บทที่ 5
สรุปผลและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยเรื่อง ความล้มเหลวในการจัดการระบบประปาหมู่บ้านของจังหวัดเชียงราย เพื่อศึกษาหาสาเหตุของความล้มเหลวในการจัดการประปาหมู่บ้านของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และมีแนวทางในการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหานี้อย่างไร โดยศึกษาปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความล้มเหลวของผลผลิตนโยบาย (Policy Output) ที่ปฏิบัติได้หรือไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการอุปโภค-บริโภคของรัฐในชุมชนได้ตามความต้องการโดยจะศึกษาจาก 3 ส่วน ได้แก่ บริบทของการดำเนินการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนองนโยบายของรัฐ การตอบสนองความต้องการของประชาชน และผลประโยชน์ที่คุ้มค่าต่อการลงทุนในการก่อสร้าง ซึ่งการประเมินผลที่ได้นำไปสู่การไม่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ สำหรับผลการศึกษาจากการประปาทั้ง 7 หมู่บ้านนั้น มีความแตกต่างกัน และบางปัญหาก็คล้ายคลึงกัน ทั้งปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้การประปาประสบกับความล้มเหลว ปัจจัยเหล่านี้เกิดขึ้นและเชื่อมโยงเป็นเหตุและผลซึ่งกัน สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

5.1.1 การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านของแต่ละหน่วยงาน

การก่อสร้างและพัฒนาระบบประปาหมู่บ้านของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิ-การ กรมทรัพยากรธรณี และกรมอนามัย มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐในการจัดหาแหล่งน้ำสะอาดในชนบท และยังมีจุดประสงค์เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกประชาชนในชนบท มีขั้นตอนของการดำเนินแผนงานการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ วิธีการในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน จะกำหนดให้มีรูปแบบทำนองเดียวกันทั่วประเทศ อาจจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของ ขนาด รูปแบบประปา และหน่วยงานดำเนินการ ซึ่งแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ การออกแบบ การจัดสร้าง การใช้งาน และการบำรุงรักษา

หน่วยงานของรัฐ จะเป็นผู้ดำเนินการโดยตรงในขั้นตอนของการออกแบบ และจัดสร้าง ในส่วนของการใช้งานและการบำรุงรักษาและซ่อมแซม จะเป็นการดำเนินการโดยชุมชน ซึ่งการประปาจะประกอบด้วย กรรมการการประปาดำเนินการบริหารกิจการประปา ตามหลักการและแนวทางบริหารกิจการประปาหมู่บ้านที่รัฐกำหนดให้ และผู้ดูแลรักษาระบบประปาทำหน้าที่การบำรุงรักษาและซ่อมแซมระบบประปา ส่วนผู้ใช้น้ำเป็นผู้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการประปา และหน่วยงานของรัฐจะสนับสนุนการให้ความรู้ด้วยการฝึกอบรม ในเรื่องหลักการบริหารกิจการประปา การใช้และการซ่อมบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน ให้แก่คณะกรรมการประปาหมู่บ้านและผู้ใช้น้ำ

5.1.2 สรุปผลการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการระบบประปาชนบท รพช. ทั้ง 7 หมู่บ้าน มีรายละเอียดดังนี้

กรรมการประปาหมู่บ้านทั้ง 7 หมู่บ้าน มีคณะกรรมการมีจำนวนตั้งแต่ 4 คน-11 คน มีปัญหาในการทำงานคือกรรมการไม่รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ปล่อยให้เป็นภาระของผู้ดูแลรักษาระบบประปา ที่จะต้องทำหน้าที่ในการบริหารแทบทุกด้าน และกรรมการยังขาดความรู้ความชำนาญด้านการบริหารจัดการ ไม่มีการประชาสัมพันธ์การรายงานผลการดำเนินงานกิจการประปาของหมู่บ้าน ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการไม่โปร่งใสในการบริหาร และกรรมการบางบ้านไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยผู้ใช้น้ำ แต่ได้รับแต่งตั้งจากประธานกรรมการเพียงคนเดียว โดยผู้ใช้น้ำไม่มีส่วนร่วม ทำให้สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำขาดความเชื่อถือในตัวกรรมการและการมีส่วนร่วมในการประปาหมู่บ้านน้อยมาก

5.1.2.1 การจัดการด้านการผลิตและจ่ายน้ำ ระบบประปาชนบท รพช.

