

บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย  
ของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นางสาวอรจิรา หมั่นจง



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2559

**Roles of Government Officials in the Flood Prevention Policy of the Department  
of Water Resources (Ministry of Natural Resources and Environment)**

**Miss Onjira Muenjong**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

SukhothaiThammathirat Open University

2016

**หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย  
ด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ  
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**ชื่อและนามสกุล** นางสาวอรจิรา หมั่นจง


**วิชาเอก** การเมืองการปกครอง


**สาขาวิชา** รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

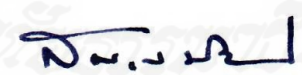
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนศักดิ์ สายจำปา)

  
.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมปฤณ นิยมไทย)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกัน  
อุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม

**ผู้ศึกษา** นางสาวอรจิรา หมั่นจง **รหัสนักศึกษา** 2548000880 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย **ปีการศึกษา** 2559

### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ (2) กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ และ (3) การมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสารอื่นๆ และการสัมภาษณ์ ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ข้าราชการประจำในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ จำนวน 7 คน และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำคือ บทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎระเบียบข้อบังคับขององค์กรซึ่งได้มีการกำหนดโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจนในการตัดสินใจ การออกกฎหมาย และการกำหนดนโยบาย (2) กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายจะเริ่มตั้งแต่การชี้ปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดทำกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการติดตามประเมินผล (3) การมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและภาครัฐได้รับรู้สภาพปัญหาของประชาชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำในอนาคต

**คำสำคัญ** บทบาทของข้าราชการประจำ การกำหนดนโยบาย การป้องกันอุทกภัย กรมทรัพยากรน้ำ



**Independent Study title :** Roles of Government Officials in the Flood Prevention Policy of the Department of Water Resources (Ministry of Natural Resources and Environment)

**Author:** Miss Onjira Muenjong; **ID:** 2548000880; **Degree:** Master of Political Science;

**Independent Study advisor:** Yuttaporn Issarachai, Associate Professor; **Academic year:** 2016

### **Abstract**

The objectives of this research are (1) to study roles of government officials in the flood prevention policy of the Department of Water Resources (2) to study the participation process of government officials in the flood prevention policy of the Department of Water Resources and (3) to study the participation of government officials in the flood prevention policy of the Department of Water Resources.

The qualitative approach was used to apply in this research. Data collection was gathered from literature review and in-depth interview. Samplings were teachers in 17 government officials in the Department of Water Resources. Then, the data were analyzed using a content analysis method and a descriptive analysis method.

This research found that (1) the role of government officials in the flood prevention policy of the Department of Water Resources is using of authority in accordance with the rules and regulations of a clear scope of organization to decision making, legislation and policy. (2) The participation process of government officials in the flood prevention policy included identification of the problem, root cause analysis, strategic planning, strategic or guidelines of implementation, strategic planning for water resources management and monitoring. (3) The participation process of government officials in the flood prevention policy of the Department of Water Resources is to give an opportunity for sharing the opinion in order to prepare the strategic planning for water resources management.

**Keywords:** Roles of Government Officials, Policy, Flood Prevention, Department of Water Resources

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมปฤถณ นิยมไทย ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำและติดตามการทำค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณท่านรองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ ผู้บริหาร และข้าราชการประจำของกรมทรัพยากรน้ำทุกท่านที่กรุณาเสียสละเวลาให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์และการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จนเป็นผลให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี รวมทั้งคณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่ช่วยประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ความรู้แก่ผู้ศึกษา นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำคณะรัฐศาสตร์ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกด้านเอกสารและการประสานงานต่างๆ และขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ เพื่อนนักศึกษาทุกคนที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำ และเป็นกำลังใจในการทำวิจัยเล่มนี้เสร็จสิ้น

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัว ที่คอยสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจที่สำคัญยิ่งในทุกด้าน ทำให้ผู้ศึกษามีกำลังใจในการศึกษาค้นคว้าอิสระให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

อรจิรา หมั่นจง

มิถุนายน 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญภาพ .....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
ประเด็นปัญหาที่ศึกษา .....	4
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	4
กรอบแนวคิดของการวิจัย .....	4
ขอบเขตการศึกษา .....	5
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	7
แนวคิดรัฐราชการ .....	7
แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ .....	9
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม .....	13
ทฤษฎีระบบราชการ .....	18
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	20
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา .....	23
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	23
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	23
การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	23
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	24

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	25
ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ .....	25
บทที่ 5 สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	38
สรุปการวิจัย .....	38
อภิปรายผล .....	43
ข้อเสนอแนะ .....	50
บรรณานุกรม .....	52
ภาคผนวก .....	57
ก แบบสัมภาษณ์ .....	58
ข บทสัมภาษณ์ .....	63
ประวัติผู้ศึกษา .....	85



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย .....	5
ภาพที่ 2.1 แผนภูมิกระบวนการนโยบายสาธารณะ .....	12
ภาพที่ 2.2 ภาพแสดงแนวคิดความสัมพันธ์การมีส่วนร่วม .....	16



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐกับมนุษย์มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะมนุษย์อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ และต้องอาศัยรัฐเป็นที่แสวงหาสิ่งที่ต้องการของตน และเช่นเดียวกันรัฐก็ต้องอาศัยมนุษย์เป็นองค์ประกอบเพื่อความสมบูรณ์ของรัฐ รัฐประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาลและอำนาจอธิปไตย รัฐถือเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ ภายในรัฐ โดยมีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานในรัฐ หรือเรียกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการปฏิบัติหน้าที่ และรับเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของประเทศไทย ส่วนองค์กรที่บุคคลดังกล่าวปฏิบัติงานอยู่นั้นเรียกว่า ส่วนราชการ (ข้าราชการไทย สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560 จาก <http://th.wikipedia.org>)

ประเทศไทยถือเป็นรัฐที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ หลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการ รัฐมีความพยายามในการใช้การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาท สถานะหรือค่านิยมของข้าราชการให้ข้าราชการมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งเน้นเปลี่ยนแปลงที่ตัวข้าราชการโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ในหน่วยงานภาครัฐ และเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนที่มองข้าราชการว่าเป็น “ข้าราชการเข้าขามเย็นขาม” ให้เป็น “ข้าราชการรับใช้ประชาชน” ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และเป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการจัดสรรทรัพยากรหรือตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐต้องจัดให้ประชาชน เช่น ด้านการศึกษา รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ด้านสาธารณสุข รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ด้านผู้บริโภค รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีมาตรฐานปลอดภัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้านข้อมูลข่าวสาร รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความ

มั่นคงของรัฐหรือความลับของทางราชการ เป็นต้น ข้าราชการจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ที่พึงได้ และหากข้าราชการไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายและมีบทลงโทษตามความผิดนั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 14-17)

น้ำถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งการเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การคมนาคม การท่องเที่ยว และการผลิตพลังงาน รวมถึงระบบนิเวศต่างๆ แต่ด้วยการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ทำให้มีความต้องการใช้น้ำเป็นจำนวนมาก เมื่อความต้องการใช้น้ำของประชาชนมีมากขึ้น ในขณะที่ป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาการพังทลายของดินส่งผลให้การกักเก็บน้ำหรือการชะลอน้ำตามธรรมชาติลดลงอย่างมาก ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศที่แปรปรวนจึงนำไปสู่ปัญหาอุทกภัย ซึ่งสถานการณ์อุทกภัยเป็นภัยที่เกิดจากน้ำท่วมหรือสภาวะที่น้ำไหลเอ่อ ล้นฝั่งแม่น้ำ ลำธาร ทางน้ำ หรือเกิดจากการสะสมน้ำบนพื้นที่ซึ่งระบายออกไม่ทัน เนื่องจากการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มักเกิดขึ้นในพื้นที่ราบลุ่ม ชุมชนเมืองใหญ่ๆ ซึ่งเกิดจากฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน หรือแม้แต่น้ำท่วมฉับพลันเป็นภาวะที่เกิดอย่างฉับพลันในพื้นที่ เนื่องจากฝนตกในพื้นที่ซึ่งมีความชันมากและการกักเก็บน้ำได้น้อย เช่น บริเวณต้นน้ำซึ่งมีความชันของพื้นที่มาก พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายทำให้การกักเก็บน้ำหรือด้านทานน้ำลดลงหรือเกิดจากสาเหตุอื่นๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย เป็นต้น และเนื่องจากน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความรวดเร็ว โอกาสที่จะป้องกันหรือหลบหนีจึงมีน้อย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน พืชผลทางการเกษตร การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การอุปโภคบริโภคและความเสียหายอื่นๆ เป็นจำนวนมาก เช่น เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมามีเกิดอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ที่สร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนจำนวนมากถึง 4 ครั้ง มีพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายถึง 74 จังหวัด คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทั้งสิ้น 32,017,995,447.88 ล้านบาท และจากการสำรวจสถิติที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 – 2554 เกิดอุทกภัยถึง 224 ครั้ง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทั้งสิ้น 186,842,073,324.50 ล้านบาท (ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 จาก <http://thaipublica.org>) ดังนั้นความสำคัญด้านอุทกภัยต่อประเทศไทยเรานั้นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและควรหาแนวทางป้องกันและแก้ไขเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด (ศิริพงษ์ หังสพฤกษ์, 2549) กรมทรัพยากรน้ำในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร โดยทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนแม่บท การศึกษาวิจัย พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำ ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ให้สอดคล้องกับ



นโยบายของรัฐบาล เพื่อส่งเสริมบทบาทของประชาชน ในการมีส่วนร่วมกับการทำงานของภาครัฐ เริ่มจากการคิด การนำเสนอความเห็น การลงมือปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามและประเมินผล เพื่อสร้างการยอมรับในแผนงานของโครงการและกิจกรรมของภาครัฐที่เข้าไปดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ประกอบกับนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดินของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เกี่ยวข้องกับน้ำ คือ ข้อ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (6.8) แก้ปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนทั้งที่ท่วมเป็นบริเวณกว้างและท่วมเฉพาะพื้นที่ และปัญหาขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่และบางฤดูกาล ซึ่งนำความเสียหายและถูกร้อนมาให้แก่เกษตรกร โดยระดมความคิด เพื่อหาทางป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงดังเช่นเหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 และหาวิธีที่จะแก้ปัญหาน้ำท่วมเฉพาะพื้นที่ให้ลดลงโดยเร็ว ไม่กระทบต่อพืชผล ส่วนภาวะภัยแล้งจนเกิดการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรนั้น รัฐบาลจะเร่งดำเนินการจัดสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายครอบคลุมทั่วพื้นที่เพาะปลูกให้มากที่สุด ซึ่งจะสามารถทำได้ในเวลาประมาณ 1 ปี และ ข้อ 9 บริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศและมีกระบวนการบูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกันของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดทำแผนงาน โครงการ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยจัดตั้งหรือกำหนดกลไกในการบริหารจัดการน้ำพร้อมทั้งมีการนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้ในระบบของการบริหารจัดการน้ำและการเตือนภัย ทำให้ตัวข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาอำนวยความสะดวก หรือตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, 2558, น. 1-3)

ข้าราชการจึงมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ เนื่องจากมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องทำงานร่วมกันหลายฝ่าย และข้าราชการถือเป็นกลไกของรัฐที่มีบทบาทและหน้าที่ในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ ร่วมกับประชาชนทุกภาคส่วน โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศเจริญก้าวหน้า ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ดังนั้น ข้าราชการจึงมีความสำคัญเสมือนหนึ่ง “ข้อต่อตรงกลาง” ที่เชื่อมระหว่างข้างบนคือรัฐบาลกับข้างล่างคือประชาชน โดยการทำงานจากระดับบริหารลงไปถึงข้าราชการที่อยู่ในพื้นที่ รวมทั้งมีความสำคัญในการขับเคลื่อนทิศทางของประเทศและมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกระดับ จึงจำเป็นต้องสร้างอุดมการณ์ของข้าราชการให้ยึดมั่นในความถูกต้อง ยึดหลักความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ ไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ต้องวางตัวเป็นกลาง ปฏิบัติตนให้เป็น



แบบอย่างของข้าราชการและประชาชน ตลอดจนยึดมั่นในศีลธรรมอันดี เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง

## 2. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา

การศึกษาเรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกัน อุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยกำหนดโจทย์การวิจัยคือ ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยอย่างไร กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยเป็นเช่นไร และผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายนั้นเป็นอย่างไร

## 3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1 เพื่อศึกษารoles บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกัน อุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

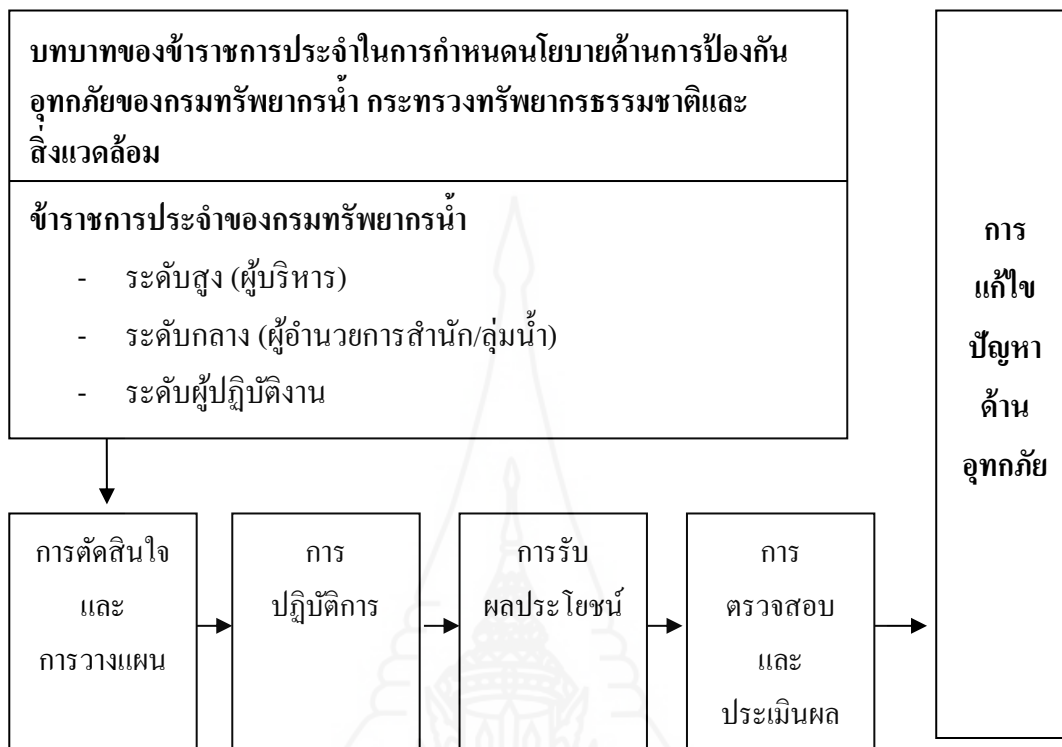
3.2 เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3 เพื่อศึกษาผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย ด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## 4. กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการสัมภาษณ์ บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งผู้วิจัยได้ กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



## 5. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง วัตถุประสงค์ของการวิจัยในการกำหนดนโยบายด้านการ ป้องกันอุตภักข์ของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยผู้วิจัยได้ กำหนดขอบเขตการศึกษาดังนี้

- 5.1 กำหนดขอบเขตการศึกษา คือ การกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุตภักข์ของ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- 5.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ข้าราชการประจำในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ
- 5.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา คือ เดือนมกราคม – กรกฎาคม 2560

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 บทบาท หมายถึง การปฏิบัติตามสิทธิ หน้าที่อันเนื่องมาจากสถานภาพของบุคคล เนื่องจากบุคคลมีหลายสถานภาพในคนเดียว ฉะนั้นบทบาทของบุคคลจึงต้องปฏิบัติไปตาม สถานภาพในสถานการณ์ตามสถานภาพนั้นๆ

## 6.2 ข้าราชการประจำ หมายถึง ข้าราชการประจำในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ

6.3 การกำหนดนโยบายของรัฐบาล หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรม หรือการกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงาน ที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน

6.4 นโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย หมายถึง แนวทาง มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดขึ้นล่วงหน้า ทั้งทางด้าน โครงสร้างและที่มิใช่ด้าน โครงสร้าง เพื่อลดหรือควบคุมผลกระทบในทางลบจากสถานะน้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลัน

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

7.1 ได้ทราบถึงบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.2 ได้ทราบถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย ด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.3 ได้ทราบถึงผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกัน อุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดรัฐราชการ
2. แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. ทฤษฎีระบบราชการ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดรัฐราชการ

อำมาตยาธิปไตย อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า รัฐราชการ หรือภาษาอังกฤษเรียกกันว่า Bureaucratic polity โดย ศาสตราจารย์เฟร็ด ดับเบิลยูริกส์ (Fred W. Riggs) อดีตอาจารย์มหาวิทยาลัย แห่งรัฐฮาวาย ใช้เรียกระบบการปกครองของไทยสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และ จอมพลสฤษดิ์ ธีระราชต์ โดยเขียนหนังสือชื่อว่า Bureaucratic Policy หมายถึง ระบอบการปกครองของไทยสมัยที่ นายทหารครองอำนาจ รัฐสภาไทยมิใช่เป็นสภาผู้แทนราษฎรตามความหมายของประชาธิปไตยที่ แท้จริง เพราะสมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะสมัยจอมพลสฤษดิ์ธีระราชต์ เป็นสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่ง เรียกว่าสภานิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 อีกทั้งคณะรัฐมนตรีก็ประกอบด้วยข้าราชการ ประจำ (ระดับปลัดกระทรวง) ซึ่งจะสวมหมวก 2 ใบ นัยหนึ่งดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองในขณะเดียวกัน ต่อมาภายหลังคำนี้มีใช้กับประเทศอื่นด้วย ซึ่งหมายถึง การ ปกครองซึ่งอำนาจการบริหาร เริ่มต้นตั้งแต่การวางนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ การจัดการงบประมาณ ขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ เป็นการปกครองโดยข้าราชการซึ่งได้มีโอกาส เข้ามาปกครองเพราะอำนาจของตำแหน่งในรัฐบาล ในขณะเดียวกันอำนาจการเมืองก็ขึ้นอยู่กับ ข้าราชการทหาร ซึ่งมีกองกำลังจัดตั้งและได้อำนาจมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ส่วนในความหมาย

ภาษาไทย อำมาตยาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่อำมาตย์เป็นใหญ่และมีอำนาจในการบริหารประเทศ (อำมาตยาธิปไตย สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560 จาก <http://www.manager.co.th>)

