว่า นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมองเฉพาะในเรื่องการผลักดันให้นโยบายเกิดผลในด้านเดียวคงไม่ได้ แต่คำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะหมายความรวมถึง การสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้น หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น และเป็นการแสวงหาคำอธิบายต่อไปอีกว่า ปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ศูนย์กลางความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่าอะไร คือ สิ่งที่ถูกกระทำ (what is done) จุดสนใจของการมองจึงอยู่ที่การกระทำของกลุ่มของบุคคลและของผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำนั้น นอกจากนั้นยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่า มีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไรมากกว่า การตรวจสอบลักษณะเพียงการคาดคะเน มุมมองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่นี้ได้รับการพิจารณาเป็นลำดับขั้นของการตอบสนอง (series of responses) ต่ออุดมการณ์ของข้อผูกพันต่อการกดดันจากสภาพแวดล้อม หรือต่อแรงกดดันจากหน่วยงาน หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามจะเข้ามามีอิทธิพลหรือเข้ามาควบคุมการกระทำนั้น

Hambleton (1983, p. 406) เห็นว่า รากลึกของทฤษฎีนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นแยกกันอยู่คนละส่วนคนละชั้นในลูกโซ่การตัดสินใจ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย คล้ายกับทฤษฎีการบริหาร ที่ว่านโยบาย คือ การตัดสินใจว่าจะทำอะไร (decision as to what to do) ส่วนการบริหาร คือ การทำให้งานที่ตัดสินใจทำนั้นดำเนินไปได้ (getting it done) แต่เป็นการยากที่จะบอกได้ว่าที่ใด คือ ที่ที่นโยบายสิ้นสุดแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้น ประเด็นสำคัญคือ นโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสัมพันธ์กัน

Mazmanian and Sabatier (1989, pp. 20-21) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้นั้น ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย ขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการ คาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนา ผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติและการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้
 2. การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบายหากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ
 3. พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้น จากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติเพื่อจำแนกผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ ถ้าเกิดผลในทางลบ ก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป
 4. พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่
 5. การประเมินกระบวนการทางการเมือง ที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมาย ให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ ให้ประสบผลสำเร็จ
- วรเดช จันทรศร และลิขิต ชีรเวคิน (2530) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ซึ่งให้เห็นถึงงานของ วรเดช จันทรศร และวินิจ ทองประทุม ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ที่เขียนรายงานไว้ใน ปี พ.ศ. 2530 โดยการศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาค ในการนำ

นโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติมองว่า ระบบราชการ คือ กุญแจสำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ แต่จากการศึกษา พบว่า มีปัญหา 4 ประการในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ หน่วยงาน องค์กร กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นขาดความเข้าใจในนโยบายของส่วนกลางหรือนโยบายของกรม หน่วยงานระดับปฏิบัติยังขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณขาดการติดตามประเมินผล การปฏิบัติระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ขาดการประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น

Nagel (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2527, หน้า 27) อธิบายว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) คือ ผู้ที่บุกเบิกการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางศึกษาจนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะและได้ให้คำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือ การดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วนให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่ และเป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการกระทำขององค์การราชการ ที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้านและให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่ถึงปรารถนา

Quade (1982, p. 305) ได้ให้คำนิยาม โดยการมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นตามเป้าหมายของนโยบายเป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนของการนำเพื่อให้เกียรติต่อข้อกำหนด (to honor the prescriptions) ที่เกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นภายหลังที่ได้ตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไปแล้ว

Van Meter and Van Horn (1975, p. 208) กำหนดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายความว่า รวมถึงการดำเนินการโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ในภาครัฐ หรือภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้นแล้ว

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง



แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ ในการดำเนินการสำคัญหลายประการ คือ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการดำเนินการให้พฤติกรรมของบุคคล สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ลดความขัดแย้งระหว่างบุคลิกภาพส่วนบุคคลกับ องค์การทำให้เกิดการทำงานเป็นทีม นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจโดยสนอง ความต้องการทางจิตใจตามทฤษฎีของ มาสโลว์ (ธรรมรส โชติคุณุชร, 2536, หน้า 228-230) ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมนั้นมี หลักการสำคัญ 5 ประการ ประกอบด้วย การทำงานที่อาศัย ประสบการณ์เดิมของสมาชิก เป็นการทำงานที่ทำให้เกิดประสบการณ์การเรียนรู้ และ ความคิดที่ท้าทายแปลกใหม่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเรียนรู้ที่มีปฏิสัมพันธ์กันเองระหว่าง สมาชิกและระหว่างสมาชิกกับวิทยาการ เป็นการขยายความคิดที่มีอยู่ให้ขยายกว้างออกไป รวมถึงมีการสื่อสารด้วยวิธีการพูด การเขียน เพื่อแลกเปลี่ยนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ความคิด (ทวีศักดิ์ นพเกษตร, 2541, หน้า 27) โดยที่ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนานั้น สามารถแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมพิจารณาค้นหาปัญหา การมี ส่วนร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมเพื่อพิจารณาหาแนวทางและวิธีการ แก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหา และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล การดำเนินการ (ภิรมย์ จงคำอาจ, 2545, หน้า 13)

สำหรับยุทธวิธีในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมนั้นอาจใช้วิธีการให้ร่วมคิดประเด็น ปัญหาใกล้ตัวในพื้นที่และมีแนวทางการพัฒนาที่ไม่ยากเกินไปนัก พร้อมกับให้ร่วมคิด ประเด็นปัญหาโดยพิจารณาลำดับกิจกรรมจากง่ายไปยากและสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อ

การแลกเปลี่ยนความคิด และรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน โดยมีการจูงใจเสริมแรงอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจใช้เทคนิคต่าง ๆ มาดำเนินการให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ เช่น เทคนิคการประชุมแบบ A-I-C (Appreciation-Influence-Control) เริ่มจากสร้างความและความตระหนักในปัญหาร่วมกัน เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการสร้างแนวทางการพัฒนาและขั้นตอนในการควบคุมแบ่งงานการปฏิบัติร่วมกัน เทคนิคการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแสวงหาอนาคตร่วมกัน (future search conference) ซึ่งเป็นการร่วมกันพิจารณาสภาพในอดีต สภาพในปัจจุบันและจินตนาการถึงอนาคตที่พึงปรารถนาร่วมกัน อันจะนำไปสู่การวางแผน การปฏิบัติร่วมกัน โดยที่วงจรการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมนั้นเริ่มจากขั้นตอนแรกซึ่งเป็นขั้นตอนของกระบวนการคิดเพื่อค้นหาปัญหา พิจารณาปัญหาและสาเหตุของปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ขั้นตอนที่สองเป็นกระบวนการตัดสินใจ ขั้นตอนที่สามเป็นกระบวนการปฏิบัติ และขั้นตอนสุดท้าย เป็นกระบวนการรับผิดชอบ (สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธา, สำนักมาตรฐานการศึกษา, 2545, หน้า 119-137)

จากแนวคิดและหลักการการมีส่วนร่วม ดังนำเสนอมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นยุทธวิธีที่สำคัญ ทำให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องซึ่งมีหลายเทคนิค โดยมีขั้นตอนสำคัญ คือ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ หรือ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตาม และประเมินผล

กรอบแนวคิด