ปัญหาที่พบในการผลิตและการจ่ายน้ำ ของระบบประปาหมู่บ้าน ทั้ง 7 แห่งมีลักษณะปัญหาคล้ายๆ กันแทบทุกบ้าน คือการประปาผลิตน้ำไม่เพียงพอกับความต้องการของสมาชิก ผู้ใช้ น้ำที่อยู่ต้นน้ำจะได้น้ำมากกว่าปลายน้ำเพราะเพิ่มจำนวนสมาชิกมากเกินไป การจัดการที่ไม่เป็นระบบ ทำให้ต้นทุนในการผลิตน้ำสูง ระบบชำรุดบ่อย น้ำประปาไหลช้า จ่ายน้ำไม่ทั่วถึง และไม่มีการประชุมหรือชี้แจงความก้าวหน้าปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานให้แก่สมาชิกทราบเป็นระยะ มีการผลิตและจ่ายน้ำตลอดวัน ยกเว้นประปาบ้านห้วยเดื่อมีการเปิด-ปิด เป็นเวลา (ช่วงหน้าแล้ง) แต่ก็ประสบปัญหาปริมาณน้ำที่ใช้ผลิตไม่พอ

5.1.2.2 การบริหารด้านการเงินการบัญชี

ปัญหาการบริหารด้านการเงินการบัญชี ไม่มีการเก็บเงินเพื่อระดมทุนเข้ากองทุนประปา ไว้ใช้จ่ายฉุกเฉินเมื่อระบบประปาชำรุดเสียหาย ยกเว้นบ้านอ่างต่ำได้มีการเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้าไว้เป็นกองทุนประปา แต่ไม่ได้เปิดบัญชีออมทรัพย์ฝากธนาคารไว้ในนามของกองทุนประปาหมู่บ้าน แต่จะเก็บเงินสดไว้ที่กรรมการ การจัดทำบัญชีรายรับ-รายจ่ายบันทึกไว้เป็นยอดรวมแต่ละเดือนไม่ได้ชี้แจงรายละเอียด ไม่มีสรุปรายรับ-รายจ่ายประจำปี ผู้ดูแลรักษาระบบประปาจะได้รับค่าตอบแทนประมาณเดือนละ 800-1,500 บาท

5.1.2.3 การบริหารด้านการดูแลและบำรุงรักษา

ปัญหาการบริหารด้านการดูแลและบำรุงรักษา ผู้ดูแลรักษาระบบประปาจะทำหน้าที่ในการล้างและเปลี่ยนวัสดุถังกรอง จะล้างถังกรองก็ต่อเมื่อเห็นว่าน้ำไม่สะอาด มีกลิ่น มีสีขุ่น เนื่องจากผู้ดูแลฯ ต้องทำหน้าที่หลายอย่างจึงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานในหมู่บ้าน เช่น บ้านป่าสักใต้จะจ้างแรงงานในหมู่บ้านล้างถังกรอง ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม และผู้ดูแลฯไม่ตรวจสอบข้อบกพร้องของระบบประปาอย่างสม่ำเสมอ เมื่อระบบประปาชำรุดผู้ดูแลฯ ไม่สามารถซ่อมเองได้ ซึ่งผู้ดูแลฯ ส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถทางด้านช่างเพียงเล็กน้อย

5.1.3 ความรู้และความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ

5.1.3.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ใช้น้ำ

ผู้ใช้น้ำจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 79.3) และเป็นหัวหน้าครอบครัว (ร้อยละ 90.8) มีอายุตั้งแต่ 21-78 ปี อายุโดยเฉลี่ย 45 ปี มีสมาชิกในครัวเรือน 1-4 คน (ร้อยละ 73.3) ผู้มีรายได้ในครัวเรือน 1-2 คน (ร้อยละ 84.33) ประกอบอาชีพการเกษตร (ร้อยละ 59.4) และมีรายได้ต่อคนต่อปี 0-24,000 บาท (ร้อยละ52.54) รายได้โดยเฉลี่ยต่อคนต่อปี 20,500 บาทและจบการศึกษา ป.1-ป.6 (ร้อยละ74.6)