ระบอบอำมาตยาธิปไตย เน้นไปที่การบริหารบ้านเมืองที่ข้าราชการเป็นใหญ่ ความคุมอำนาจกลไกต่างๆ ไว้ และเป็นผู้กำหนดทิศทางประเทศแต่ฝ่ายเดียว ในขณะที่เดียวกันอำนาจการเมืองก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการทหาร ซึ่งมีกองกำลังจัดตั้งและได้อำนาจมาจากการปฏิวัติรัฐประหารแต่การบริหารทั่วไปอยู่ที่ข้าราชการประจำ เพราะเป็นผู้ที่มีข้อมูล ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจึงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในยุคของทหารที่มีอำนาจในการปกครองเห็นได้ชัดเจนในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร การปกครองในยุคนี้ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเป็นใหญ่ในแผ่นดินภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เริ่มจากแผนแรก 6 ปีในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และก่อนหน้านั้นก็มีอุตสาหกรรมที่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่สังคมไทยเป็นสังคมเกษตร มีการค้าขายสินค้าเกษตรเป็นหลัก ส่วนสินค้าที่เป็นเครื่องใช้ประจำวันก็มาจากอุตสาหกรรมพื้นบ้านและการสั่งนำเข้า การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้รัฐบาลทหารและพลเรือนที่เรียกว่าอำมาตยาธิปไตย ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสังคม คือการนำไปสู่เศรษฐกิจกึ่งเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม มีชนชั้นกลางเกิดขึ้นนอกระบบราชการรวมกันเป็นสถาบัน คือ สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า และสมาคมธนาคารไทย ในขณะเดียวกันภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยหน่วยราชการที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานระดับชาติ คือ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และธนาคารแห่งประเทศไทย และการบริหารในภูมิภาค ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ การปกครองโดยอำมาตยาธิปไตยภายใต้สภาวะสังคมที่เป็นการผสมผสานของคลื่นสามลูกอัลวินทอฟเฟอร์ได้กล่าวถึงความเป็นจริงของสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงตามยุคโลกาภิวัตน์ได้แก่ คลื่นลูกที่หนึ่งคือสังคมเกษตร คลื่นลูกที่สองคือสังคมอุตสาหกรรม และคลื่นลูกที่สามคือสังคมข้อมูลข่าวสารจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากคนกลุ่มใหม่ในสังคมซึ่งเป็นชนชั้นกลางนอกระบบราชการ ต้องการระบบการเมืองแบบเปิดเพื่อมีส่วนร่วมในทางการเมือง เหตุการณ์ในครั้งนั้นได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือชนชั้นนักธุรกิจที่เคยเป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ของข้าราชการระดับสูง ได้เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงหรือโดยอ้อม ด้วยการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองหรือตั้งพรรคการเมืองขึ้นเองแต่ขณะเดียวกันกลุ่มอำมาตยาธิปไตยก็ยังมีบทบาทอยู่ ทางออกของสังคมไทยคือ การมีระบบประชาธิปไตยครึ่งใบโดยการผสมผสาน โดยเปิดโอกาสให้นายทหาร และข้าราชการพลเรือนมีบทบาททางการเมือง โดยนายกรัฐมนตรีนี่ไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง มีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ขณะเดียวกันกลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจที่กลายเป็นนักการเมืองก็มีโอกาสจัดตั้งพรรคการเมือง

ส่งคนลงเลือกตั้ง และเป็นรัฐมนตรี ซึ่งสภาพดังกล่าวนี้เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 โดยกลุ่มพลังเดิม อันได้แก่ อำมาตยาธิปไตยทำการล้มล้างระบบการเมืองแบบเปิด เพื่อจะสถาปนาอำมาตยาธิปไตยขึ้นใหม่ เป็นความพยายามที่จะกลับคืนสู่อำนาจอีกครั้ง แต่เนื่องจากสังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วจึงต้องหาทางออกด้วยการ “ประสานประโยชน์” ตามปรัชญาของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ อันเป็นที่มาของประชาธิปไตยครึ่งใบ (อำมาตยาธิปไตย สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2560 จาก <http://www.dhiravegin.com>)

รัฐราชการ เป็นระบบการปกครองและการเมืองอยู่ภายใต้การยึดกุมของระบบราชการอย่างค่อนข้างเด็ดขาด ระบบราชการเป็นผู้บริหารจัดการหลักของกิจการสาธารณะและเป็นผู้ถืออำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือเข้ามามีอำนาจทางการเมืองรัฐราชการจึงถือเป็นตัวแบบในการอธิบายการเมืองไทยได้ดีในช่วงหนึ่ง คือระหว่างปี 2490 – 2500 รัฐธรรมนูญ 2475 ได้อนุญาตตามความประสงค์ของฝ่ายอนุรักษนิยมไทย ที่จะกำหนดให้รัฐสภาจากการเลือกตั้ง ต้องถูกกำกับควบคุมโดยสมาชิกฝ่ายบริหารหรือสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งด้วยระบอบรัฐราชการหลังรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คู่ตั้งมั่นและแข็งแกร่งขึ้นในประเทศไทย เป็นการรวมการบริหารและการวางแผนนโยบายไว้ที่ผู้นำซึ่งเป็น ผบ.ทบ. ถ้ามองวิวัฒนาการสังคมไทยก็จะเห็นได้ว่าจากราชาธิปไตยซึ่งเป็นระบบการเมืองการปกครองก่อน 2475 ไปสู่อำมาตยาธิปไตยระหว่างปี 2475-2516 และประชาธิปไตยครึ่งใบและธนาธิปไตย ระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 และ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลที่เป็นอยู่ขณะนี้คือการวกกลับไปสู่อำมาตยาธิปไตยซึ่งเป็นระบบการปกครองที่เกิดขึ้นหลัง 24 มิถุนายน 2475 จนถึง 14 ตุลาคม 2516 เรื่อยมาจนถึงยุคที่เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ (รัฐราชการโดยนิธิ เอียวศรีวงศ์ สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2560 จาก <http://www.matichon.co.th>)

## 2. แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (2552, น. 23) ได้ให้ความหมายนโยบายสาธารณะ คือ การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาของหน่วยงานรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ การออกกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด

David Easton (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ 2552, น. 22) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะ หมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่า อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้กับสังคมส่วนรวม สิ่งที่มีคุณค่าได้แก่ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ



ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533, น. 1) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่าควรจะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนาที่เกิเกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อยๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้างๆ คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (Public policy)

มยุรี อนุমানราชชน (2547, น. 39) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินการพัฒนาต่างๆ ของสังคม ภายใต้กรอบคิดในกระแสหลัก ภาครัฐมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเต็มที่แต่กรอบคิดในกระแสทางเลือก ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นปัจจัยแวดล้อมของนโยบายบุคคลและองค์การ ที่มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย ตลอดจนการคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจ

สรุปได้ว่านโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก

### 2.1 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงกระบวนการ ขั้นตอนและวงจรนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2544, น. 13-14) ได้กล่าวถึง กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนแรก เพื่อตอบคำถามว่าทำไมต้องมีนโยบายสาธารณะ โดยมากการก่อตัวมักเริ่มจากปัญหาสาธารณะซึ่งหากมีผลกระทบต่อประเทศก็จะถูกหยิบยกมาเป็นปัญหาระดับชาติ อาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การก่อตัวของนโยบายอาจใช้วิธีการร่วมกันคือ การคาดการณ์อนาคต การสำรวจสถานการณ์การระบุปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะในขั้นตอนนี้คำถามคือปัญหาหรือสถานการณ์ที่มีอยู่จะมีทางเลือกเชิงนโยบายอะไรบ้างในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา และจะเลือกทางเลือกใด ที่มาของทางเลือกเชิงนโยบายมีลักษณะสำคัญคือ ต้องมีจินตนาการ ต้องมีความคิดสร้างสรรค์ และเป็นนวัตกรรม

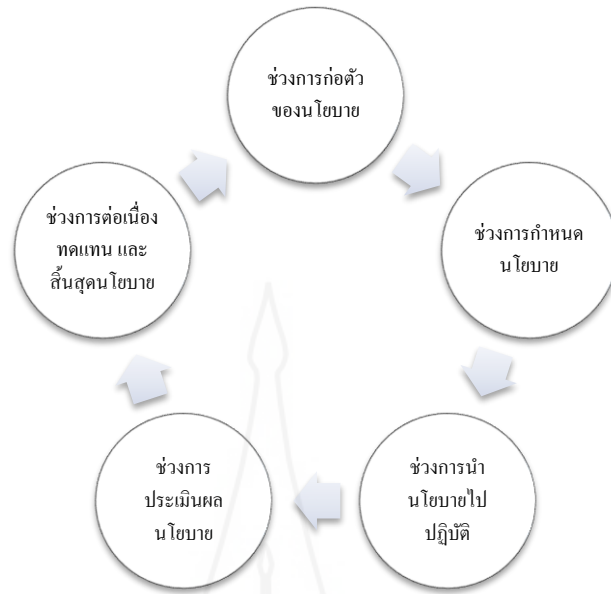
3) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัญหาส่วนใหญ่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะคือ ที่ผ่านมามีนโยบายที่ปฏิบัติจริงไม่ได้คำถามคือจะมีกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงานได้อย่างไร จึงควรมีกระบวนการจัดทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจน มีตัวบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนและนโยบาย องค์ความรู้ที่ต้องนำมาใช้ในขั้นตอนนี้คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน

4) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ ส่วนใหญ่กระบวนการประเมินมักเป็นการประเมินโครงการหรือแผนงาน ส่วนการประเมินผลเชิงนโยบายพบได้น้อยจึงมักไม่มีหลักฐานให้ทราบถึงระดับความสำเร็จหรือเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ การประเมินผลมีหลายวิธี เช่น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการหรือขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ การประเมินตาม CIPP-Model ซึ่งจะประเมินผลการดำเนินงานทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลลัพธ์

5) ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ ในกรณีที่นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไกการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และหากนโยบายนั้นไม่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องหานโยบายสาธารณะอื่นมาเพื่อทดแทนหรืออาจยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งจะเป็นกระบวนการย้อนกลับ

Thomas R. Dye แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ขั้นตอนคือ 1) ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 2) ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ 3) ขั้นการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 4) ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ 5) ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทนหรือการยุตินโยบายสาธารณะ (กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2560 จาก <http://www.siamintelligence.com>)





ภาพที่ 2.1 แผนภูมิกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ศุภชัย ขาวะประภาส (2533, น. 34-35) แบ่งวงจรนโยบายสาธารณะโดยใช้แนวคิดของดันทน์ หรือที่เรียกว่า ขั้นตอนนโยบาย จะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ในแต่ละขั้นตอน ศุภชัยแบ่งขั้นตอนดังกล่าวออกเป็นขั้นตอนย่อย ได้แก่ ขั้นการกำหนดนโยบาย แบ่งออกเป็น การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือก การเสนอทางเลือก ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งออกเป็น การแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ การดำเนินงาน และขั้นประเมินผลนโยบาย แบ่งออกเป็น การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

มยุรี อนุมานราชชน (2547, น. 44-45) แบ่งกระบวนการนโยบาย โดยเรียกว่า ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 9 ขั้นตอน ตามแนวคิดของ Hogwood&Gunn คือ การก่อตัวของประเด็นปัญหา การกลั่นกรองประเด็นปัญหา การนิยามประเด็นปัญหา การพยากรณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือก การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการสืบต่อและยุตินโยบาย และกล่าวว่ากระบวนการ 9 ขั้นตอนยังไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน การแบ่งนโยบายสาธารณะออกเป็นขั้นตอนดังกล่าว เพื่อให้เข้าใจนโยบายหนึ่งๆ ได้ และวิเคราะห์นโยบายได้ เจาะลึกมากขึ้น

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2540, น. 315-316) แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ขั้นตอน โดยการประยุกต์แนวคิดของ Hogwood&Gunn กระบวนการนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การ

ก่อรูปของนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

สรุปได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบาย แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ 1) ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 2) ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ 3) ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 4) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ 5) ขั้นตอนต่อเนื่อง การทดแทนหรือการยุตินโยบายสาธารณะ

### 3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

#### 3.1 ความหมาย

ภัสสร ศรีจันทร์ฉาย (อ้างถึงในฉันทาญจน์ ประกอบการ, น. 2545) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่คน ครอบครัว หรือองค์กรในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ วางแผน ดำเนินการพัฒนาครอบครัวหรือชุมชนของตนเอง โดยหลักการที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมคือ การมีส่วนร่วมในลักษณะของความรู้สึกเป็นเจ้าของ ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมิน ตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบถึงผลประโยชน์ และโทษที่เกิดขึ้น ลักษณะของการมีส่วนร่วม มี 4 ด้านคือ

1. ด้านการมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ หมายถึง การร่วมคิด ค้นหาและตัดสินใจหรือการกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่จะดำเนินการ
2. ด้านการร่วมปฏิบัติการในกิจกรรมโครงการ หมายถึง การที่มีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินโครงการ ร่วมแรง ร่วมสมทบค่าใช้จ่าย การให้ข้อมูลที่จำเป็น ตลอดจนการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ร่วมในการบริหารงานหรือประสานงาน
3. ด้านการรับผลประโยชน์ หมายถึง การได้รับผลประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนา เช่น มีรายได้เพิ่มขึ้น มีการกระจายโอกาสทางการพัฒนา การรับรู้แนวความคิดและการช่วยเหลือด้านต่างๆ มากขึ้น
4. ด้านการตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมเพื่อการประเมินผลการดำเนินโครงการ โดยอาจดำเนินการผ่านกระบวนการทางการเมืองหรือสื่อสารมวลชนต่างๆ

ยุพาพร รูปงาม (2545, น. 6) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับอย่างแข็งขันของบุคคล แก้ไขปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) น. 6-7) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง กระบวนการรัฐ การทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและสร้าง โอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งใน รูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมใน การดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการ พัฒนาที่กำหนดไว้

องค์การสหประชาชาติ (อ้างถึงใน ยิ่งศักดิ์ คชโคตร และคณะ, น. 2551) ได้ให้ ความหมายของการมีส่วนร่วมคือ การสร้างโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมกิจกรรมเพื่อประโยชน์โดยเท่า เทียมกันบนพื้นฐานความสมัครใจ การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน และ ดำเนินงานโครงการพัฒนา

ผู้ศึกษาขอสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชน องค์กรหรือชุมชน เข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ การ ร่วมกันปฏิบัติ และการตรวจสอบ เพื่อประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ร่วมกัน

### 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยพิจารณาจากลักษณะทาง สังคม ประกอบกับวิธีการศึกษาที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไป พบว่า ความต้องการของพลเมืองในทุกสังคม จะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของรัฐไม่มากก็น้อย ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นทรัพยากรในการ พัฒนาประเทศ ดังนั้น ผู้มีอำนาจในทางการเมืองจึงเห็นว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรสอดคล้องกับ ความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญอย่างไรก็ตามในทางทฤษฎีแล้ว Woodrow Wilson (อ้างถึงใน เชษฐชัย ศรีชูชาติ , น. 2541) เสนอว่าการเมืองและการบริหารควรแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาดในการจัดทำนโยบาย คือฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำ มีหน้าที่ในการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมือง กำหนดขึ้น ไปปฏิบัติ แต่ความเป็นจริงในปัจจุบันประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายอำนาจที่มีอยู่ของ ระบบราชการ (Overpowering Bureaucracies) จะเป็นไปตามความต้องการของระบบราชการมากกว่า ความต้องการของประชาชน และความผิดพลาดที่เกิดขึ้นของการกำหนดนโยบาย คือ การเน้น นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการกับปัญหาสังคม

ระบบราชการเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นหน่วยงานที่ ต้องทำให้นโยบายบรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลระบบราชการจึงมี

ความสำคัญในการพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อการสร้างควมมีเสถียรภาพให้กับประเทศ จึงมีผลทำให้ระบบราชการเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

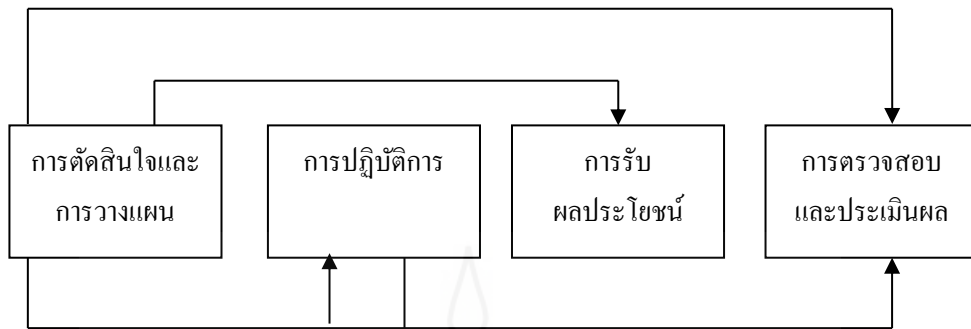
1) ข้าราชการเป็นผู้ครอบครองข้อมูลที่สำคัญ และมีข้อวินิจฉัยตามลักษณะความชำนาญในหน้าที่ของตน หรือใช้มาตรการทางกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ฝ่ายการเมืองไม่มีหรือมีแต่ไม่สามารถจะเทียบกันได้ ข้อมูลและข้อวินิจฉัยเหล่านั้นฝ่ายข้าราชการประจำสามารถเลือกเสนอให้นักการเมืองเพื่อให้ให้นักการเมืองตัดสินใจกำหนดนโยบายไปในแนวทางที่ตนต้องการข้าราชการจึงเข้ามามีอิทธิพลครอบงำฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย

2) เนื่องจากระบบราชการไทยได้มีวิวัฒนาการมายาวนานอย่างต่อเนื่อง และมีอำนาจเข้มแข็ง ตลอดจนมีความเป็นปึกแผ่นเหนือกว่าระบบการเมือง มีผลทำให้ระบบราชการเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ทางการเมืองในการกำหนดนโยบายโดยการก้าวท้าวแย่งระบบการเมือง คือ ระบบการเมืองไทยไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมระบบราชการได้ ระบบราชการไทยจึงทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองเสียเองและเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระปลอดจากการถูกควบคุมโดยสถาบันการเมืองอื่นๆ ระบบการเมืองไทยจึงเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) คือ ข้าราชการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติในขณะเดียวกัน

อคินรพีพัฒน์ (2527, น. 104-111) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า มี 4 ขั้นตอน คือ

1. ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

โคเฮน และนอร์แมน (โกวิทย์ พวงงาม, 2554, น. 179) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมโดยทั่วไป ในขั้นตอนการวางแผนและการตัดสินใจไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจและวางแผนได้เพียงอย่างเดียว ยังใช้การวางแผนและตัดสินใจควบคู่ไปกับขั้นตอนการปฏิบัติการด้วย การวางแผนและตัดสินใจยังเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของการรับผลประโยชน์ และการตรวจสอบประเมินผล จะเห็นว่าการวางแผนตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องเกือบโดยตรงกับการปฏิบัติ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และการตรวจสอบประเมินผล นอกจากนี้ก็จะมีผลสะท้อนกลับจากการตรวจสอบและประเมินผล และการปฏิบัติการกลับสู่การตัดสินใจอีกด้วย



ภาพที่ 2.2 ภาพแสดงแนวคิดความสัมพันธ์การมีส่วนร่วม

วรารณา วัฒนโย (2540) กล่าวถึงปัจจัยในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ปัจจัยในตัวบุคคล ซึ่งเป็นแรงผลักดันจูงใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลเอง อาจเป็น ความรู้สึก ความคิด ความคาดหวัง ความต้องการ ความสำนึกที่มีส่วนทำให้บุคคลเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรม

2. ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ แรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง

3. ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่นๆ หมายถึง แรงผลักดันหรือจูงใจที่เกิดจากบุคคลอื่นๆ มีบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่ม กระตุ้น ชักชวน อธิบาย และโน้มน้าวในการเข้าร่วมการพัฒนาชุมชน

4. รางวัลตอบแทน ได้แก่ แรงจูงใจในรูปเงิน วัตถุ ตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ องค์การอนามัยโลก (อ้างถึงใน ธรรมนูญประชาชน ประกอบการ, น. 2545) ได้เสนอว่า รูปแบบ ของการมีส่วนร่วมที่ถือว่ารูปแบบที่แท้จริงนั้นจะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน

1. การวางแผน (Planning) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผล ประการสำคัญคือ การตัดสินใจด้วย

2. การดำเนินกิจกรรม (Implementation) ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการ จัดการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงินและการ บริการ

3. การใช้ประโยชน์ (Utilization) ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการทำ กิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับผลประโยชน์ (Obtaining Benefits) ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่าย ผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวในสังคมหรือวัตถุก็ได้

ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) การส่งเสริมและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2) การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรอยู่ในมาตรการเดียวกันโดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (อ้างถึงใน สมพิส ทองดินนอก, 2552) ได้แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนต่างๆ

2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน กรรมการกลุ่มสตรี กรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น สถาบัน หน่วยงาน ที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

#### 4. ทฤษฎีระบบราชการ

Max Weber (วีเชียร์ วิทชอุดม, 2551, น. 100-103) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างของการจัดองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็น



ทางการ ซึ่งเขาถือว่าเป็นตัวแบบโครงสร้างขององค์กรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด การจัดองค์การแบบระบบราชการในทัศนะของแม็กเวเบอร์ (Max Weber) มีลักษณะเด่นดังนี้

1. หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work)ระบบราชการก่อให้เกิดความยุติธรรมและตรงตามความถนัด หรือความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดความเชี่ยวชาญในงานเฉพาะด้าน และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้

2. การจัดโครงสร้างองค์การลดหลั่นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy)ระบบราชการเป็นการกำหนดโครงสร้างของอำนาจที่ให้ความเหมาะสมกับตำแหน่งต่างๆ ที่กำหนดขึ้นตามความสามารถเฉพาะด้าน และการแบ่งงานกันทำตามความถนัด

3. การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติ (Rules Regulation and Procedures)ระบบราชการเป็นแบบแผนที่ส่งเสริมให้มีการทำงานอย่างมีระบบมาตรฐานในการทำงาน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้มีการประสานงานต่างๆ ได้ดีขึ้น สมาชิกขององค์กรก็สามารถดำเนินงานได้ดี และมีความมั่นคงหากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์กร

4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการหรือไม่ยึดถือตัวบุคคล (Impersonal Relationship) ระบบราชการถือว่าความสัมพันธ์ของตัวบุคคลในองค์กรต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร จะต้องมีลักษณะที่เป็นทางการไม่ยึดถือตัวบุคคล ไม่มีการให้ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางด้านมิตรภาพและความคุ้นเคย

5. คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ (Professional Qualities) ระบบราชการส่งเสริมให้ยึดถือหน่วยงาน และการรับราชการเป็นคุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ การเลือกบุคคลเข้าทำงาน การได้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพจะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์

6. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Career Aspects) ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับชั้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความอาวุโสและการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานเป็นสำคัญ การจะไต่ออกจากงานได้ก็ต่อเมื่อมีความคิดที่ชัดเจนเท่านั้น

7. อำนาจหน้าที่ (Legal Authority)ระบบราชการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้มาจากสถาบัน บุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคลแต่จะเป็นอำนาจของสถาบัน

Max Weber (1947) กล่าวว่า ระบบราชการ (bureaucracy) เป็นรูปแบบโครงสร้างของการจัดองค์การขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เป็นวิธีการในการจัดองค์การได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน ไม่ใช่ระบบการบริหารที่ใช้ในองค์การภาครัฐเท่านั้น แต่ในองค์การภาคเอกชนขนาดใหญ่ก็นำไปใช้ด้วย Bureaucracy จึงเป็นระบบการบริหารระบบหนึ่งที่ยอมรับนำไปใช้ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีคนจำนวนมาก มีภารกิจที่ต้องทำมาก และมีกลไกการบริหาร (administrative apparatus) เป็นกลไกการควบคุม และทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและกลุ่มคนที่ถูกปกครอง กลไกการบริหารต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมกับรูปแบบแห่งอำนาจที่ผู้นำในสังคมนั้น ใช้อยู่รูปแบบแห่งการใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ตามแนวคิดของ Max Weber (อ้างถึงใน กรวิชัย กลินบุญ, 2559, น. 7-9) แบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัวแบบอาศัยบารมี (Charismatic Domination) ผู้นำอาศัยอำนาจเฉพาะตัว ใช้บุคลิกความสามารถเฉพาะตัวโน้มน้าวจิตใจให้ผู้ตามทั้งหลายเชื่อฟังและยอมรับปฏิบัติตามเจตนาธรรมณ์ของผู้นำ ผู้ตามมีความศรัทธาในตัวผู้นำอย่างสูงและให้ความจงรักภักดีเป็นการเฉพาะตัว การใช้อำนาจแบบเฉพาะตัวนี้มีกลไกบริหารที่มีลักษณะไม่เคร่งครัดรัดกุมและไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เรียกรูปแบบกลไกบริหารนี้ว่า Communal กลุ่มผู้ตามผู้ซื้อสัตย์จะทำหน้าที่เป็น ตัวกลางระหว่างผู้นำและมวลชน

2) รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (Traditional domination) ความชอบธรรมของอำนาจขึ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของสังคม ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำเพราะผู้ตามเชื่อว่าผู้นำเป็นหัวหน้าที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาช้านาน เช่น ผู้นำสืบทอดตำแหน่งจากบิดา ผู้นำเปรียบประหนึ่งเจ้านายที่ออกคำสั่งภายในกรอบของจารีตประเพณี ผู้ตามเชื่อฟังผู้นำเพราะสถานภาพทางสังคมของผู้นำ ในระดับครอบครัวเป็นที่เคารพนับถือและยกย่องของสมาชิกครอบครัวคนอื่นๆ และในระดับชาติ ผู้นำที่ใช้อำนาจแบบประเพณีนิยมต่อคนจำนวนมากนั้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกการบริหารแบบระบบศักดินาและมรดก

3) รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal domination) การใช้อำนาจของผู้นำตั้งอยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำ ซึ่งดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมตามกฎหมาย ผู้ตามปฏิบัติตามผู้นำเพราะมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ทำเช่นนั้น ไม่ใช่เพราะลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำหรือประเพณีนิยมของสังคม กลไกการบริหารทำหน้าที่รองรับการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้นำต่อมวลชน ได้แก่ ระบบราชการ (Bureaucracy) ดังนั้น ระบบราชการจึงเป็นวิธีการจัดองค์การที่ตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายเป็นสำคัญ

อาจสรุปได้ว่า ระบบราชการตามแนวคิดของ Max Weber ได้รวบรวมความคิดจากพื้นฐานสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองไว้ทุกแง่มุม ด้วยวิธีการมององค์การราชการจาก



ระบบสังคมทั้งหมด และนำสภาพความเป็นจริงมาสรุปเป็นลักษณะเฉพาะโดยทั่วไปขององค์การราชการ องค์การราชการแบบที่มีเหตุผลและมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ตำแหน่งต่างๆ ได้รับการจัดเอาไว้ตามขั้นของสายการบังคับบัญชา การคัดเลือกและเลือกสรรคำนึงถึงความสามารถของบุคคลมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว นอกจากนี้สมาชิกที่อยู่ในองค์การยังเกิดความรู้สึกผูกพันต่อองค์การ เพราะถือว่าเป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่สามารถอยู่ในตำแหน่ง ได้ตลอดชีวิต และที่สำคัญที่สุดความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ต่างๆ จะไม่เกิดขึ้น เพราะทุกคนเป็นกลางทางการเมืองและตัดเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน โดยเด็ดขาด ซึ่งเท่ากับไม่มีเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น องค์การแบบราชการจึงมีลักษณะค่อนข้างเป็นกลไกคล้ายเครื่องจักร คนในระบบราชการอยู่ในฐานะเสมือนเครื่องจักรปรับเปลี่ยนไม่ได้ การบริหารต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ มีระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดทางปฏิบัติ

## 5. งานวิจัย วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นรเศรษฐ์ วัฏฐะสุวรรณ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภออุทุมทอง จังหวัดสุพรรณบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา และเพื่อให้ประชาชนได้มีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมกีฬาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภออุทุมทอง จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภออุทุมทอง จังหวัดสุพรรณบุรี อยู่ในระดับมาก เมื่อศึกษาประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา สามารถช่วยพัฒนาการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมกีฬาในชุมชน อยู่ในระดับมาก

สุมนทนา คำแสน (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา จำแนกตามสถานภาพในคณะกรรมการและขนาดโรงเรียน และศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาพบว่า

(1) คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาอยู่ในระดับร่วมรับรู้และร่วมทำ ทั้งโดยภาพรวมและรายด้าน

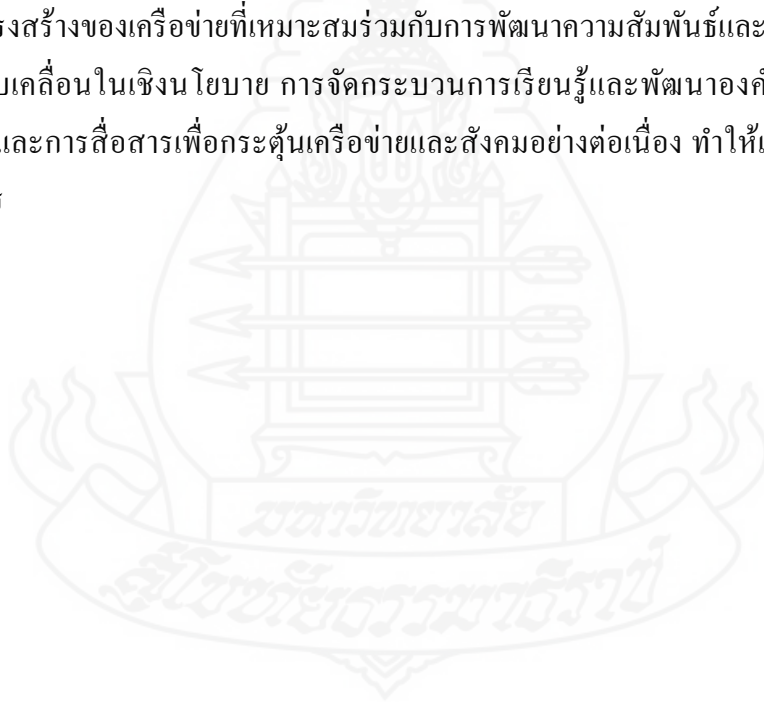
(2) จากการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาจำแนกตามสถานภาพในคณะกรรมการ พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนผู้ปกครองกับผู้แทนครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาแตกต่างกัน ซึ่งผู้แทนผู้ปกครองมีส่วนร่วมต่ำกว่าคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้แทนกลุ่มอื่นๆ ทุกกลุ่ม ส่วนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ทรงคุณวุฒิมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

(3) การวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาจึงเข้ามามีส่วนร่วมตามความต้องการของสถานศึกษา

กรวิชญ์ กลิ่นบุญ (2559) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบราชการกับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบราชการของกองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการกองบัญชาการทหารพัฒนา และอิทธิพลของระบบราชการต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการระบบราชการของกองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา พบว่า ด้านหลักกฎระเบียบข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติ ด้านหลักการจัดตำแหน่งตามลำดับชั้น ด้านหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการ หรือการไม่คำนึงถึงตัวบุคคล ด้านหลักความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน และด้านความมีวิชาชีพ อยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนด้านหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดอยู่ในระดับมากตามลำดับ เช่นเดียวกับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา พบว่า ด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ ด้านนับใจ/ทัศนการณ์และด้านความประหยัด/คุ้มค่า ภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด สรุปคือ ระบบราชการมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงาน โดยพบว่า ด้านกฎระเบียบข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติ ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานด้านความมีวิชาชีพ และด้านหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงาน

นาตยา แทนนิล (2555) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

ศึกษารูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยของจังหวัดสงขลา ซึ่งผลการศึกษาพบว่า กระบวนการนโยบายความร่วมมือเครือข่ายเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ 1) การก่อตัวของนโยบายจากประเด็นปัญหาและการพัฒนาข้อเสนอจากพื้นที่ย่อย 2) การกำหนดนโยบายผ่านการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายร่วมของเครือข่ายในการพัฒนาระบบการผลิตที่มีคุณธรรม การตลาดที่เป็นธรรมและยั่งยืน และการบริโภคอย่างรู้คุณค่า 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเน้นการแบ่งงานกันทำตามภารกิจที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแต่ละกลุ่ม โดยใช้รูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่นเอื้อต่อการปรับทัศนคติเพื่อการทำงานร่วมกัน 4) การประเมินผล โดยการใช้กระบวนการกลุ่มในการสรุปบทเรียนร่วมกัน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของเครือข่ายและขยายผลคุณค่าและความสำเร็จสู่สาธารณะ 5) การทบทวนและเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยมีปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของเครือข่าย จำนวน 4 ปัจจัยคือการมีกลไก การประสานงานที่ชัดเจน ได้รับการยอมรับจากเครือข่ายและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง การจัดโครงสร้างของเครือข่ายที่เหมาะสมร่วมกับการพัฒนาความสัมพันธ์และขยายเครือข่ายทำให้เกิดการขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย การจัดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาองค์ความรู้ร่วมกันของเครือข่าย และการสื่อสารเพื่อกระตุ้นเครือข่ายและสังคมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการเรียนรู้คุณค่าของเกษตร



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative studies) และเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากข้าราชการในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ ผู้วิจัยขอเสนอขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ได้แก่ ข้าราชการประจำในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 7 คน ได้แก่

1. รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ	จำนวน	2	คน
2. ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้อำนวยการลุ่มน้ำ	จำนวน	3	คน
3. ข้าราชการประจำ	จำนวน	2	คน

#### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดเครื่องมือ ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบปลายเปิด

#### 3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ศึกษาเอกสาร เป็นการศึกษาเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลแนวคิด ทฤษฎี ประกอบด้วย การศึกษาความหมาย การทบทวนหลักการแนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

3.2 ทำหนังสือถึงผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์ ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ

**3.3 สัมภาษณ์เชิงลึกจากข้าราชการในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ จำนวน 7 คน โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง**

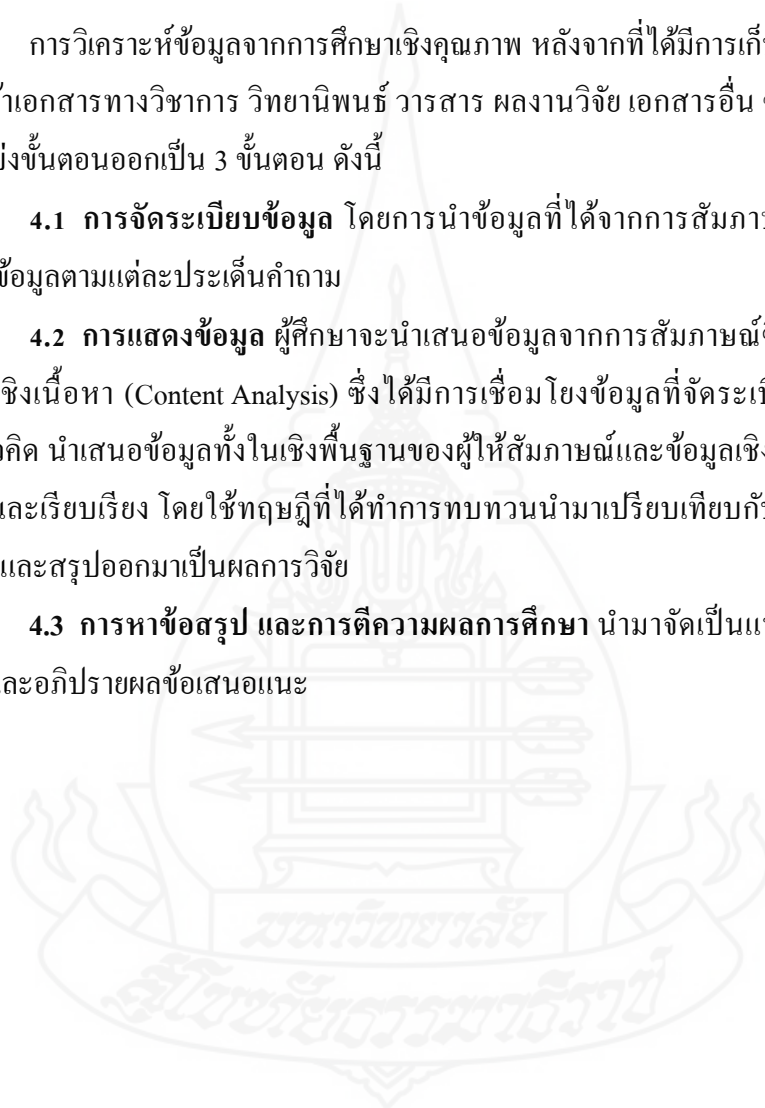
#### **4. การวิเคราะห์ข้อมูล**

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเชิงคุณภาพ หลังจากที่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสาร ผลงานวิจัย เอกสารอื่น ๆ และการสัมภาษณ์แล้ว ได้แบ่งขั้นตอนออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

**4.1 การจัดระเบียบข้อมูล** โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเรียบเรียง จัดหมวดหมู่ข้อมูลตามแต่ละประเด็นคำถาม

**4.2 การแสดงข้อมูล** ผู้ศึกษาจะนำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นผลการศึกษาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้มีการเชื่อมโยงข้อมูลที่จัดระเบียบเข้าด้วยกันตามกรอบแนวคิด นำเสนอข้อมูลทั้งในเชิงพื้นฐานของผู้ให้สัมภาษณ์และข้อมูลเชิงพรรณนาที่ผ่านการวิเคราะห์และเรียบเรียง โดยใช้ทฤษฎีที่ได้ทำการทบทวนนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และสรุปออกมาเป็นผลการวิจัย

**4.3 การหาข้อสรุป และการศึกษาผลการศึกษา** นำมาจัดเป็นแนวทางหรือรูปแบบเบื้องต้น และอภิปรายผลข้อเสนอแนะ



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative studies) และเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่เป็นข้าราชการประจำในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอผลการวิเคราะห์ ดังนี้

#### 1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ข้าราชการประจำ

จากการศึกษาเรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้ ดังนี้

##### 1.1 บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

###### 1.1.1 บทบาทด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับ คืออำนาจในการตัดสินใจและออกกฎหมาย

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ มีอำนาจกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ ภายในรัฐ โดยมีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานหรือที่เรียกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นข้อต่อระหว่างรัฐกับประชาชน และมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบหมายและกำกับจากผู้ปกครองหรือรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศโดยรวม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และเป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการจัดสรรทรัพยากรหรือตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐต้องจัดให้ประชาชน เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายรองที่เป็นตัวกำหนดบทบาทของข้าราชการประจำใน



การกำหนดนโยบายหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้ประชาชน คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ให้การบริหารเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการจะต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จาก <https://www.moac.go.th>) กรมทรัพยากรน้ำในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร ข้าราชการประจำจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนแม่บท การศึกษาวิจัย พัฒนา อนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ และการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในรูปของคณะกรรมการลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพื่อส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการทำงานของภาครัฐ เนื่องจากข้าราชการประจำมีข้อมูลข่าวสารจากประชาชนจำนวนมากจึงทำให้มีบทบาทสำคัญในการบริหารบ้านเมืองตามภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 85/2557 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ภัยแล้งและคุณภาพน้ำของประเทศให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานและคณะ ที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ตลอดจนการติดตาม กำกับ ดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน/โครงการ และมาตรการที่อนุมัติแล้ว ข้าราชการประจำกรมทรัพยากรน้ำจึงเข้าไปมีบทบาทกฎหมาย ซึ่งตรงกับคำสัมภาษณ์ของ นายวิวัฒน์ โสเจยยะ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำว่า “ในฐานะที่เป็นผู้บริหาร จึงมีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบาย แสดงความคิดเห็น ประสานงานกับหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง” (นายวิวัฒน์ โสเจยยะ รองอธิบดี กรมทรัพยากรน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2559) และนายสมนึก สุขช่วย รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำว่า “ผมในฐานะรองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นผู้ช่วยของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ก็จะเข้าไประดมความคิด เสนอแนะนโยบาย เสนอความเห็นต่างๆ ทั้งเรื่องการกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการในการติดตามเร่งรัดงาน และการแก้ปัญหาทางานมาโดยตลอด” (นายสมนึก สุขช่วย รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 21 เมษายน 2559) ซึ่ง

สอดคล้องกับคำสั่งคณะกรรมการการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ที่ให้รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนงานโครงการในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เสนอแนะแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา และวิธีการดำเนินการ พร้อมทั้งผลกระทบที่จะได้รับจากการดำเนินการ เชิญบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความเห็น และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมอบหมาย นอกจากนี้ นางสาวบุญธิศา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ว่า “การกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยควรแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง (Structural measures) และมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง (Non-structural measures) ทั้งนี้ ทั้งนโยบายใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช่สิ่งก่อสร้างควรมีการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้ามามี ส่วนร่วม” (นางสาวบุญธิศา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สัมภาษณ์ วันที่ 12 พฤษภาคม 2559) ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการดำเนินการตามภาระหน้าที่ของส่วนราชการและต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากข้อมูลข้างต้น ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายตามที่อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สามารถดำเนินการได้ คือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ภัยแล้งและคุณภาพน้ำของประเทศ และนอกจากนี้ข้าราชการต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการดำเนินการตามภาระหน้าที่ของส่วนราชการและต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลตามที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้การบริหารราชการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ทำให้บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากมีกฎระเบียบข้อบังคับกำหนดเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน ประชาชนจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เนื่องจากมีกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งข้าราชการประจำจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกโดยการนำข้อเรียกร้อง และการสนับสนุนของประชาชนในกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ มา



เชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน และให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล หลังจากนั้นระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม

### 1.1.2 บทบาทด้านสถาบัน คือ โครงสร้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน

สถาบันหรือโครงสร้างของหน่วยงานถือว่ามีความสำคัญในการส่งเสริมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายได้ตามโครงสร้างของหน่วยงาน เมื่อมีการแบ่งโครงสร้างที่ชัดเจนทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในสำนัก/กอง/ฝ่าย ของหน่วยงานมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้างหน่วยงานที่ชัดเจน การบริหารงานเป็นแบบลำดับชั้นจึงทำให้การสั่งการและการควบคุมจึงมีความรัดกุม การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการดำเนินการชัดเจน เนื่องจากมีแผนปฏิบัติการที่วางไว้ เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนให้ทันทั่วถึง ข้าราชการประจำจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายตามโครงสร้างของหน่วยงานโดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนัก/กอง/ฝ่ายที่ตนเองสังกัดอยู่ ซึ่งตรงกับคำสัมภาษณ์ของ นายมงคล หลีกเมือง ผู้อำนวยการสำนักวิจัยพัฒนาและอุทกวิทยา ให้สัมภาษณ์ว่า “ผมในฐานะผู้อำนวยการสำนักวิจัยพัฒนาและอุทกวิทยา เพื่อป้องกันการสูญเสียในเรื่องน้ำท่วมดินถล่ม ผมมีบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอข้อมูลมาดูพื้นที่เสี่ยงภัยในประเทศไทย แล้วจึงเลือกพื้นที่ที่สำคัญ และติดตั้งเครื่องเตือนภัย เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงสถานการณ์ ณ สถานที่นั้น และยังรวบรวมข้อมูลเสนอผู้บริหาร เพื่อนำมาคาดการณ์ล่วงหน้าเชิงวิชาการด้วย” (นายมงคล หลีกเมือง ผู้อำนวยการสำนักวิจัยพัฒนาและอุทกวิทยา สัมภาษณ์ วันที่ 11 พฤษภาคม 2559) ประกอบกับ นายสาธิต สือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ ว่า “ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ มีบทบาทในด้านการปฏิบัติงาน โดยการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เก็บรวบรวมข้อมูลและส่งกลับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ช่องว่างต่างๆ ไปยังผู้กำหนดนโยบาย เพื่อปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน” (นายสาธิต สือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤษภาคม 2559) และนายศรัณย์ หุตากร วิศวกรโยธาปฏิบัติการ ว่า “มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชน ปัญหา อุปสรรคต่างๆ เสนอผู้บังคับบัญชา เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับสถานการณ์ต่อไป” (นายศรัณย์ หุตากร วิศวกรโยธาปฏิบัติการ สัมภาษณ์ วันที่ 26 พฤษภาคม 2559)

จากการสัมภาษณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าข้าราชการประจำมีบทบาทที่ต่างกันไปตามสถาบันหรือโครงสร้างของหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงานอยู่ นอกจากนี้ สถานการณ์ที่จำเป็นเร่งด่วนก็มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ทันต่อสถานการณ์ มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยและหน่วยงานส่วนกลาง ดังนั้นบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบตามภารกิจหรือโครงสร้าง ทำให้ดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน

## 1.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระบวนการมีส่วนร่วมทำให้ข้าราชการประจำได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา ร่วมกันคิดตัดสินใจ ร่วมกันปฏิบัติ และร่วมตรวจสอบและประเมินผล ซึ่งต้องกำหนดความต้องการและจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งข้าราชการประจำจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชน วางแผนงาน การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้

### 1.2.1 การชี้ปัญหา ปัญหาน้ำท่วม/ดินโคลนถล่ม หรือปัญหาการบริหารจัดการน้ำต่างๆ

แต่ละปัญหาจะระบุตำแหน่งที่เกิดปัญหา ความถี่ที่เกิดปัญหา ช่วงเวลาที่เกิดปัญหา และผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น พร้อมจัดลำดับความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน

### 1.2.2 การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา

อาจแยกเป็น ปัญหาที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และปัญหาที่เกิดจากมนุษย์ ทำการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูล สถิติในอดีตและมิติทางสังคม จารีตประเพณี วิถีชีวิต และวัฒนธรรมมาสังเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของปัญหา และชี้สาเหตุของปัญหาว่าเกิดขึ้นเฉพาะที่หรือมีสาเหตุต่อเนื่องมาจากแหล่งอื่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชี้ปัญหาได้ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ จึงได้จัดเวทีการรับฟังสภาพปัญหาของกลุ่มน้ำจากพื้นที่เพื่อนำมาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์ต่อไป

### 1.2.3 การกำหนดยุทธศาสตร์

เป็นการหาแนวทางแก้ไข โดยคำนึงถึงศักยภาพ ข้อจำกัดและความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มน้ำ กำหนดยุทธศาสตร์ทิศทางในการแก้ไขปัญหาและเป็นกรอบสำหรับกำหนดกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ และหาแนวทางที่เหมาะสมภายใต้ข้อจำกัดของการพัฒนาและบริหารจัดการในแต่ละกลุ่มน้ำ นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาของประเทศที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเกษตร และการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ได้นำทั้งข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากการจัดเวที

รับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนในพื้นที่ และจากคณะกรรมการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก (คณะที่ 1) และคณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ (คณะที่ 2) ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมมาประกอบในการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงาน

**1.2.4 การจัดทำกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน** ทั้งใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ประกอบด้วย การดำเนินการเชิงรุกสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำ และการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตตามทิศทางการพัฒนาของประเทศเป็นปัจจัยหลัก และวิธีการดำเนินการเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ประสบอุทกภัย

**1.2.5 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ** เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งเป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานเป็นช่วงระยะเวลาของการพัฒนา แบ่งออกเป็น ระยะเร่งด่วน ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ตลอดจนจัดทำเป้าหมายตามศักยภาพเพื่อวัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์

**1.2.6 การติดตามและประเมินผล** ในส่วนของการติดตามประเมินผลตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งนอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ภัยแล้งและคุณภาพน้ำของประเทศ บูรณาการ การสั่งงานด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศแล้ว และยังมีอำนาจในการติดตามกำกับ ดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการที่อนุมัติแล้ว

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำ ในการกำหนดนโยบายจะเริ่มตั้งแต่การชี้ปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา การวางแผนเพื่อดำเนินกิจกรรม การร่วมกันปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล ซึ่งตรงกับคำสัมภาษณ์ของ นายสาธิต สือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำว่า “มีส่วนร่วมตั้งแต่ กระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหา สภาพแวดล้อม ปัจจัยต่างๆ รับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหา กำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ แนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ” (นายสาธิต สือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤษภาคม 2559) ประกอบกับ นายคุณฤทธิ์ หอมมาน วิศวกรชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ ให้สัมภาษณ์ว่า “รับฟังสภาพปัญหาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด สอดคล้องกับความต้องการ แล้วค่อยนำมาจัดทำเป็นแผนงาน/โครงการ โดยดำเนินการในรูปของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำ

แห่งชาติ (กนช.) ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมเป็นกรรมการ” (นายคุณฤทธิ หอมมาน วิสวกรชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 22 มีนาคม 2559) และนางสาวบุญธิดา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ให้สัมภาษณ์ว่า “ข้าราชการประจำนั้นรับทราบนโยบายโดยตรงจากรัฐบาลในเรื่องการป้องกันอุทกภัย โดยกรมทรัพยากรน้ำเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำของประเทศ ดังนั้น ข้าราชการประจำของกรมทรัพยากรน้ำจึงสามารถที่จะบูรณาการแนวทางแก้ปัญหาโดยถ่ายทอดนโยบายรัฐบาลได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ การร่วมกันปฏิบัติและการตรวจสอบในเรื่องนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ” (นางสาวบุญธิดา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สัมภาษณ์ วันที่ 12 พฤษภาคม 2559)

### 1.3 ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย ด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### 1.3.1 ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายต่อประชาชน

การเก็บข้อมูลจากประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ข้าราชการประจำได้รับฟังปัญหาความทุกข์ยาก และรับรู้สภาพความเป็นจริงของประชาชนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการดำเนินการตามภาระหน้าที่ของส่วนราชการและต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการรับฟังสภาพปัญหาของประชาชนถือเป็นการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน ทำให้การกำหนดนโยบายสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรง เนื่องจากได้ข้อมูลที่มีความชัดเจนและแม่นยำ การประสานความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มน้ำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมชลประทาน ที่เข้ามาช่วยเหลือจึงทราบว่าต้องเข้าไปดำเนินการอย่างไร มีการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อรองรับการเกิดอุทกภัยหรือช่วยบรรเทาความรุนแรงของอุทกภัยที่กำลังเกิดลงได้ และไม่ให้ส่งผลกระทบต่ออีกพื้นที่หนึ่ง ซึ่งตรงกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“การมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ สามารถแก้ปัญหาอุทกภัยในลุ่มน้ำได้ เนื่องจากน้ำเป็นของไหล การแก้ปัญหาโดยไม่บูรณาการจะเป็นการ

แก้ปัญหาเฉพาะจุดที่อาจก่อผลกระทบที่ไม่ต้องการกับอีกแห่งได้ ดังนั้น การก่อสร้างใดๆ จะต้องมีการบูรณาการในกลุ่มน้ำ จึงจะมีผลในด้านการแก้ไขปัญหาดตรงจุด ไม่ส่งผลกระทบต่อที่อื่น อย่างไรก็ตาม มีข้อคำนึงที่สำคัญคือ ปัญหาอุทกภัยบางแห่ง อาจทำได้เพียงบรรเทาไม่ใช่การแก้ไขให้หมดไป 100% และต้องแจ้งผลกระทบข้ามลุ่มน้ำด้วย ดังนั้น การบูรณาการจึงไม่ใช่ดำเนินการเฉพาะในกลุ่มน้ำ จะต้องบูรณาการระหว่างลุ่มน้ำในบางกรณีด้วย” (นายวิวัฒน์ โสเจยยะ รองอธิบดี กรมทรัพยากรน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2559)

“แผนงาน/โครงการที่ได้มา แก้ปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น เหมือนกับหมอกจางๆ ต้องจางๆให้ตรงกับโรค โครงการที่เหมาะสมกับพื้นที่ ทำให้ประหยัดงบประมาณ และมีประสิทธิภาพ” (นายสมนึก สุขช่วย รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 21 เมษายน 2559)

“ในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องกระทำใน 2 ด้าน คือ จากล่างขึ้นบน และจากบนลงล่าง กรมทรัพยากรน้ำในฐานะผู้ปฏิบัติงานก่อสร้างแหล่งน้ำต่างๆ จะต้องส่งข้อมูลความเหมาะสมในการป้องกันอุทกภัย โดยใช้โครงสร้างไปให้หน่วยเหนือขึ้นไป ซึ่งเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและส่งนโยบายให้ผู้ปฏิบัติได้ตรวจสอบและพิจารณา พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อให้การป้องกันเป็นไปแบบยั่งยืน” (นายสาธิต ลือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 10 พฤษภาคม 2559)

### 1.3.2 ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายต่อประเทศ

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องมีการกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาในอนาคต ซึ่งนอกจากการใช้น้ำเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนา การทบทวน การแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำในอนาคตได้ รวมถึงบทบาทหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำทำให้การจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านน้ำมีประสิทธิภาพจากการมีส่วนร่วม รวมถึงการตรวจสอบความโปร่งใสและผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินการได้ด้วย

กรมทรัพยากรน้ำ ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร หน้าที่กำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำ เสนอแนะ และจัดทำแผนเพื่อเป็นกรอบปฏิบัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ประกอบกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งที่ 85/2557 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและ



แผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ภัยแล้ง และคุณภาพน้ำของประเทศให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนได้จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) เสนอคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กนช.) เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะน้ำในด้านต่างๆ ซึ่งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กำหนดขึ้นโดยยึดหลักการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำอย่างบูรณาการและยั่งยืน แนวนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน และการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำและแนวโน้มความต้องการใช้น้ำ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ อุทกภัย และคุณภาพน้ำในอนาคต จึงได้จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ มีแนวทางในการดำเนินงานทั้งใช้สิ่งก่อสร้าง และไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ทั้งมาตรการเชิงรุกและเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาคตามความจำเป็นเร่งด่วนและบริบทของแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค
2. ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม)
3. ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย
4. ยุทธศาสตร์การจัดการคุณภาพน้ำ
5. ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน

#### 6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำ เปลี่ยนเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรทำให้เกิดน้ำหลากดินถล่ม น้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยและรุนแรง โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคใต้ และมีผลต่อพื้นที่ลาดเชิงเขา ทำให้น้ำหลากรุนแรงขึ้น กระทบต่อพื้นที่การเกษตรและชุมชน

เป้าประสงค์ 1) ลดความเสียหายจากอุทกภัยของชุมชนเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญที่มีผลกระทบรุนแรงและความเสียหายสูง

2) ลดความเสียหายในพื้นที่เกษตร และสนับสนุนการปรับตัวในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยซ้ำซาก



3) ลดความเสียหายจากน้ำหลาก ดินโคลนถล่ม น้ำท่วมฉับพลันในหมู่บ้าน  
เสี่ยงภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

ปัญหาทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สาเหตุหนึ่งคือ การบริหารจัดการไม่มีเอกภาพ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ไม่มีข้อมูลที่สามารถนำมาประกอบการวางแผน สั่งการและการตัดสินใจไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ และการบังคับใช้ ไม่มีแผนแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งขาดการติดตามประเมินผลการทำงาน

เป้าประสงค์ 1) มุ่งองค์กร กฎหมาย ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนแผนที่เป็นเอกภาพ

2) มีระบบข้อมูลใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติและลุ่มน้ำ การวางแผนการบริหารน้ำในภาวะปกติและภาวะวิกฤต

3) เพื่อประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจต่อแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

4) มีระบบติดตาม ประเมินผล และการบำรุงรักษาให้อาคารที่พัฒนาแล้ว คงอยู่ในสภาพเดิมอย่างยั่งยืน

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนในร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ตามที่คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเสนอ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ และมอบหมายให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ไปปฏิบัติ ซึ่งตรงกับคำสัมภาษณ์ดังนี้

“ภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศมีการกำหนด กลยุทธ์ เป้าหมาย พร้อมทั้งหน่วยงานรับผิดชอบ ต้องมีการผลักดันให้ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำพร้อมกับคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การแก้ไขปัญหาต้องใช้กลไกของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เข้ามาบริหารจัดการ โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดการทั้งก่อนเกิดอุทกภัย โดยต้องทำงานร่วมกับศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ”

(นายคุณฤทธิ หอมมาน วิศวกรชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ สัมภาษณ์ วันที่ 22 มีนาคม 2559)

“การมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายภายใต้ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สามารถแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการซึ่งเป็นผู้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชนในลุ่มน้ำได้นำเสนอ ปัญหาหรือสะท้อนสภาพที่แท้จริงของปัญหาในเชิงพื้นที่เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและการ เสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปี (อันเป็นกลไกของข้าราชการประจำที่สำคัญในการกำหนด นโยบาย) อันจะส่งผลให้นโยบายที่เกิดขึ้นตอบสนองต่อความต้องการได้จริง เนื่องจากในแต่ละลุ่ม น้ำมีสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ จะต้องมีการวางแผนป้องกัน อุทกภัยโดยบูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ด้วย เช่น จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมชลประทาน เป็นต้น” (นางสาวบุญธิดา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สัมภาษณ์ วันที่ 12 พฤษภาคม 2559)

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาทั้งเอกสาร รายงาน การวิจัยและการสัมภาษณ์ จากอดีต ที่ผ่านมาประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเท่าที่ควร เมื่อมีกระแสประชาธิปไตย เข้ามาในประเทศไทย ประชาชนจึงรู้ถึงสิทธิและเสรีภาพของตัวเอง จึงมีการปฏิรูประบบการ เมืองไทยโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญในเรื่องการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของ ประชาชน สิทธิ เสรีภาพ ได้ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงได้มีการปฏิรูป ระบบราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการ บริหารงานของส่วนราชการ และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับ ใช้ ก็ได้เปลี่ยนสิทธิของประชาชนบางอย่าง จากเดิมที่เคยกำหนดให้เป็น “สิทธิ” ได้เปลี่ยนไปเป็น “หน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเป็นการให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกหรือการตอบสนองความต้องการพื้นฐาน ของประชาชนถือเป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการจัดสรรทรัพยากรหรือตอบสนองความต้องการ ขึ้นพื้นฐานให้กับประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชนโดยตรง ส่วนราชการจึงต้องให้ความสำคัญดูแลทุกข์สุขของประชาชนเป็นหลัก กรม ทรัพยากรน้ำ ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย การจัดการทรัพยากรน้ำ เสนอแนะ และ จัดทำแผนเพื่อเป็นกรอบปฏิบัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ข้าราชการประจำของกรมทรัพยากรน้ำจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย ตัวข้าราชการประจำถือเป็นตัวแทนของประชาชนที่เก็บรวบรวมข้อมูล นำเสนอข้อมูลของ ประชาชนและเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อกำหนดเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาอุทกภัย มีบทบาทหน้าที่ที่