5.1.3.2 การมีส่วนร่วมในการประปาหมู่บ้าน

ผู้ใช้น้ำจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สมาชิกในครัวเรือนไม่เป็นคณะกรรมการประปา (ร้อยละ 80.6) การเข้าร่วมประชุมการประปาหมู่บ้าน เข้าร่วมประชุมทุกครั้ง (ร้อยละ 74.2) แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมเป็นบางครั้ง (ร้อยละ 63.1) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน เข้าร่วมทุกครั้ง (ร้อยละ 85.3) มีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการประปาหมู่บ้าน (ร้อยละ 85.7) และมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ดูแลประปาหมู่บ้าน (ร้อยละ 80.2)

5.1.3.3 ความคิดเห็นและการใช้น้ำประปาหมู่บ้าน

การก่อสร้างระบบปาชนบทในหมู่บ้านตัวอย่างทั้ง 7 หมู่บ้าน ส่วนใหญ่มีระบบประปา 2หน่วยงาน (ร้อยละ 75.1) ผู้ใช้น้ำจากกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเจ้าของการประปาคือ ชาวบ้านในหมู่บ้าน (ร้อยละ 72.8) น้ำประปาใช้ดื่มได้ทันที (ร้อยละ56.7) ใช้น้ำประปาเป็นน้ำกินและน้ำใช้ (ร้อยละ 71) เสียค่าน้ำต่อเดือนราคาตั้งแต่ 0-30 บาท (ร้อยละ 49.7) ราคาค่าน้ำต่อปริมาณน้ำ 1 หน่วยเหมาะสมแล้ว (ร้อยละ 83.4) ใช้บ่อน้ำตื้นแทนน้ำประปาหากน้ำประปาไม่ไหล (ร้อยละ 81.6) ผู้กำหนดระเบียบข้อบังคับที่เป็นแนวทางการบริหารของการประปาคือกรรมการเสนอผู้ใช้น้ำลงมติยอมรับ (ร้อยละ 56.2) ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงประปา (ร้อยละ 94.5) และไม่มีการกระทำผิดระเบียบการใช้น้ำประปา (ร้อยละ 89.9)

จากสรุปผลการศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้ใช้น้ำ อาจจะกล่าวได้ว่าผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีรายได้เฉลี่ยต่อปีประมาณ 20,500 บาท ร้อยละ 61.3 และเป็นผู้ที่รัฐงดเว้นภาษีเพราะถือว่าเป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 90,000 บาทต่อปี (ผู้มีรายได้น้อย) และยังมีความรู้น้อยระดับการศึกษาต่ำซึ่งส่วนใหญ่จบ ป.1-ป.6 เป็นอาชีพเกษตรกรและรับจ้าง ภาครัฐจะต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้วยความเป็นพื้นฐานด้านสวัสดิการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และเป็นเขตชนบท เช่น สนับสนุนโครงการก่อสร้างทางในชนบท ส่งเสริมอาชีพ จัดหาแหล่งน้ำสะอาดดื่มบริโภคด้วยการประปาหมู่บ้าน ฯลฯ

จากข้อมูลการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยในชุมชน เช่น ผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่เห็นว่าผู้ที่เป็นเจ้าของการประปาหมู่บ้านคือชาวบ้านในหมู่บ้าน ระเบียบข้อบังคับที่เป็นแนวทางการบริหารการประปาได้มาจากการลงมติยอมรับของผู้ใช้น้ำ ข้อมูลที่ได้บ่งบอกว่าเป็นสิ่งที่ดีเหมาะสมน่าจะส่งเสริมให้การประปาหมู่บ้านประสบผลสำเร็จได้ แต่ก็มีบางปัจจัยที่ทำให้ปัจจัยเหล่านี้ไม่เป็นผล เช่น ผู้นำหมู่บ้านได้กำหนดตัวบุคคลกรรมการแต่ละตำแหน่งไว้ก่อน แล้วแจ้งให้ผู้ใช้น้ำรับทราบหากไม่มีการคัดค้านให้ถือว่าได้ลงมติยอมรับ และผู้ใช้น้ำไม่ได้รับการนิเทศงานและการอบรมจากหน่วยงานรัฐ เพื่อการเตรียมความพร้อมของชุมชนก่อนการก่อสร้าง (หัวข้อที่ 4.1.2.2 ข้อ 4) โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการฯ รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำประปาหมู่บ้าน ก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างประปา และการสื่อสารที่สร้างความเข้าใจในระบบประปาของชุมชน และเงื่อนไขในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ก่อสร้าง (หัวข้อที่ 4.1.2.2) และหลักการบริหารกิจการประปา (หัวข้อที่ 4.1.5) ที่คาดว่าจะสามารถทำให้การประปาประสบสำเร็จ ซึ่งจากผลการศึกษามีหลายประการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว เช่น การระดมทุนจากผู้ใช้น้ำเพื่อจัดตั้งกองทุนประปาหมู่บ้านไว้ใช้จ่ายฉุกเฉินทั้ง 7 หมู่บ้านที่ศึกษามีเพียงบ้านฮ่างต่ำเพียงหมู่บ้านเดียว