ได้รับมอบหมายตามภารกิจของหน่วยงาน ข้าราชการประจำจึงมีความสำคัญเสมือนหนึ่ง “ข้อต่อตรงกลาง” ที่เชื่อมระหว่างข้างบนคือรัฐบาลกับข้างล่างคือประชาชน

การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัยจะดำเนินการภายใต้คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยข้าราชการประจำจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชน กำหนดความต้องการ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศ และจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เสนอต่อคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับน้ำในด้านต่างๆ โดยยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุทกภัยได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วม และยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เมื่อมีแนวทางการดำเนินการเป็นกรอบแล้ว จึงมาคิดแผนงาน/โครงการในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายยังต้องคำนึงถึงพื้นที่สภาพภูมิอากาศ และวิธีการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ 1) มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง เป็นการดำเนินโครงการหรือวิธีการที่พิจารณาแล้วเหมาะสมกับสภาพท้องที่ เกิดผลกระทบกับสังคมและสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด และได้รับประโยชน์และการยอมรับจากชุมชนด้วย วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีร่วมกัน เช่น การก่อสร้างคันกั้นน้ำ การก่อสร้างคลองผันน้ำ การปรับปรุงสภาพลำน้ำ การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่ม การอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำลำธาร อนุรักษ์ป่าไม้ร่วมกับอนุรักษ์ดินและน้ำ 2) มาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง เป็นการป้องกันอุทกภัย การจัดการด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับธรรมชาติโดยมิใช้สิ่งก่อสร้าง เช่น การจัดทำแผนที่แสดงบริเวณน้ำท่วมซ้ำซาก การจัดการด้านผังเมือง การปรับระบบการปลูกพืชให้สอดคล้องกับสภาพการมีน้ำท่วม การสร้างระบบพยากรณ์และเตือนภัย เมื่อดำเนินการตามแผนงาน/โครงการเรียบร้อยแล้ว จึงร่วมกันติดตามประเมินผลว่าบรรลุวัตถุประสงค์ เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และแก้ไขปัญหาได้จริงหรือไม่ จากการศึกษาบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ มีปัญหาและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. หน่วยงานราชการบางส่วน ยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม บูรณาการ มีการหวงข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้การกำหนดนโยบายโดยการมีส่วนร่วม ผิดเพี้ยน ไม่ตรงประเด็นปัญหา

2. ข้าราชการและประชาชนส่วนหนึ่ง ขาดภาวะจิตอาสาที่จะช่วยเหลือสังคมส่วนรวม

3. การสื่อสารกับประชาชน ควรสื่อสารให้เข้าใจตรงกันทุกฝ่ายเนื่องจากระดับความเข้าใจของแต่ละคนไม่เหมือนกัน โครงการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เป็นระบบ มักจะส่งผลกระทบต่อประชาชน และประชาชนอาจไม่ยอมรับ

4. ผู้กำหนดนโยบายบางครั้งไม่รับฟังปัญหาจากด้านล่าง ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมไม่ประสบความสำเร็จ และบางครั้งประเด็นดังกล่าวจะกลายเป็นปัญหาที่นโยบายไม่ครอบคลุม

5. การมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน การคัดเลือกผู้เกี่ยวข้องเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมบางครั้งไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย จึงทำให้การแก้ไขปัญหายังไม่ครอบคลุม

6. ความหลากหลายทางความคิด ต่างคนก็ต่างรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เกิดความเห็นแก่ตัว ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมไม่โปร่งใส

7. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบางครั้งยังขาดการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

8. การจัดทำนโยบายแบบสั่งการจากด้านบน (Top down process) โดยละเลยข้อเสนอของข้าราชการประจำซึ่งมาจากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ จึงส่งผลให้นโยบายหรืองบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่ตอบสนองต่อปัญหา หรือแก้ไขปัญหาไม่ถูกต้อง

9. การบริหารจัดการน้ำในระดับชุมชน ยังไม่มีความเข้มแข็ง ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ความร่วมมือ ในการวางแผน การกำหนดนโยบายในภาพรวมของระบบลุ่มน้ำ ในหลายพื้นที่ยังคงมองแค่ภาพของกลุ่มน้ำตัวเองเป็นหลัก

10. การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ระงับความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและประชาชนด้วยกันเอง ทำให้ประชาชนเกิดความเสมอภาค เท่าเทียม เกิดความไว้วางใจและยอมรับในระบอบประชาธิปไตย

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

#### 1. สรุปผลการวิจัย

##### 1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1.2 เพื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1.3 เพื่อศึกษาผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

##### 1.2 ผลการวิจัย

จากการศึกษาบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1.2.1 บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

บทบาทด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับ คืออำนาจในการตัดสินใจและออกกฎหมาย ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายตามที่อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สามารถดำเนินการได้ โดยยึดหลักการตามกฎระเบียบข้อบังคับคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกหรือการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ถือเป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการจัดสรร

ทรัพยากรหรือตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน ซึ่งข้าราชการประจำผู้ทำหน้าที่แทนรัฐต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการดำเนินการตามภาระหน้าที่ของส่วนราชการและต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผล เพื่อส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการทำงานของภาครัฐ ทำให้ข้าราชการประจำมีข้อมูลจากประชาชนและกำหนดเป็นนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยได้ นอกจากนี้ยังมีคำสั่งจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ภัยแล้งและคุณภาพน้ำของประเทศให้เป็นอย่างดีและเป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานและคณะที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ข้าราชการประจำได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากมีกฎระเบียบข้อบังคับกำหนดเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน ประชาชนจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เนื่องจากมีกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งข้าราชการประจำจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกโดยการนำข้อเรียกร้อง และการสนับสนุนของประชาชนในกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ มาเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน และให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล หลังจากนั้นระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม

บทบาทด้านสถาบันคือ โครงสร้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการส่งเสริมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายได้ตามโครงสร้างของหน่วยงาน เนื่องจากการแบ่งโครงสร้างได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานไว้ เมื่อมีการแบ่งโครงสร้างที่ชัดเจนทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในสำนัก/กอง/ฝ่าย ของหน่วยงานมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้างหน่วยงานที่ชัดเจน การบริหารงานเป็นแบบลำดับชั้นจึงทำให้การสั่งการและการควบคุมจึงมีความรัดกุม การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการดำเนินการชัดเจนเนื่องจากมีแผนปฏิบัติการที่วางไว้ เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนให้ทันที่ ข้าราชการประจำจึงมี



บทบาทในการกำหนดนโยบายตามโครงสร้างของหน่วยงานโดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนัก/กอง/ฝ่ายที่ตนเองสังกัดอยู่ ทำให้ข้าราชการประจำที่อยู่ภายใต้หน่วยงานเข้าไปมีบทบาทได้โดยตรง

**1.2.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายจะเริ่มตั้งแต่การค้นหาสาเหตุของปัญหา การวางแผนเพื่อดำเนินกิจกรรม การร่วมกันปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล ซึ่งต้องกำหนดความต้องการและจัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งข้าราชการประจำจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชน วางแผนงาน การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ใหญ่ของประเทศ ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้

1) **การชี้ปัญหา** ปัญหาน้ำท่วม/ดินโคลนถล่ม หรือปัญหาการบริหารจัดการน้ำต่างๆ แต่ละปัญหาจะระบุตำแหน่งที่เกิดปัญหา ความถี่ที่เกิดปัญหา ช่วงเวลาที่เกิดปัญหา และผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น พร้อมจัดลำดับความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหารายลุ่มน้ำร่วมกันให้ชัดเจน

2) **การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา** จะแยกเป็น ปัญหาที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และปัญหาที่เกิดจากมนุษย์ ทำการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลและสถิติในอดีตและมิติทางสังคม จารีต ประเพณี วิถีชีวิต และวัฒนธรรมมาสังเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของปัญหา และชี้สาเหตุของปัญหาว่าเกิดขึ้นเฉพาะที่หรือมีสาเหตุต่อเนื่องมาจากแหล่งอื่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชี้ปัญหาได้ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ จึงได้จัดเวทีการรับฟังสภาพปัญหาของกลุ่มน้ำจากพื้นที่เพื่อนำมาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์

3) **การกำหนดยุทธศาสตร์** เป็นการหาแนวทางแก้ไข โดยคำนึงถึงศักยภาพ ข้อจำกัดและความเชื่อมโยงระหว่างลุ่มน้ำ กำหนดยุทธศาสตร์ทิศทางในการแก้ไขปัญหาและเป็นกรอบสำหรับกำหนดกลยุทธ์/แนวทางการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ และหาแนวทางที่เหมาะสมภายใต้ข้อจำกัดของการพัฒนาและบริหารจัดการในแต่ละลุ่มน้ำ นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงทิศทางการพัฒนาของประเทศที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการเกษตร ทั้งนี้ ได้นำทั้งข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากการจัดเวทีรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนในพื้นที่ และจากคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก (คณะที่ 1) และคณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการ

ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ (คณะที่ 2) ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและเสนอแนะเพิ่มเติมมาประกอบในการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4) การจัดทำกลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน ทั้งไม่ใช่สิ่งก่อสร้างและใช้สิ่งก่อสร้าง ประกอบด้วย การดำเนินการเชิงรุกสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ และการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตตามทิศทางการพัฒนาของประเทศเป็นปัจจัยหลัก และวิธีการดำเนินการเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่ประสบอุทกภัย

5) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานช่วงระยะเวลาของการพัฒนาออกเป็น ระยะเร่งด่วน ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ตลอดจนจัดทำเป้าหมายตามศักยภาพเพื่อวัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์

6) การติดตามและประเมินผล ในส่วนของการติดตามประเมินผลตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งนอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ภัยแล้งและคุณภาพน้ำของประเทศ บูรณาการการสั่งงานด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศ และยังมีอำนาจในการติดตามกำกับ ดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการที่อนุมัติแล้ว

**1.2.3 ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1) ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายต่อประชาชน

การเก็บข้อมูลจากประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ข้าราชการประจำได้รับฟังปัญหาความทุกข์ยาก และรับรู้สภาพความเป็นจริงของประชาชนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานราชการดำเนินการตามภาระหน้าที่ของส่วนราชการและต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการรับฟังสภาพปัญหาของประชาชนถือเป็นการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน ทำให้การกำหนดนโยบายสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรง เนื่องจากได้ข้อมูลที่มีความชัดเจนและแม่นยำ การประสานความร่วมมือกันระหว่างลุ่มน้ำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมชลประทาน ที่เข้ามาช่วยเหลือจึงทราบว่าต้องเข้าไปดำเนินการอย่างไร มีการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อรองรับการเกิดอุทกภัยหรือช่วยบรรเทาความรุนแรงของอุทกภัยที่กำลังเกิดลงได้ และไม่ให้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่หนึ่ง

## 2) ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายต่อประเทศ

มีการกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาในอนาคต ความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนา การทบทวน การแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำในอนาคตได้ รวมถึงบทบาทหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะอยู่ภายใต้คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ภัยแล้ง และคุณภาพน้ำของประเทศให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและบูรณาการ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับน้ำในด้านต่างๆ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ มีแนวทางในการดำเนินงานทั้งใช้สิ่งก่อสร้าง และไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ทั้งมาตรการเชิงรุกและเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาตามความจำเป็นเร่งด่วนและบริบทของแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค
2. ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม)

3. ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย
4. ยุทธศาสตร์การจัดการคุณภาพน้ำ
5. ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน

6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ  
ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย  
การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำ เปลี่ยนเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรทำให้การเกิดน้ำหลากดินถล่ม น้ำท่วมฉับพลันเกิดขึ้นบ่อยและรุนแรง

โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคใต้ และมีผลต่อพื้นที่ลาดเชิงเขา ทำให้น้ำหลากรุนแรงขึ้น กระทบต่อพื้นที่การเกษตรและชุมชน

เป้าประสงค์ 1) ลดความเสียหายจากอุทกภัยของชุมชนเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญที่มีผลกระทบรุนแรงและความเสียหายสูง

2) ลดความเสียหายในพื้นที่เกษตร และสนับสนุนการปรับตัวในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยซ้ำซาก

3) ลดความเสียหายจากน้ำหลาก ดินโคลนถล่ม น้ำท่วมฉับพลันในหมู่บ้านเสี่ยงภัย

#### ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

ปัญหาทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สาเหตุหนึ่งคือ การบริหารจัดการไม่มีเอกภาพ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ไม่มีข้อมูลที่สามารถนำมาประกอบการวางแผน สั่งการและการตัดสินใจไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ และการบังคับใช้ไม่มีแผนแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งขาดการติดตามประเมินผลการทำงาน

เป้าประสงค์ 1) มุ่งองค์กร กฎหมาย ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนแผนที่เป็นเอกภาพ

2) มีระบบข้อมูลใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติและลุ่มน้ำ การวางแผนการบริหารน้ำในภาวะปกติและภาวะวิกฤต

## 2. อภิปรายผล

ผู้ศึกษาได้อภิปรายผลการศึกษายกตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

**2.1 บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ คือบทบาทด้านกฎระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายที่ให้ข้าราชการประจำมีอำนาจในการตัดสินใจและออกกฎหมาย ซึ่งบทบาทมักมาพร้อมกับหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการต้องยึดหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ให้การบริหารเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ สอดคล้องกับแนวคิดของ Max Weber (วิเชียร วิทยอุดม 2551 :

100-103) ได้เสนอแนวคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งเขาได้กล่าวว่า การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติ ทำให้ระบบราชการเป็นแบบแผนที่ส่งเสริมให้มีการทำงานอย่างมีระบบมาตรฐาน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้มีการประสานงานต่างๆ ได้ดีขึ้น สมาชิกขององค์การสามารถดำเนินงานได้ด้วยดี และมีความมั่นคงหากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์การ นอกจากนี้ Max Weber (อ้างถึงใน กรวิชัย กลิ่นบุญ 2559 : 7-9) ได้กล่าวถึง รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal domination) การใช้อำนาจของผู้ปกครองตั้งอยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้ปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมตามกฎหมาย ผู้ตามปฏิบัติตามผู้นำเพราะมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ทำเช่นนั้น ไม่ใช่เพราะลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำหรือประเพณีนิยมของสังคม กลไกการบริหารทำหน้าที่รองรับการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปกครองมวลชน ระบบราชการจึงมีลักษณะเป็นกลไกคล้ายเครื่องจักร ข้าราชการประจำจึงเสมือนเครื่องจักร การบริหารต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ มีระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ระบบราชการจึงตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายและรวมอำนาจไว้ที่ผู้นำ เป็นไปตามแนวคิดของ เฟรดดับเบิลยู ริกส์ (Fred W. Riggs) (รัฐราชการ โดย นิธิ เอียวศรีวงศ์ จาก <http://www.matichon.co.th>) ได้อธิบาย ระบอบการปกครองของไทยสมัยที่นายทหารครองอำนาจ ที่เรียกว่า ระบอบอำมาตยาธิปไตย หรือรัฐราชการ หรือภาษาอังกฤษเรียกกันว่า Bureaucratic polity ซึ่งรัฐราชการเน้นไปที่การบริหารบ้านเมืองที่ข้าราชการเป็นใหญ่ ควบคุมอำนาจกลไกต่างๆ ไว้ และเป็นผู้กำหนดทิศทางประเทศแต่ฝ่ายเดียว อำนาจการบริหารเริ่มต้นตั้งแต่การวางแผน ไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดการงบประมาณ ขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ เพราะเป็นผู้ที่มีข้อมูล ความรู้และความเชี่ยวชาญ ข้าราชการประจำจึงเป็นผู้บริหารจัดการหลักของกิจการสาธารณะและเป็นผู้ถืออำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือเข้ามามีอำนาจทางการเมือง จึงเป็นการปกครองโดยข้าราชการซึ่งได้มีโอกาสเข้ามาปกครองเพราะอำนาจของตำแหน่งในรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันอำนาจการเมืองก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการทหาร ซึ่งมีกองกำลังจัดตั้งและได้อำนาจมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจึงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในขณะที่แนวคิดของ Woodrow Wilson (อ้างถึงใน เชนฐชัย ศรีษชาติ, น. 2541) ได้เสนอว่า การเมืองและการบริหารควรแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดในการจัดทำนโยบาย คือฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไปปฏิบัติ แต่ด้วยระบบราชการเป็นหน่วยงานที่ต้องทำให้เห็นนโยบายบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สร้างความมีเสถียรภาพให้กับประเทศ จึงมีผลทำให้ระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเนื่องจากข้าราชการเป็นผู้ครอบครองข้อมูลที่สำคัญ และมีความชำนาญในหน้าที่ของตน หรือใช้มาตรการทางกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ฝ่าย



การเมืองไม่มี ข้าราชการประจำจะเลือกนำข้อมูลและข้อวินิจฉัยเสนอให้นักการเมืองให้นักการเมืองตัดสินใจกำหนดนโยบายไปในแนวทางที่ต้องการ ข้าราชการประจำจึงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และเป็นไปตามที่วางคณา วัฒนโย (2540) อธิบายว่า ปัจจัยในการเข้ามามีส่วนร่วม มีทั้งปัจจัยในตัวบุคคล ซึ่งเป็นแรงผลักดันจูงใจที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลเอง ปัจจัยสภาพแวดล้อมคือแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่นคือแรงผลักดันหรือจูงใจจากบุคคลที่มีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นและโน้มน้าวใจ และปัจจัยที่เป็นรางวัลตอบแทนในรูปแบบเงิน วัตถุ และสิทธิประโยชน์ สอดคล้องกับแนวคิดนิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (อ้างถึงใน สมพิศ ทองดินนอก, 2552) ได้แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมทางอ้อม และการมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ประชาชนถือว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมทางอ้อมโดยผ่านองค์กรภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนี้แนวคิดของ ปารีชาติ วัลย์เสถียร และคณะ (2543) ได้อธิบาย การมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1) การส่งเสริมพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม และ 2) การพัฒนาให้ประชาชนมีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจทางการเมืองการบริหาร มีอำนาจต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง สอดคล้องกับแนวคิด ขององค์การอนามัยโลก (อ้างถึงใน ธรรมนูญ ประกอบการ, 2545) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอนคือ 1) การวางแผน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตามประเมินผลรวมไปถึงการตัดสินใจด้วย 2) การดำเนินกิจกรรม ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการใช้ทรัพยากร 3) การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการทำกิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม และ 4) การได้รับผลประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ในการจัดสรรผลประโยชน์หรือกำหนดนโยบายของระบบราชการ ข้าราชการประจำถือเป็นตัวแทนของรัฐจึงมีบทบาทในการจัดสรรผลประโยชน์หรือกำหนดนโยบาย โดยต้องยึดกฎระเบียบข้อบังคับและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเพื่อไม่ให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของ กรวิษณุ กลิ่นบุญ (2559) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ระบบราชการกับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ



กองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา พบว่า การบริหารจัดการระบบราชการของกองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ด้านกฎระเบียบข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติ ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ด้านความมีวิชาชีพ และด้านหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงาน

บทบาทด้านสถาบัน คือ โครงสร้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการส่งเสริมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายได้ตามโครงสร้างของหน่วยงาน เนื่องจากการแบ่งโครงสร้างได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานไว้ เมื่อมีการแบ่งโครงสร้างที่ชัดเจนทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในสำนัก/กอง/ฝ่าย ของหน่วยงานมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตาม โครงสร้างหน่วยงานที่ชัดเจน การบริหารงานเป็นแบบลำดับชั้นจึงทำให้การสั่งการและการควบคุมจึงมีความรัดกุม การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ขั้นตอนการดำเนินการชัดเจนเนื่องจากมีแผนปฏิบัติการที่วางไว้ เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนให้ทันทั่วถึงที่ ข้าราชการประจำจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายตามโครงสร้างของหน่วยงาน โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนัก/กอง/ฝ่ายที่ตนเองสังกัดอยู่ ทำให้ข้าราชการประจำที่อยู่ภายใต้หน่วยงานเข้าไปมีบทบาทได้โดยตรง สอดคล้องกับแนวคิดของ Max Weber (วิเชียร วิทยอุดม, 2551, น. 100-103) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างของการจัดองค์การแบบระบบราชการ ซึ่งมีลักษณะเด่นที่เกี่ยวข้องกับสถาบันหรือโครงสร้าง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ (Legal Authority) ระบบราชการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้มาจากสถาบัน บุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคลแต่จะเป็นอำนาจของสถาบัน หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work) ระบบราชการก่อให้เกิดความยุติธรรมและตรงตามความถนัด หรือความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดความเชี่ยวชาญในงานเฉพาะด้าน และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ และการจัดโครงสร้างองค์การลดหลั่นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) ระบบราชการเป็นการกำหนดโครงสร้างของอำนาจที่ให้ความเหมาะสมกับตำแหน่งต่างๆ ที่กำหนดขึ้นตามความสามารถเฉพาะด้าน และการแบ่งงานกันทำตามความถนัด จะเห็นได้ว่าสถาบันหรือโครงสร้างหน่วยงานทำให้ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายซึ่งแตกต่างกันไปตามลำดับชั้น เริ่มตั้งแต่ระดับผู้บริหารระดับสูง ที่รับนโยบายโดยตรงจากรัฐบาล และเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาล รองลงมาเป็นผู้บริหารระดับต้นหรือระดับผู้อำนวยการสำนัก/กอง/ฝ่าย ซึ่งรับนโยบายจากผู้บริหารระดับสูงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติหรือนำไปจัดทำแผน และสุดท้ายคือระดับผู้ปฏิบัติจะเป็นผู้นำนโยบายลงไปปฏิบัติ

และเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งข้าราชการประจำแต่ละระดับจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายได้ให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุมณฑา คำแสน (2546) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาของ คณะกรรมการสถานศึกษาใน โรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนผู้ปกครองกับผู้แทนครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาแตกต่างกัน

## 2.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ จะเริ่มตั้งแต่การชี้ปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา การกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดทำกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการติดตามประเมินผล กระบวนการมีส่วนร่วมยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงาน ร่วมคิดร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหา ร่วมกันรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบประเมินผล ผ่านองค์กรภาครัฐหรือข้าราชการประจำเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์กำหนดเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับแนวคิดของ อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 104-111) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่ามี 4 ขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ประกอบกับแนวคิดของ โคอเสนและนอร์แมน (โกวิทย์ พวงงาม 2554 : 179) อธิบายว่าขั้นตอนการวางแผนและตัดสินใจสามารถทำควบคู่ไปกับขั้นตอนการปฏิบัติ การรับผลประโยชน์ และการตรวจสอบและประเมินผล และจะมีผลสะท้อนกลับจากการตรวจสอบและประเมินผล และการปฏิบัติกลับสู่การตัดสินใจ เพื่อดูว่านโยบายนั้นควรดำเนินการต่อหรือควรยุติสอดคล้องกับแนวคิดของ Thomas R. Dye (กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จาก <http://www.siamintelligence.com>) ได้แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ขั้นตอนคือ 1) ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 2) ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ 3) ขั้นการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 4) ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ 5) ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทนหรือการยุตินโยบายสาธารณะ ซึ่งตรงกับแนวทางของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2544 : 13-14) ได้อธิบายถึง กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ 5 ขั้นตอนคือ 1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะเพื่อตอบคำถามว่าทำไมต้องมีนโยบายสาธารณะ โดยการก่อตัวมักเริ่มจากปัญหาสาธารณะ อาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นใน

ปัจจุบันหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การก่อตัวของนโยบายอาจใช้วิธีการร่วมกันคือการคาดการณ์อนาคต การสำรวจสถานการณ์ การระบุปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา 2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ปัญหาหรือสถานการณ์ที่มีอยู่จะมีทางเลือกเชิงนโยบายอะไรบ้างในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา ทางเลือกเชิงนโยบายมีลักษณะสำคัญคือ ต้องมีจินตนาการ ต้องมีความคิดสร้างสรรค์ และเป็นนวัตกรรม 3) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ต้องมีกระบวนการจัดทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจน มีตัวบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนและนโยบาย องค์ความรู้ที่ต้องนำมาใช้ในขั้นตอนนี้คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน 4) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นการประเมินเพื่อให้ทราบถึงระดับความสำเร็จหรือเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ การประเมินผลมีหลายวิธี เช่น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการหรือขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ การประเมินตาม CIPP-Model ซึ่งจะประเมินผลการดำเนินงานทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลลัพธ์ 5) ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ ในกรณีที่นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไกการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และหากนโยบายนั้นไม่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องหานโยบายสาธารณะอื่นมาเพื่อทดแทนหรืออาจยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งจะเป็นกระบวนการย้อนกลับ สอดคล้องกับแนวคิดของ สมบัติ ชำรงชฎวงศ์ (2540, น. 315-316) แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ขั้นตอน โดยการประยุกต์แนวคิดของ Hogwood & Gunn ได้แก่ การก่อรูปของนโยบาย การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และรวมถึง มยุรี อนุমানราชชน (2547, น. 44-45) ได้ประยุกต์แนวคิดของ Hogwood & Gunn เช่นกัน ได้แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 9 ขั้นตอน คือ การก่อตัวของประเด็นปัญหา การกลั่นกรองประเด็นปัญหา การนิยามประเด็นปัญหา การพยากรณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือก การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการสืบต่อและยุตินโยบาย ในขณะที่ สุภชัย ยาวะประภาส (2533, น. 34-35) แบ่งวงจรนโยบายสาธารณะออกเป็น 3 ขั้นตอน โดยใช้แนวคิดของคันทันน์ คือการกำหนดนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และแต่ละขั้นตอน สุภชัยแบ่งขั้นตอนดังกล่าวออกเป็นขั้นตอนย่อย ได้แก่ ขั้นการกำหนดนโยบาย แบ่งออกเป็น การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือก การเสนอทางเลือก ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งออกเป็น การแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ การดำเนินงาน และขั้นประเมินผลนโยบาย แบ่งออกเป็น การยกเลิกและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จากที่กล่าวมาข้างต้นกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ ข้าราชการประจำจะทำหน้าที่เริ่ม

ตั้งแต่การชี้ปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา การกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดทำกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การวางนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงมีการตรวจสอบประเมินผล เพื่อให้ทราบถึงระดับความสำเร็จว่าควรปรับเปลี่ยน หรือควรยุตินโยบายสาธารณะนั้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ นาคยา แทนนิล (2555) ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา พบว่า กระบวนการนโยบายความร่วมมือเครือข่ายเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ 1) การก่อตัวของนโยบายจากประเด็นปัญหาและการพัฒนาข้อเสนอจากพื้นที่ย่อย 2) การกำหนดนโยบายผ่านการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายร่วมของเครือข่ายในการพัฒนาระบบการผลิตที่มีคุณธรรม การตลาดที่เป็นธรรมและยั่งยืน และการบริโภคอย่างรู้คุณค่า 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเน้นการแบ่งงานกันทำตามภารกิจที่สอดคล้องกับเป้าหมายของแต่ละกลุ่ม โดยใช้รูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่นเอื้อต่อการปรับทัศนคติเพื่อการทำงานร่วมกัน 4) การประเมินผล โดยการใช้กระบวนการกลุ่มในการสรุปบทเรียนร่วมกัน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของเครือข่ายและขยายผลคุณค่าและความสำเร็จสู่สาธารณะ 5) การทบทวนและเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์

สรุปได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ เริ่มตั้งแต่การชี้ปัญหา การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา การกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดทำกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการติดตามประเมินผล สอดคล้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้ง 5 ขั้นตอนคือ 1) ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 2) ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ 3) ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 4) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ 5) ขั้นตอนการต่อเนื่องการทดแทนหรือการยุตินโยบายสาธารณะ โดยมีกระบวนการทำงานที่อยู่ภายใต้ข้อกฎหมายและบทบาทหน้าที่ นอกจากนี้ยังต้องอาศัยภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมร่วมมือกันอีกทางหนึ่ง

### 2.3 ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ข้าราชการประจำได้รับฟังปัญหาความทุกข์ยากของประชาชน และรับรู้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้การกำหนดนโยบายสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรง และเป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมในภาคประชาสังคมและ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับงานวิจัยของ นรเสฏฐ์ วัฏฏะสุวรรณ (2550) ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภออุททอง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา สามารถช่วยพัฒนาการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมกีฬาในชุมชนอยู่ในระดับมาก นอกจากนี้ ผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายยังทำให้ได้ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ มีการกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาในอนาคต รวมถึงการ ทบทวน การแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ บทบาทหน้าที่และภารกิจของหน่วยงาน การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีแนวทางการดำเนินงานทั้งมาตรการเชิงรุกและเชิงรับเพื่อแก้ไข ปัญหาตามความจำเป็นเร่งด่วนและบริบทของแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ 1.ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค 2. ยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม) 3. ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย 4. ยุทธศาสตร์การ จัดการคุณภาพน้ำ 5. ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการ พังทลายของดิน และ 6. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ นอกจากนี้เป็นการกำหนดทิศทางและแนว ทิศทางการพัฒนาในอนาคตแล้ว ยังต้องคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนของการใช้ประโยชน์จาก น้ำ และยังเป็น การป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำในอนาคตได้

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

**3.1.1 บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย**  
ถือว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการบริหารงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา ความเดือนร้อนของประชาชนและต้องการให้สังคมอยู่เย็นเป็นสุข

**3.1.2 การกำหนดนโยบายในปัจจุบันเป็นแบบจากบนลงล่าง** ไม่ได้รับฟังเสียงจาก ประชาชนเป็นหลัก นโยบายจึงเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลซึ่งไม่สอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนโดยรวม

**3.1.3 ประเทศไทยกลับไปสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตยอีกครั้ง** โดยนายทหารเป็นผู้ ควบคุมอำนาจและกลไกต่างๆ ไว้ อำนาจในการบริหารและวางนโยบายของระบบราชการจึงอยู่ที่ กองทัพและตุลาการเป็นผู้กำหนดทิศทางประเทศแต่เพียงฝ่ายเดียว



3.1.4 หน่วยงานของรัฐควรให้ความสำคัญกับประชาชนชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัย เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรง และรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเองโดยไม่รับฟังเสียงจากประชาชนจึงทำให้การบริหารงานเกิดความล้มเหลว

3.1.5 ควรนำผลการวิจัยที่ได้ไปเผยแพร่ให้ประชาชนที่สนใจได้รับรู้บทบาทหน้าที่ และกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

3.1.6 รัฐบาลที่มีกลุ่มธุรกิจหรือนายทุนหนุนหลัง กลุ่มนายทุนจะเป็นผู้ควบคุมนโยบายแทนรัฐบาล มีผลทำให้การกำหนดนโยบายเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มของตน รัฐบาลจึงกลายเป็นรัฐบาลเงา

3.1.7 หน่วยงานราชการบางแห่งยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม จึงไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า

3.1.8 ภาครัฐควรสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการทุกคนตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ สุจริต โดยไม่ใช่อำนาจหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้จากการปฏิบัติหน้าที่

### 3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรทำการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งเสริมให้ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อจะได้องค์ความรู้ใหม่และนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

3.2.2 ควรทำการศึกษาการมีส่วนร่วมการประเมินผลโครงการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในการแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัย ที่อยู่ระหว่างดำเนินการและดำเนินการไปแล้วว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพื่อนำข้อมูลและความรู้ที่ได้มาปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและใช้ประโยชน์ต่อไป

3.2.3 ควรทำการศึกษาบทบาทหน้าที่และความเชื่อมโยงของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ

## บรรณานุกรม

- กรวิษณุ กลินบุญ. (2559). *ระบบราชการกับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการกองบัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกริก, กรุงเทพฯ.
- \_\_\_\_\_. (2560). *กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ*. สืบค้นจาก <http://www.siamintelligence.com>
- โกวิท พวงงาม. (2542). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2560). *ข้าราชการไทย*. สืบค้นจาก <http://th.wikipedia.org>
- คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. (2558). *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ : กรมทรัพยากรน้ำ.
- เชษฐชัย ศรีชูชาติ. (2541). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ชาวมุสลิมแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- ณัฐกาญจน์ ประกอบการ. (2545). *การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลในตำบลยายชา อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม*. นครปฐม : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2544). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *แนวคิดและวาทะกรรมว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ธีระพล อรุณกสิกร. (2542). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นรเสฏฐ์ วัฏฏะสุวรรณ. (2550). *การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภออุ้มทอง จังหวัดสุพรรณบุรี*. (ภาคนิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

- นาคยา แทนนิต. (2555). *รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). *ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ*. เอกสารประกอบการบรรยาย สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2543). *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. (2534). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*. สืบค้นจาก <https://www.moac.go.th/download>
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2527). *นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สักดิ์โสภารพิมพ์.
- ภัศรา ศรีจันทร์ฉาย. (2554). *การมีส่วนร่วมของหัวหน้าครัวเรือนในการป้องกันและควบคุมโรคไข้เลือดออกเทศบาลตำบลบางทราย อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี*. พระนครศรีอยุธยา : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2547). *นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์*. เชียงใหม่ : คณินิจการพิมพ์.
- ยิ่งศักดิ์ กชโลตร และคณะ. (2551). *รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันไฟฟ้า : กรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติภูเรือ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ยุพาพร รูปงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. (ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2560). *รัฐราชการ* สืบค้นจาก <http://www.matichon.co.th>.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สืบค้นจาก <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

- วรางคณา วัลโย. (2540). *แนวทางการทำแผนพัฒนาชุมชนโดยวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรณีศึกษาสาขาภิบาลเจ้าเจ็ด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. (วิทยานิพนธ์ปริญญา*  
*สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.*
- วิเชียร วิทยอุคม. (2551). *แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ และทฤษฎีระบบราชการ. กรุงเทพฯ :*  
*ธีระฟิล์ม และไซเท็กซ์.*
- ศิริพงษ์ หังสพฤกษ์. (2549). *กรมทรัพย์ากรน้ำกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย.*  
 กรุงเทพฯ : สำนักส่งเสริมและประสานมวลชน กรมทรัพย์ากรน้ำ.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2533). *นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์*  
*มหาวิทยาลัย.*
- สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. (2558). *ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและ*  
*บรรเทาสาธารณภัย. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org>*
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.*  
 กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมพิศ ทองดินนอก. (2552). *การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเชิงเกษตรของสมาชิก*  
*กลุ่มในอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา. นนทบุรี :*  
*มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.*
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ*  
*สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ*  
*และสังคมแห่งชาติ.*
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *คู่มืออธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราช*  
*กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพฯ :*  
*สิริบุตรการพิมพ์.*
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.*  
 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สุมณฑา คำแสน. (2546). *การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการศึกษาของ*  
*คณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดศรีสะเกษ. (วิทยานิพนธ์*  
*ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,*  
*นนทบุรี.*
- เสาวนีย์ เตือนเด่น และคณะ. (2558). *การมีส่วนร่วมของบุคลากร. กรุงเทพฯ : กองบริการการศึกษา*  
*สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง.*

อคิน รพีพัฒน์. (2527). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สักดีโสภาคการพิมพ์.

อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ. (2558). “รัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ : ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531)” *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 45(2) : กรกฎาคม – ธันวาคม.

\_\_\_\_\_. (2560). *อำมาตยาธิปไตย*. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th> และ <http://www.dhiravegin.com>

Weber, Max. (1947). *The Theory Social and Economic Organizations*. Translated by A.M. Handerson and T.Parsons. New York: Free Press.





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร





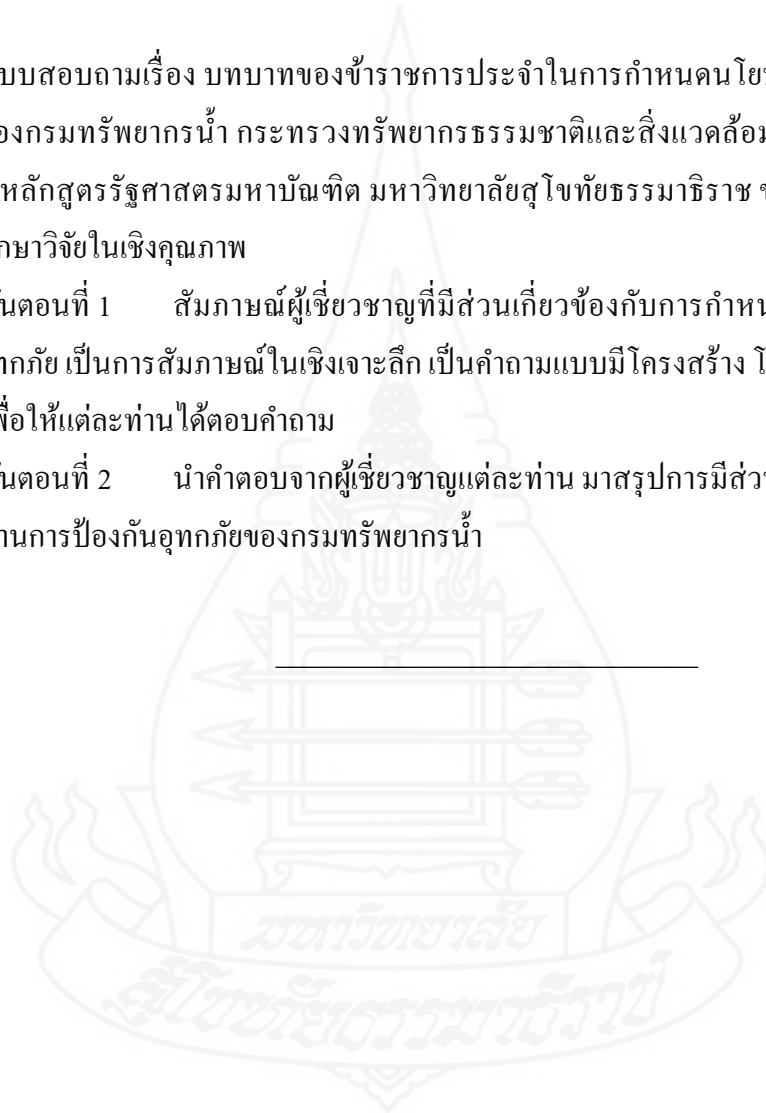
ภาคผนวก ก  
แบบสัมภาษณ์

**แบบสัมภาษณ์****เรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย  
ของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม****คำอธิบาย**

แบบสอบถามเรื่อง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ของ นางสาวอรจิรา หมีนิจ ศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 1 สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย เป็นการสัมภาษณ์ในเชิงเจาะลึก เป็นคำถามแบบมีโครงสร้าง โดยกำหนดคำถามไว้ล่วงหน้าเพื่อให้แต่ละท่านได้ตอบคำถาม

ขั้นตอนที่ 2 นำคำตอบจากผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่าน มาสรุปการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ



**ส่วนที่ 1** คำถามที่เกี่ยวกับ ปัจจัยตัวแปรต้น บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**ข้อที่ 1** การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย ควรจะให้ข้าราชการประจำมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการกิจกรรม ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ การร่วมกันปฏิบัติและการตรวจสอบ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**ข้อที่ 2** การมีส่วนร่วมในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย ควรดำเนินการอย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**ข้อที่ 3** ที่ผ่านมามาประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยอย่างรุนแรง สร้างความเสียหายให้กับประชาชนจำนวนมาก การกำหนดนโยบายควรมีลักษณะอย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

ข้อที่ 4 การจัดสรรงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล  
ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

ข้อที่ 5 ท่านมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำหรือไม่  
อย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....