5.2 การอภิปรายผล

ผลการศึกษาเรื่อง ความล้มเหลวในการจัดการระบบประปาหมู่บ้านของจังหวัดเชียงราย สามารถแยกอภิปรายตามวัตถุประสงค์และสมมุติฐาน ในการวิจัยได้ ดังนี้

5.2.1 การดำเนินตามแผนงานโครงการก่อสร้างระบบประปาชนบท รพช.

แผนงานโครงการก่อสร้างระบบประปาชนบท รพช. มีความบกพร่องด้านความรู้ ข่าวสารและข้อมูล แผนงานไม่ได้มีการสำรวจความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ใช้น้ำและข้อมูลข่าวสารไม่มีความชัดเจน ตลอดจนผู้นำหมู่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการวางแผน อุทัย เลาหวิเชียร (2541) ได้กล่าวถึงปัญหาของแผนงานที่ขาดความรู้ ข่าวสารและข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานหรือโครงการที่นำไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แผนงานหรือโครงการล้มเหลว เพราะความรู้ ข่าวสารและข้อมูลเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์การซึ่งมีประโยชน์ต่อการจัดการ และบ่อยครั้งเรียกว่า "สายเลือดขององค์การหรือตัวแทนที่จะทำให้องค์การมีชีวิตต่อไป" ดังนั้นความรู้ ข่าวสารและข้อมูล เป็นประโยชน์ในการกำหนดเป้าหมายและนำเป้าหมายไปสู่การปฏิบัติ

การดำเนินการตามแผนงานของหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการเฉพาะส่วนเน้นเป้าหมายเพื่อที่จะให้ได้งบประมาณให้คงอยู่และเพิ่มเติมในปีต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน (Bureaucracy) ของ แมก เวเบอร์ (Max Weber) (อ้างใน อุทัย เลาหวิเชียร, 2541) ที่สรุปได้ว่าระบบราชการเป็นองค์การแบบแนวดิ่ง (บนสู่ล่าง) ได้อาศัยกำลัง เงิน โครงสร้างและกฎระเบียบข้อบังคับเข้าจูงใจและควบคุมในองค์การให้ปฏิบัติงานตามการบัญชาการหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิบัติ ซึ่งในทางตรงกันข้ามการวางแผนจะต้องเกิดจากพื้นฐานความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (ล่างสู่บน) ในทำนองเดียวกัน สัมพันธ์ เตชะอธิก (2531) กล่าวว่าข้อบกพร่องของการบริหารงานของระบบราชการไทย ว่าขาดการประสานงานที่ดี จากการทำงานในพื้นที่ตอบสนองความต้องการของกรมสังกัด มากกว่าการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น การทำงานต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางที่ไม่การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง (สัมพันธ์ เตชะอธิก, 2531 อ้างใน จีรพัฒน์ หอมสุวรรณ, 2539) เนื่องจากลักษณะการปกครองเป็นแบบรวมศูนย์ (Centralization) ดังนั้น เป้าหมายของราชการจะยึดถือนโยบาย เป้าหมาย มากกว่าการยึดถือปัญหาของท้องถิ่น จึงไม่มีการศึกษาปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

โครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านเป็นโครงการที่มีหลายหน่วยงานดำเนินการแต่ละหน่วยงานต่างปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเป้าหมาย (ด้านปริมาณ) จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของพื้นที่ก่อสร้าง เช่น พบว่าหมู่บ้านตัวอย่างมีระบบประปาที่ก่อสร้างในหมู่บ้าน มากกว่า 1 ระบบ ซึ่งก็เป็นปัญหาของการจัดโครงสร้างของกระทรวงที่แบ่งกรม (เป็นนิติบุคคล) และแบ่งภาระหน้าที่ของแต่ละกรมในลักษณะที่เบ็ดเสร็จในตนเอง ตลอดจนจัดสรรงบประมาณเป็นรายกรม ทำให้กระทรวงขาดเอกภาพ สร้างปัญหาในการประสานงานและเกิดความซ้ำซ้อนของงาน

สุขุม นวลสกุล และคณะ (2523) ได้กล่าวถึงปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน ว่าเป็นปัญหาของการจัดโครงสร้างของกระทรวง ที่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างกรม และระหว่างกระทรวง ในระดับจังหวัด หน่วยงานที่ปฏิบัติงาน จังหวัดและอำเภอ ที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาระดับกรม ทำให้การประสานงานในระดับพื้นที่ของหน่วยงานต้นสังกัดต่างๆ จึงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่างสังกัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและการใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ

5.2.2 การจัดการโครงการก่อสร้างระบบประปาชนบท รพช.

เนื่องจากโครงการก่อสร้างระบบประปาชนบท รพช. เป็นโครงการที่รัฐลงทุนแบบให้เปล่า ซึ่งอายุการใช้งานของระบบประปามีข้อจำกัด (ไม่เกิน 4 ปี) เนื่องจากไม่มีการซ่อมบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้ได้ตลอดเวลา ผู้ใช้น้ำให้ค่าตอบแทนมูลค่าต่ำกว่าค่าซ่อมบำรุงรักษาระบบประปา และผู้ใช้น้ำน้อยกว่าเป้าหมาย

ในกรณีหมู่บ้านตัวอย่างมีระบบประปาของหน่วยงานอื่นด้วย ทำให้เกิดการแข่งขันด้านบริการ ขณะที่ผู้บริโภคหรือผู้ใช้น้ำเป็นกลุ่มเดียวกัน ทำให้โครงการสิ้นเปลืองงบประมาณและการบริหารโครงการแบบไม่เหมาะสม สุวัฒน์ พัฒนไพบูลย์ (2532) ได้กล่าวถึงการบริหารโครงการขององค์การส่วนใหญ่ที่องค์การมีสภาพสลับซับซ้อนมากขึ้น และเพิ่มโอกาสให้มีการละเมิดนโยบายขององค์การเนื่องจากความเป็นอิสระของหน่วยงานทำให้โครงการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากขึ้น เพิ่มความยุ่งยากในการบริหารงานและทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากบุคคลได้น้อยลง และในทำนองเดียวกัน มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และอดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (2538) ได้กล่าวถึงปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐว่าจากการที่มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่จัดหาและจัดสรรน้ำ เพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป แต่ปัญหาคือ น้ำมาจากแหล่งเดียวกัน ทำให้เกิดความความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานได้และปัญหาที่จะตามมาก็คือ ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ทำให้เป็นการสูญเปล่าของงบประมาณ ไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน

การติดตามงานและประเมินผลของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ติดตามประเมินผลโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ให้ข้อมูลแบบเข้าข้างตนเองไม่ได้เข้าไปเก็บข้อมูลในพื้นที่อย่างแท้จริง ซึ่งข้อมูลที่ได้ส่งผลให้การวิเคราะห์เพื่อการพัฒนานโยบายล้มเหลวและผิดหลักของการพัฒนา เสถียร เหลืองอร่าม (2524) กล่าวในเรื่องของการวิเคราะห์นโยบายว่าการวิเคราะห์และการพัฒนานโยบายมีอุปสรรที่สำคัญคือการร่วมมือประสานงานว่า ถ้าหากขาดการร่วมมือประสานงานที่ดีแล้วมักจะล้มเหลวหรือผิดหลักของการพัฒนา

5.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ใช้น้ำ

คณะกรรมการประปาหมู่บ้านเป็นกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งเป็นบุคคลที่สามารถใช้อำนาจกำหนดบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่งและชี้นำรูปแบบการทำงานให้ได้ผลประโยชน์ในกลุ่มของตนเอง โดยที่ประชาชนผู้ใช้น้ำไม่มีอำนาจต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อย่างแท้จริง ตลอดจนประชาชนผู้ใช้น้ำเป็นผู้ที่มีการศึกษาน้อย รายได้ต่ำ การมีส่วนรวมในการบริหารและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับรายงานผลการศึกษาของ สุฟ้า บัณฑุกุล (2540) เรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการประปาหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดลำปาง พบว่าปัจจัยที่นำไปสู่การบริหารที่ไม่ประสบความสำเร็จได้แก่ ปัญหาความยากจน การขาดการศึกษา มีการปกครองแบบอุปถัมภ์ ผู้นำไม่มีความรู้และขาดเครือข่ายการเรียนรู้ในการพัฒนา ขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ภายในชุมชน และผู้ใช้น้ำไม่มีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสาร และในทำนองเดียวกันรายงานผลการศึกษาของ ชุมพร ยุวรี (2536) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลเอื้ออำนวยต่อโครงการจัดสร้างระบบประปาหมู่บ้านในเขตชนบท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ในประเด็นกลุ่มประปาที่ประสบความสำเร็จ จะมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า โดยพิจารณาจากรายได้สุทธิของครอบครัว การมีเงินออม การถือครองที่ดินและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม

ในทำนองเดียวกัน แนวคิดทางพฤติกรรม ในเรื่องของแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองของ อับราฮัม มาสโลว์ (อ้างใน พิสมัย วิบูลย์สวัสดิ์, 2543) สามารถนำมาประกอบการอธิบายปัจจัยที่ผู้ใช้น้ำขาดการมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยพิจารณาจากลำดับขั้นแรงจูงใจของมาสโลว์ ที่ได้กล่าวถึงลำดับขั้นแรงจูงใจที่จะนำไปสู่การพัฒนาตนเองของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ให้ประสบความสำเร็จที่สมบูรณ์ มาสโลว์เชื่อว่าแรงจูงใจในระยะแรกคือการตอบสนองความต้องการที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เมื่อได้รับการตอบสนองแล้วถึงจะเริ่มต้องการจะพัฒนาตนเองไปสู่ขั้นที่ก้าวหน้าสูงขึ้น ดังนั้นการที่ผู้ใช้น้ำขาดการมีส่วนร่วมในการบริหาร เนื่องจากแรงจูงใจในระยะแรก ไม่

ได้รับการตอบสนองเพราะบุคคลจะกลุ้มกังวลกับการทำมาหาเลี้ยงชีพอยู่ตลอดเวลา ทำให้ผู้ใช้น้ำขาดการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมกับชุมชน

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการดำเนินแผนงานและโครงการก่อสร้างระบบประปาชนบทของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งก็มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้แก่หน่วยงานกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี และกรมอนามัย ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีอย่างจำกัดของรัฐ ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าต่อการลงทุน สนองตอบความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ได้ดียิ่งขึ้น

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ มีข้อค้นพบหลายประการที่สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการพัฒนา ให้การดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำสะอาดด้วยระบบประปาชนบทประสบความสำเร็จมากขึ้น โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

การประปาหมู่บ้านประสบผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ของรัฐ ที่ต้องการให้ระบบประปาหมู่บ้านแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภคในเขตชนบทได้ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณตามเป้าหมายในการก่อสร้างเพียงอย่างเดียว แต่ทั้งนี้จะเกี่ยวกับปัจจัยทางวิศวกรรม ผู้ใช้น้ำ เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และการจัดการมาประกอบพิจารณาในแง่มุมต่างๆ ตั้งแต่การพิจารณาโครงการจนถึงการใช้น้ำและการบำรุงรักษา ลักษณะการจัดการประปาหมู่บ้านเป็นการมองภาพรวมทุกกระบวนการอย่างต่อเนื่องและพร้อมกัน ซึ่งเป้าหมายความสำเร็จสูงสุดของการจัดการประปาหมู่บ้าน คือ ความสามารถของกลุ่มผู้ใช้น้ำที่จะใช้น้ำจากระบบประปาหมู่บ้านให้ได้ใช้น้ำอย่างพอเพียงและยาวนานคุ้มค่าต่อการลงทุน มีข้อเสนอแนะในการดำเนินแผนงานดังนี้