**ส่วนที่ 2** คำถามที่เกี่ยวกับ ปัจจัยตัวแปรตาม บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**ข้อที่ 1** การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย หรือการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ เช่น สร้างเขื่อน ฝาย แก้มลิง ผนังกันน้ำ ฯลฯ สามารถแก้ไขปัญหาอุทกภัย (น้ำท่วม) ได้หรือไม่ อย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**ข้อที่ 2** ตามความเห็นของท่าน การมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**ข้อที่ 3** ข้อเสนอแนะ (เพิ่มเติม)

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

ภาคผนวก ข  
บทสัมภาษณ์





1) ผลการศึกษาบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกัน  
 อุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p>1) นายวิวัฒน์ โสเจยยะ            รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</p> 	<p><b>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</b></p> <p>“ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ในฐานะที่เป็นผู้บริหาร ร่วมเสนอแนะ ประสานงาน รวบรวมความคิดเห็นกับผู้เกี่ยวข้องด้านนี้ ภายในหน่วยงาน และภายนอกหน่วยงาน ”</p> <p><b>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบาย</b></p> <p>“1. การกำหนดนโยบาย ควรใช้หลัก อดีต-ปัจจุบัน-อนาคต ในการกำหนดนโยบายมีข้อมูลที่ต้อง เพียงพอในการกำหนดนโยบาย</p> <p>2. นโยบายที่กำหนดจะต้องครอบคลุมในทุกสถานการณ์ เช่น เกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาหายนะ การเผชิญหน้า และการเตรียมการในกรณีที่เกิดภัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน</p> <p>3. จากนโยบาย จะต้องผลักดันสู่การปฏิบัติ ที่มีกรอบเวลางบประมาณ และมีผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน”</p> <p><b>3) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ</b></p> <p>“เนื่องจากนโยบาย ผ่านการศึกษา ทบทวน กลั่นกรองอย่างรอบคอบ เพื่อกำหนดนโยบาย และในที่สุดก็คือผลสัมฤทธิ์ และความคุ้มค่าในการดำเนินงาน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณ เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งที่ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลให้มุ่งสู่ความสำเร็จ ตามเป้าหมาย ไม่ใช่ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p data-bbox="300 360 616 456">2) นายสมนึก สุขช่วย รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</p> 	<p data-bbox="778 360 1430 456">1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p data-bbox="715 472 1430 1077">“รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นผู้ช่วยของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้วย ก็จะเข้าไประดมความคิด เสนอความเห็นต่างๆ ทั้งเรื่องการกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการ ในการติดตามเร่งรัดงาน ในการแก้ปัญหาขึ้นมาโดยตลอด แต่ทำภายใต้ยุทธศาสตร์น้ำของประเทศที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบไปแล้ว ตัวนั้นจะเป็นกรอบทิศทางใหญ่ และมีเป้าหมายชัดเจน ยุทธศาสตร์ชาติเป็นภาพใหญ่ของประเทศ คือ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เรื่องน้ำก็อยู่ภายใต้ร่มของยุทธศาสตร์นี้ เพราะการแก้ปัญหาน้ำ ถ้าทำได้สำเร็จตามยุทธศาสตร์น้ำ ก็จะตอบ โจทย์ที่ มั่งคั่งและยั่งยืน ให้กับบ้านเมือง”</p> <p data-bbox="778 1106 1430 1202">2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบาย</p> <p data-bbox="715 1218 1430 1720">“ตอนนี้เรามียุทธศาสตร์น้ำแล้ว ยุทธศาสตร์น้ำมีทั้งหมด 6 ยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ที่ 3 เป็นเรื่องการจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย เพราะฉะนั้นประเด็นอยู่ที่ว่า เราจะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไร คือ จะต้องคิดหาโครงการที่เหมาะสม ที่ทำแล้วสามารถแก้ปัญหาน้ำท่วมได้จริง และกระทบกับประชาชนน้อยที่สุด และต้องอาศัยกระบวนการลงพื้นที่ไปประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โครงการที่จะทำต้องมีความหลากหลาย รองรับขนาดเมือง โครงการต้องมีความเหมาะสม”</p> <p data-bbox="778 1749 1430 1845">3) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ</p> <p data-bbox="715 1861 1430 2018">“การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หลักก็คือ ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงาน ซึ่งรัฐบาลก็ให้ความสำคัญในการจัดการน้ำอย่างยิ่ง เรื่องน้ำเป็นแผนบูรณาการหนึ่งที่ต้องทำ</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>ร่วมกันหลายหน่วยงาน มีการวางแผนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมาแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำทั้งระบบ และจะนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม”</p>
<p>3) นายสาธิต สือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ มีบทบาทในด้านการปฏิบัติงาน โดยการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และส่งกลับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ช่องว่างต่างๆ ไปยังผู้กำหนดนโยบาย เพื่อปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน</p> <p>นโยบายที่ดีจะต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมตลอดเวลา”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบาย</p> <p>“1. โดยใช้โครงสร้างโดยการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากต่างประเทศ หรือระดมแนวคิดจากผู้รู้ในศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานราชการและเอกชนที่ได้รับผลกระทบ</p> <p>2. โดยไม่ใช่โครงสร้าง ได้แก่ การกำหนดนโยบายในภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เสริมสร้างองค์ความรู้ และสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารจัดการน้ำให้แก่ผู้เกี่ยวข้องให้มากขึ้น”</p> <p>3) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ</p> <p>“งบประมาณ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ไม่ใช่คำตอบสุดท้าย บางกิจกรรมไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณ สามารถขับเคลื่อนได้โดยภาคประชาสังคม และควรเน้นให้ภาคประชาสังคมขับเคลื่อนนโยบายด้วยตนเองให้มากที่สุด งบประมาณของรัฐเป็นเพียงการเติมเต็มในสิ่งที่ประชาชนไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้เท่านั้น”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p data-bbox="300 360 692 517">4) นายมงคล หลักเมือง ผู้อำนวยการสำนักวิจัยพัฒนาและ อุทกวิทยา</p> 	<p data-bbox="778 360 1430 461">1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p data-bbox="715 472 1430 976">“ในฐานะผู้อำนวยการสำนักวิจัยพัฒนาและอุทกวิทยา (สวพ.) งานหลักที่รับผิดชอบคือ การเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning) ของพื้นที่ลาดชันและพื้นที่ดินถล่ม เพื่อป้องกันการสูญเสียในเรื่องน้ำท่วมดินถล่ม สวพ. จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอข้อมูลมาว่าประเทศไทยมีพื้นที่เสี่ยงภัยที่ใดบ้าง แล้วจึงเลือกพื้นที่สำคัญๆ และติดตั้งเครื่องเตือนภัย เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงสถานการณ์ ณ สถานที่นั้น นอกจากนี้ สวพ. ยังเป็นหน่วยงานรวบรวมข้อมูลเสนอผู้บริหาร เพื่อนำมาคาดการณ์ล่วงหน้าเชิงวิชาการด้วย”</p> <p data-bbox="778 1021 1430 1122">2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบาย</p> <p data-bbox="715 1133 1430 1469">“เนื่องจากประเทศไทยมีน้ำท่วมเกือบทุกปี ลักษณะของการกำหนดนโยบายจึงควรดูพื้นที่สำคัญ และจำเป็นเร่งด่วนก่อน บางพื้นที่ให้ท่วมได้ บางพื้นที่ไม่ควรท่วม เรื่องใช้ประโยชน์พื้นที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ และอาจนำมาตราการใช้สิ่งก่อสร้างและมาตรการไม่ใช้สิ่งก่อสร้างมาร่วมกำหนดนโยบายด้วย”</p> <p data-bbox="778 1503 1430 1603">3) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ</p> <p data-bbox="715 1615 1430 1951">“องค์ประกอบของการบริหารจัดการ ประกอบด้วย คน การบริหารจัดการ และงบประมาณ บางอย่างอาจใช้เงิน บางอย่างอาจไม่ใช้เงินในการดำเนินการ งบประมาณจึงเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายที่รัฐบาลจัดสรรให้ เพื่อนำไปปฏิบัติงาน แต่การใช้งบประมาณต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ของงานด้วย”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p data-bbox="300 353 608 456">5) นายดุลยฤทธิ์ หอมนาน วิศวกรชำนาญการพิเศษ</p> 	<p data-bbox="715 360 1431 456">1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p data-bbox="715 472 1431 846">“มีบทบาทในการจัดซื้อเสนอแนะนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะรวมทั้งการป้องกันอุทกภัยด้วย และได้ร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ สำหรับเป็นแนวทางการดำเนินการและเป้าหมายดำเนินการสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย พร้อมกลยุทธ์ เป้าหมาย และหน่วยงานรับผิดชอบ”</p> <p data-bbox="715 862 1431 958">2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบาย</p> <p data-bbox="715 974 1431 1585">“หลักการแก้ไขปัญหามลพิษมีสาเหตุทั้งจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ โดยแบ่งการแก้ไขปัญหามลพิษออกเป็นพื้นที่ลาดชันสูง ต้องเน้นให้มีระบบเตือนภัยที่แม่นยำ พื้นที่ลาดชันปานกลางจะใช้สิ่งก่อสร้างเท่าที่จำเป็น เช่น การปรับปรุงการระบายน้ำ และป้องกันชุมชนหนาแน่น พื้นที่ราบน้ำล้นตลิ่งลำน้ำสายหลักให้ปรับปรุงสภาพลำน้ำ เพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ การผันน้ำหรือใช้พื้นที่รับน้ำร่วมกับพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำเพิ่ม ส่วนพื้นที่ชุมชนและเศรษฐกิจสำคัญ ให้มีระบบป้องกันที่เหมาะสม และลดผลกระทบกับพื้นที่โดยรอบ พร้อมทั้งใช้มาตรการเชิงรุก เช่น ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการผังเมือง”</p> <p data-bbox="715 1601 1431 1697">3) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ</p> <p data-bbox="715 1713 1431 2033">“เนื่องจากงบประมาณที่นำมาดำเนินการ โครงการด้านอุทกภัย ได้รับการพิจารณาจัดสรรจากงบประมาณปีก่อนข้างจำกัด ดังนั้น การขับเคลื่อนโครงการต้องพิจารณาเสนอรัฐบาลผลักดันให้ใช้งบประมาณเพิ่มเติม เช่น เงินกู้ หรืองบกลาง ซึ่งจะสามารถช่วยให้การดำเนินโครงการเพิ่มเติม สามารถแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัยได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p data-bbox="300 360 692 517">6) นางสาวบุญธิดา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ</p> 	<p data-bbox="778 360 1430 456">1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p data-bbox="715 472 1430 1375">“ในฐานะข้าราชการกรมทรัพยากรน้ำ โดยเป็นผู้ปฏิบัติงานกลั่นกรองงานด้านกฎหมายและนโยบายมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมและเสนอแนะประเด็นกับหน่วยงานด้านนโยบาย คือ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการเสนอแนะนโยบาย แผนแม่บทและมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการ พัฒนา อำนวยความสะดวก ทรัพยากรน้ำและแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำ และหน่วยงานปฏิบัติ คือ ศูนย์ป้องกันวิกฤตน้ำ ซึ่งปฏิบัติงานด้านการสร้างระบบเฝ้าระวัง ป้องกันและเตือนภัยอุทกภัย นอกจากนี้ ยังมีการเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในช่วงการยกร่างแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคณะกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ (แต่งตั้งโดยคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติจึง ที่ 85/2557 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2557)”</p> <p data-bbox="778 1413 1430 1509">2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบาย</p> <p data-bbox="715 1525 1430 2024">“ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากขึ้นทำให้เกิดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน และกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมมิใช่แค่เพียงประเทศไทย แต่ยังส่งผลกระทบต่อไปยังเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและระดับโลกด้วยเนื่องจากไทยเป็นฐานการผลิตที่สำคัญประเทศหนึ่ง ดังนั้นการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยนโยบายที่กำหนดขึ้นต้องมาจากสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ (Bottom up) มิใช่เกิดมาจากการสั่งการในส่วนกลาง (Top down process)</p>



ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>นโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยควรแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง (Structural measures) และมาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง (Non-structural measures) กล่าวคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มาตรการใช้สิ่งก่อสร้าง (Structural measures) คือ การดำเนินโครงการหรือวิธีการที่พิจารณาแล้วเหมาะสมกับสภาพท้องที่ เกิดผลกระทบกับสังคมและสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด และได้รับประโยชน์และการยอมรับจากชุมชนด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีร่วมกัน เช่น การก่อสร้างคันกั้นน้ำ การก่อสร้างคลองผันน้ำ การปรับปรุงสภาพลำน้ำ การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ การระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่ม การอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำลำธาร อนุรักษ์ป่าไม้ร่วมกับอนุรักษ์ดินและน้ำ</li> <li>- มาตรการไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง (Non-structural measures) เป็นการป้องกันอุทกภัยการจัดการด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับธรรมชาติโดยมิใช่สิ่งก่อสร้าง เช่น การจัดทำแผนที่แสดงบริเวณน้ำท่วมซ้ำซาก การจัดการด้านผังเมือง การปรับระบบการปลูกพืชให้สอดคล้องกับสภาพการมีน้ำท่วม การสร้างระบบพยากรณ์และเตือนภัย</li> </ul> <p>ทั้งนี้ ทั้งนโยบายใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช่สิ่งก่อสร้างควรมีการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วม ยกเว้นในกรณีภาวะวิกฤตที่รัฐบาลต้องอยู่ในสภาวะการสั่งการเชิงเดี่ยว (Single Command) ที่จะต้องตัดสินใจในเรื่องเร่งด่วนที่หากปล่อยช้าไปจะทำให้เกิดความเสียหายได้ นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายของรัฐในปัจจุบันควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนตามแนวทางความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public Private Partnership) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p><b>3) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ</b></p> <p>“การเสนอของบประมาณเป็นกลไกที่สำคัญของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายในเรื่องต่างๆ รวมทั้งในเรื่องการป้องกันอุทกภัยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณนั้นควรคำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการที่ใช้งบประมาณเป็นสำคัญ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ควรเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนกับรัฐ เช่น โครงการขนาดใหญ่ เนื่องจากเอกชนจะช่วยแบกรับต้นทุนแทนรัฐบาล และมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น”</p>
<p>7) นายสรณ์ย์ หุตากร วิศวกรโยธาปฏิบัติการ</p> 	<p><b>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</b></p> <p>“มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และรวบรวมข้อมูล ปัญหา เสนอผู้บังคับบัญชา เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นๆ ”</p> <p><b>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบาย</b></p> <p>“ในด้านอุทกภัยต้องมีการกำหนดตามลักษณะภูมิประเทศ และแบ่งการแก้ไขปัญหาทั้งใช้สิ่งก่อสร้าง และไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พื้นที่ลาดชันสูงและที่เชิงเขา ส่วนใหญ่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยสิ่งปลูกสร้าง โดยเน้นการเตือนภัย การปรับตัวของชุมชน และปรับปรุงลำน้ำให้อยู่ในสภาพเดิม</li> <li>2. พื้นที่ลาดชันปานกลาง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรลักษณะอุทกภัยจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ใช้มาตรการเดียวกับพื้นที่ลาดชันสูง</li> </ol>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>3. พื้นที่ราบน้ำล้นตลิ่งและทำนน้ำ ใช้มาตรการสิ่งปลูกสร้าง โดยเน้นปรับปรุงลำน้ำที่เสื่อมสภาพ</p> <p>4. พื้นที่ชุมชนเมือง เน้นใช้สิ่งปลูกสร้าง โดยทำระบบป้องกันชุมชน ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำผังการระบายน้ำ ปรับปรุงระบบระบายน้ำ ปรับปรุงผังเมือง”</p> <p>3) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ</p> <p>“เนื่องจากปัจจุบันการของบประมาณเป็นการขอในลักษณะแผนภูมิแท่ง คือ ต่างหน่วยงาน ต่างของบตามภารกิจตนเอง โดยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ เป้าหมายโดยรวมของแผน ทำให้การแก้ไขปัญหาในหลายๆด้าน ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่ตั้งไว้ในแผนยุทธศาสตร์</p> <p>เพราะฉะนั้น การของบในอนาคตจะต้องใช้เป้าหมายผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์เป็นตัวพิจารณาในการของบประมาณ/โครงการ เพื่อให้โครงการที่ได้บรรลุผลและเป็นไปตามความต้องการของชุมชน”</p>

2) ผลการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p>1) นายวิวัฒน์ โสเจยยะ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“เนื่องจากข้าราชการประจำ เป็นหน่วยปฏิบัติการ วางแผนงาน ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะๆ จึงทำให้กำหนดแนวทางมีข้อมูลครอบคลุมครบถ้วนในระดับหนึ่ง</p> <p>แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานราชการเพียงหน่วยงานเดียว อาจไม่สามารถกำหนดแนวทาง นโยบายแก้ปัญหาได้ครอบคลุมทั้งระบบ ที่มีผลกระทบจากอุทกภัยในภาพรวมของประเทศ ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านนี้ จึงต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากข้าราชการประจำทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกัน ดำเนินการในทุกขั้นตอนภายใต้ความเห็นชอบของฝ่ายบริหารประเทศ เพื่อความเป็นเอกภาพของการแก้ปัญหาของประเทศ”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดนโยบาย</p> <p>“เริ่มต้นจากสภาพปัญหา อดีต ความเป็นมา การดำเนินการที่ทำไปแล้ว ผลสำเร็จและความล้มเหลว เมื่อมีข้อมูลครบถ้วนครอบคลุมเพียงพอ จึงเข้าสู่การวิเคราะห์สาเหตุ การแก้ไข และจัดกลุ่มของปัญหาด้านต่างๆ แล้วจากนั้นก็เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ที่จะนำไปสู่แผนปฏิบัติ และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป โดยกระบวนการต่างๆ อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกขั้นตอน”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p>2) นายสมนึก สุขช่วย รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“การจัดการเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและมีปัจจัยหลายๆด้าน และปัญหาเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของเวลาแต่ละพื้นที่ด้วย เช่น ในพื้นที่เดียวกัน บางช่วงก็เป็นน้ำแล้ง และอีกช่วงก็เป็นน้ำท่วม เพราะฉะนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดี ควรจะสร้างกระบวนการคิด ร่วมกันกำหนดเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำหรือแม้แต่ท้องถิ่น ต้องมาร่วมกันคิดกับภาคประชาชน เพื่อให้เป็นรูปธรรมและนำไปสู่การปฏิบัติ”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดนโยบาย</p> <p>“ในการกำหนดยุทธศาสตร์ควรเริ่มไปค้นหาสภาพปัญหา ก่อน ซึ่งแต่ละพื้นที่ปัญหาก็ไม่เหมือนกัน เช่น ในปี 54 น้ำท่วมหนัก กลุ่มน้ำมูลซีกก็เจอปัญหา แต่ไม่รุนแรงเท่ากลุ่มน้ำเจ้าพระยา เป็นการมองให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายเป็นการไปค้นหาปัญหาของแต่ละลุ่มน้ำนั้นก่อน เมื่อทราบปัญหาแล้วเราจะได้กำหนดแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ต้องเปลี่ยนไปตามปัจจัยต่างๆที่จะเข้ามา”</p>
<p>3) นายสาธิต สือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“เนื่องจากการป้องกันอุทกภัยเป็นภารกิจที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ และข้าราชการประจำถือเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการขับเคลื่อน นอกจากนี้ การเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ และการปฏิบัติ จะส่งผลให้นโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปตาม</p>


ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>วัตถุประสงค์ เพราะผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เข้าใจวัตถุประสงค์”</p> <p><b>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการ กำหนดนโยบาย</b></p> <p>“ควรมีส่วนร่วมตั้งแต่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหา สภาพแวดล้อม ปัจจัยต่างๆ</li> <li>2. รับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง</li> <li>3. จัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหา</li> <li>4. กำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์</li> <li>5. แนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ”</li> </ol>
<p><b>4) นายมงคล หลีกเมือง</b> ผู้อำนวยการสำนักวิจัยพัฒนาและ อุทกวิทยา</p> 	<p><b>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการ</b> มี ส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการ ป้องกันอุทกภัย</p> <p>“ข้าราชการประจำมีตั้งแต่พื้นที่มาจนถึงส่วนกลาง ข้าราชการประจำมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เนื่องจาก ข้าราชการมีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงเป็นผู้รับฟังปัญหา ของประชาชน และรวบรวมปัญหาต่างๆ เพื่อนำเสนอใน คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ต่อไป”</p> <p><b>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการ กำหนดนโยบาย</b></p> <p>“เนื่องจากอุทกภัยไม่ได้เกิดทุกที่ บางที่ท่วมแต่ไม่ได้เกิด ความเสียหาย เพราะฉะนั้นการกำหนดนโยบายต้องไปดูความ รุนแรงของอุทกภัย กำหนดพื้นที่ให้ชัดเจน พื้นที่ไหนมีความ จำเป็นเร่งด่วนที่จะดำเนินการก่อน ต้องไปดูสภาพปัญหา รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ระดมสมอง แล้วจึงมา กำหนดเป็นยุทธศาสตร์”</p>



ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p data-bbox="300 353 608 459">5) นายดุลยฤทธิ์ หอมนาน วิศวกรชำนาญการพิเศษ</p> 	<p data-bbox="719 360 1433 517">1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p data-bbox="719 533 1433 1093">“ข้าราชการต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ และการร่วมกันปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ อยู่บนความถูกต้องตามหลักวิชาการ จากข้อมูลของหน่วยงาน โดยควรดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมเป็นกรรมการด้วย สำหรับการตรวจสอบ ควรเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่โดยตรง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานควรทำเฉพาะหน้าที่ติดตามประเมินผลเท่านั้น”</p> <p data-bbox="719 1137 1433 1243">2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดนโยบาย</p> <p data-bbox="719 1258 1433 1706">“ควรเริ่มตั้งแต่ชี้ปัญหา วิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา เพื่อนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแนวทางการดำเนินงาน ทั้งใช้สิ่งก่อสร้างและไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง ซึ่งเป็นการชี้ปัญหาและวิเคราะห์หาสาเหตุ ต้องทำการรับฟังสภาพปัญหาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำด้วย เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด สอดคล้องกับความต้องการ แล้วค่อยนำมาจัดทำเป็นแผนงาน/โครงการ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p data-bbox="300 360 694 517">6) นางสาวบุญธิดา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ</p> 	<p data-bbox="715 360 1428 517">1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p data-bbox="715 528 1428 1037">“เนื่องจาก ข้าราชการประจำนั้นทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ ในส่วนของกรมทรัพยากรน้ำมีหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคคือสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-11 และในแต่ละสำนักงานทรัพยากรน้ำภาคต่างๆ จะมีส่วนประสานและบริหารจัดการลุ่มน้ำที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับคณะกรรมการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ ซึ่งคณะกรรมการลุ่มน้ำนั้นมีองค์ประกอบจากภาคประชาชนด้วย ดังนั้นย่อมจะทราบถึงปัญหาที่แท้จริงในเรื่องอุทกภัยที่ได้รับทราบจากการปฏิบัติงานในพื้นที่กับประชาชน</p> <p data-bbox="715 1048 1428 1664">นอกจากนี้ ข้าราชการประจำนั้นยังรับทราบนโยบายโดยตรงจากรัฐบาลในเรื่องการป้องกันอุทกภัย โดยกรมทรัพยากรน้ำ เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำของประเทศ ดังนั้น ข้าราชการประจำของกรมทรัพยากรน้ำจึงสามารถที่จะบูรณาการแนวทางแก้ปัญหาโดยถ่ายทอดนโยบายรัฐบาลได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ การร่วมกันปฏิบัติและการตรวจสอบในเรื่องนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ”</p> <p data-bbox="715 1675 1428 1787">2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดนโยบาย</p> <p data-bbox="715 1798 1428 1955">“1) การชี้ปัญหา การระดมสมอง (Brainstorming) เรื่องปัญหาอุทกภัย น้ำท่วม/ดินโคลนถล่ม และปัญหาการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง โดยระบุตำแหน่งที่เกิดปัญหา ช่วงเวลาที่เกิด</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>ปัญหา ความถี่ในการเกิดปัญหา และผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น พร้อมจัดลำดับความเร่งด่วน</p> <p>2) การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา แยกเป็น ปัญหาที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และปัญหาที่เกิดจากมนุษย์ ทำการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลและสถิติในอดีตและมิติทางสังคม จารีต ประเพณี วิถีชีวิต และวัฒนธรรมมาสังเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของปัญหา และชี้สาเหตุของปัญหาว่าเกิดขึ้นเฉพาะที่หรือมีสาเหตุต่อเนื่องมาจากแหล่งอื่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชี้ปัญหาได้ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ จึงได้จัดเวทีการรับฟังสภาพปัญหาของกลุ่มน้ำจากพื้นที่เพื่อนำมาประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์ด้วย</p> <p>3) การกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการหาแนวทางแก้ไข โดยคำนึงถึงศักยภาพ ข้อจำกัด และความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มน้ำ กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาและเตรียมรับการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งจะประกอบสำหรับกำหนดกลยุทธ์/แนวทางการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในยุทธศาสตร์ และหาแนวทางที่เหมาะสมโดยพิจารณาจากศักยภาพของพื้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และการเกษตร ภายใต้อำนาจของการพัฒนาและบริหารจัดการในแต่ละกลุ่มน้ำ และต้องมีการจัดเวทีรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ทุกภาคส่วนในพื้นที่</p> <p>4) การจัดทำกลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน ทั้งไม่ใช้สิ่งก่อสร้างและใช้สิ่งก่อสร้าง ประกอบด้วยดำเนินการเชิงรุกสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำ และการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตตามทิศทางการพัฒนาของประเทศเป็นปัจจัยหลัก และวิธีการดำเนินการเชิงรับเพื่อแก้ไขปัญหาให้พื้นที่ที่ประสบภัย</p> <p>5) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำ แผนปฏิบัติการสำหรับการดำเนินงานต่อไป”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p>7) นายศรัณย์ หุตากร วิศวกรโยธาปฏิบัติการ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการ มีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“เนื่องจากในอนาคตการกำหนดนโยบายจะต้องปรับเปลี่ยนเป็นแบบจากล่างขึ้นสู่บน และหน่วยงานราชการต้องกำกับให้ประชาชนในพื้นที่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้เองในระดับเบื้องต้น ซึ่งในระยะแรก อาจจะเป็นในระดับหมู่บ้าน ชุมชนเล็กๆ ก่อน โดยเจ้าหน้าที่จะต้องฝึกอบรม ให้ความรู้ และอยู่ร่วมในกระบวนการ ในช่วงแรกๆ</p> <p>ปัจจุบันชุมชนยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพราะฉะนั้น ยังคงมีความจำเป็นที่หน่วยงานรัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางไปก่อน”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการดำเนินการกำหนดนโยบาย</p> <p>“ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวหลักในการจัดทำนโยบาย โดยกระบวนการดังกล่าวจะต้องมีการรับฟังปัญหาความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การตั้งสมมติฐาน เรื่อง สาเหตุ ปัญหา พื้นที่</li> <li>2. สำรวจพื้นที่จริง รับฟังปัญหาจากคนในพื้นที่</li> <li>3. นำข้อมูลที่ได้มาประมวล วิเคราะห์ และหาวิธีการแก้ไข</li> <li>4. จัดทำแผนยุทธศาสตร์</li> <li>5. นำไปชี้แจงต่อคนในพื้นที่</li> <li>6. ปรับปรุงตามข้อคิดเห็นจากการลงพื้นที่”</li> </ol>

3) ผลการศึกษาผลของการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัยของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p>1) นายวิวัฒน์ โสเจยยะ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผลของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“กระบวนการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการในกลุ่มน้ำสามารถแก้ปัญหาอุทกภัยในกลุ่มน้ำได้ เนื่องจากน้ำเป็นของไหล การแก้ปัญหาโดยไม่บูรณาการจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะจุดที่อาจก่อผลกระทบที่ไม่ต้องการกับอีกแห่งได้ ดังนั้น การก่อสร้างใดๆ จะต้องมีการบูรณาการในกลุ่มน้ำ จึงจะมีผลในด้านการแก้ไขปัญหาดตรงจุด ไม่ส่งผลกระทบต่อที่อื่น</p> <p>อย่างไรก็ตาม มีข้อคำนึงที่สำคัญคือ ปัญหาอุทกภัยบางแห่ง อาจทำได้เพียงบรรเทาไม่ใช่การแก้ไขให้หมดไป 100% และต้องแจ้งผลกระทบข้ามกลุ่มน้ำด้วย ดังนั้น การบูรณาการจึงไม่ใช่ดำเนินการเฉพาะในกลุ่มน้ำ จะต้องบูรณาการระหว่างกลุ่มน้ำในบางกรณีด้วย”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค</p> <p>“ปัญหา อุปสรรคในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย คือ ข้าราชการและประชาชนส่วนหนึ่ง รู้จักสิทธิมากกว่าหน้าที่ และขาดภาวะจิตอาสาที่จะช่วยส่วนรวม</p> <p>ถัดมาคือ หน่วยงานราชการบางส่วน ยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม บูรณาการ มีการหวงข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้การกำหนดนโยบายโดยการมีส่วนร่วมผิดเพี้ยน ไม่ตรงประเด็นปัญหา”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
<p>2) นายสมนึก สุขช่วย รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผลของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“แผนงาน/โครงการที่ได้มา แก้ปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น เหมือนกับหม้อจ้ำยา ต้องจ้ำยาให้ตรงกับโรค โครงการที่ทำเหมาะสมกับพื้นที่ ประหยัดงบประมาณ และมีประสิทธิผล”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค</p> <p>“ปัญหา อุปสรรคในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ก็คือการสื่อสารกับประชาชนเพราะระดับความเข้าใจของแต่ละคนไม่เหมือนกัน ควรใช้เทคนิค ใช้สื่อเทคโนโลยีเข้ามาช่วยสื่อสารกับประชาชนให้เข้าใจง่ายขึ้น และควรมีหน่วยงานที่เข้าไปชี้แจงกับประชาชน เพราะโครงการที่จะเข้าไปแก้ไข ปัญหาที่เป็นระบบ มักจะส่งผลกระทบต่อประชาชน และประชาชนอาจไม่ยอมรับ”</p>
<p>3) นายสาธิต ลือประเสริฐสุข ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผลของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“ในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องกระทำใน 2 ด้าน คือ จากล่างขึ้นบน และจากบนลงล่าง กรมทรัพยากรน้ำในฐานะผู้ปฏิบัติงานก่อสร้างแหล่งน้ำต่างๆ จะต้องส่งข้อมูลความเหมาะสมในการป้องกันอุทกภัย โดยใช้โครงสร้างไปให้หน่วยเหนือขึ้นไป ซึ่งเป็นหน่วยกำหนดนโยบายและส่งนโยบายให้ผู้ปฏิบัติได้ตรวจสอบและพิจารณา พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อให้การป้องกันเป็นไปแบบยั่งยืน”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค</p> <p>“1. การมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน 2. การคัดเลือกผู้เกี่ยวข้องเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมไม่ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย</p>



ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>3. ผู้กำหนดนโยบายไม่รับฟังปัญหาจากด้านล่าง ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมไม่ประสบความสำเร็จ และบางครั้งประเด็นดังกล่าวจะกลายเป็นปัญหาที่นโยบายไม่ครอบคลุม</p> <p>4. กระบวนการมีส่วนร่วมไม่โปร่งใส”</p>
<p>4) นายมงคล หลักเมือง ผู้อำนวยการสำนักวิจัยพัฒนาและ อุทกวิทยา</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผลของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย เนื่องจากการกำหนดนโยบายมี 2 ด้าน คือ จากล่างขึ้นบน และจากบนลงล่าง การรับฟังปัญหาจากประชาชนจะทำให้การแก้ปัญหาได้ตรงจุด การบริหารจัดการอุทกภัยโดยใช้โครงสร้าง เช่น การสร้างเขื่อน สร้างฝาย แก้มลิง ฯลฯ ก็สามารถช่วยแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค</p> <p>“ปัญหาและอุปสรรค คือความหลากหลายทางความคิดต่างคนต่างก็รักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่สุดท้ายต้องมาหารือกันและตกผลึกออกมาเป็นนโยบาย”</p>
<p>5) นายดุสิตฤทธิ์ หอมนาน วิศวกรชำนาญการพิเศษ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผลของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“การบริหารจัดการในกลุ่มน้ำอย่างบูรณาการสามารถแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยได้ระดับหนึ่งตามโครงสร้างที่ออกแบบไว้สำหรับอุทกภัยขนาดใหญ่มาก เช่น กรณีปี 2554 ไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมด ต้องใช้หลายมาตรการร่วมกัน ซึ่งเป็นภาวะวิกฤติ ต้องใช้กลไกของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช) เข้ามาบริหารจัดการ โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดการทั้งก่อนเกิดภัย โดยต้องทำงานร่วมกับศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)”</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค</p> <p>“ภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยมีการกำหนดกลยุทธ์ เป้าหมาย พร้อมทั้งหน่วยงานรับผิดชอบ ต้องมีการผลักดันให้ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำพร้อมกับคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้วย”</p>
<p>6) นางสาวบุญธิดา เปล่งแสง นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผลของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“การมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายสามารถแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการซึ่งเป็นผู้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาชนในลุ่มน้ำได้นำเสนอปัญหาหรือสะท้อนสภาพที่แท้จริงของปัญหาในเชิงพื้นที่เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและการเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปี (อันเป็นกลไกของข้าราชการประจำที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย) อันจะส่งผลให้นโยบายที่เกิดขึ้นตอบสนองต่อความต้องการได้จริง เนื่องจากในแต่ละลุ่มน้ำมีสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ จะต้องมีการวางแผนป้องกันอุทกภัยโดยบูรณาการกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ด้วย เช่น จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมชลประทาน เป็นต้น”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค</p> <p>“เนื่องจากการกำหนดนโยบายในเรื่องการแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สังคมและเศรษฐกิจโดยรวม และมีนัยสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณที่ส่วนราชการต่างๆ จะได้รับ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจะเป็นในลักษณะของการจัดทำนโยบายแบบ</p>

ข้าราชการประจำ	ประเด็นการศึกษา
	<p>สั่งการจากด้านบน (Top down process) โดยละเอียดข้อเสนอของข้าราชการประจำซึ่งมาจากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ลุ่มน้ำ อันส่งผลให้นโยบายหรืองบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่ตอบสนองต่อปัญหา หรือแก้ไขปัญหาไม่ถูกจุดนั่นเอง”</p>
<p>7) นายศรัณย์ หุตากร วิศวกรโยธาปฏิบัติการ</p> 	<p>1) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผลของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันอุทกภัย</p> <p>“สามารถแก้ไขปัญหาได้บางส่วน ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นอุทกภัยต้องมีการกำหนดตามลักษณะภูมิประเทศ การแก้ไขปัญหาด้านอุทกภัยจะต้องใช้ทั้งมาตรการที่ใช้สิ่งก่อสร้างและมาตรการที่ไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง เช่น ในบางพื้นที่ที่เป็นพื้นที่น้ำท่วมตามธรรมชาติ อาจไม่สามารถใช้สิ่งปลูกสร้างในการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งอาจต้องใช้การเตือนภัย และการปรับตัวแทน ทั้งนี้ต้องมีการศึกษาสภาพพื้นที่ ความเป็นอยู่ ภูมิสังคม และข้อคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ถึงจะสามารถแก้ปัญหรรเทาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม”</p> <p>2) ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค</p> <p>“ปัจจุบันองค์การบริหารจัดการน้ำในระดับชุมชนยังไม่มี ความเข้มแข็ง ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ความร่วมมือในการวางแผน การกำหนดนโยบายในภาพรวมของระบบลุ่มน้ำ ในหลายพื้นที่ยังคงมองแค่ในภาพของกลุ่มน้ำของตัวเองเป็นหลัก ซึ่งทำให้หน่วยงานรัฐยังคงต้องเป็นแกนหลักในการกำหนด วางแผน และกำกับนโยบาย ทั้งนี้หน่วยงานรัฐจะต้องให้ความรู้ ฝึกอบรม และมีความเข้มงวดในการสรรหากรรมการลุ่มน้ำ ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เพื่อที่จะตอบสนองต่อ นโยบายประชารัฐ ที่ต้องการให้ทุกภาคส่วน ทั้งรัฐบาล เอกชน และประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ”</p>

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นางสาวอรจิรา หมั่นจง
วัน เดือน ปีเกิด	18 สิงหาคม 2528
สถานที่เกิด	อำเภอคอนคาญ จังหวัดนครปฐม
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม พ.ศ. 2551
สถานที่ทำงาน	กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถนนพระรามที่ 6 ซอย 34 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