5.3.1 การศึกษาความต้องการของประชาชน

ความรู้ ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน เป็นรากฐานสำคัญที่สุดของการบริหารการพัฒนาโครงการคือ ความรู้ ข่าวสารและข้อมูลของประชาชนและสิ่งแวดล้อมของโครงการ จะช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดเป้าหมายใหม่หรือปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของแผนงานในกรณีที่จำเป็น การที่ผู้ปฏิบัติได้ให้ความสำคัญในการติดตามข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะการศึกษาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนว่ามากน้อยเพียงใด ตลอดจนการวิเคราะห์ในเรื่อง

ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการดำเนินงานของแผนงาน สถานภาพทางสังคมเอื้ออำนวยหรือไม่ ทัศนคติและค่านิยมของประชาชนมีลักษณะที่เอื้ออำนวยหรือไม่ ผู้นำและบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือมีอิทธิพลมีท่าทีอย่างใดต่อการปฏิบัติตามแผนงาน มีกลุ่มผลประโยชน์สนับสนุนหรือต่อต้านในการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลกระทบภายนอกหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายนอกโครงการ เช่นการใช้น้ำมีผลต่อปริมาณน้ำในแหล่งอื่น เพราะข้อมูลที่ได้มีความสำคัญสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการดำเนินงานแต่ละแห่ง

5.3.2 การพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขึ้นกับความสามารถและความรู้ของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างมาก เพราะความพร้อมของหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงขนาดและความสามารถของเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง และการมีชีวิตชีวาของหน่วยงานซึ่งมีผลจากการบริหารองค์การที่มีประสิทธิภาพ ให้ความสำคัญและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานให้มีสมรรถนะ ทักษะเกี่ยวกับการพัฒนาและความรู้ทางวิชาการ เทคนิค และวิชาชีพ โดยเฉพาะลักษณะพิเศษที่จะนำโครงการไปสู่การปฏิบัติ

การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีความกระตือรือร้นหรือลักษณะเต็มใจที่จะปฏิบัติด้วยความเห็นใจเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น ให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสจะใช้วิจารณญาณได้มาก และในขอบเขตที่กว้างขวางที่มีผลต่อการหลีกเลี่ยงคำสั่งได้ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติเห็นด้วยกับนโยบายและเต็มใจที่จะสนับสนุนโอกาสของความสำเร็จของการดำเนินแผนงานตามนโยบายก็จะมีมาก

5.3.4 การติดตามและประเมินผลโครงการของหน่วยงาน

การติดตามผลของการนำในโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความจำเป็นที่จะต้องติดตามผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะได้มีการปรับหรือแก้ไขโครงการให้สอดคล้องมากขึ้น หรือยกเลิกกลยุทธ์และเทคนิคเกี่ยวกับโครงการ ดังนั้นหน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญในการติดตามผลงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่อย่างแท้จริง เพราะจะทำให้การประเมินผลโครงการได้ข้อมูลที่เป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการเพื่อการพัฒนาได้

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ความล้มเหลวของโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านนอกจากจะทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณของแผ่นดินแล้ว และยังทำให้เกิดความสิ้นเปลืองของ

ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย และปัญหาคุณภาพน้ำจากแหล่งน้ำใต้ดินและน้ำบาดาล ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติและที่สร้างขึ้นเองได้มีความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้และการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพของรัฐ พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างไม่ประหยัดของประชาชนผู้ใช้น้ำ ทำให้น้ำบาดาลลดปริมาณลงและความสามารถหรือประสิทธิภาพในการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ โดยปราศจากการคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพลุ่มน้ำ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ส่งผลให้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่เสื่อมโทรมลง จำเป็นต้องได้รับการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพ ในทำนองเดียวกัน สุธาวัลย์ เสถียรไทย (2544) ได้กล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้เสนอโครงการพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่คือองค์กรของรัฐและบริษัทเอกชน กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ตลอดจนองค์กรอิสระ และประชาชนผู้ให้ความสนใจกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่เกิดจากโครงการ เป็นปรากฏการที่เกิดมาจากกระบวนการตัดสินใจในการเสนอและดำเนินการอย่างขาดหลักการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นปัญหาและอุปสรรคของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งมีผลให้การใช้น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินไม่มีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงกฎหมายและการจัดระบบโครงสร้างของการบริหาร และจัดการทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำเสียใหม่ ให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้