

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากปรากฏการณ์มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2554 ได้ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยต้องพบกับวิกฤตที่เลวร้ายและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ ตลอดจนทำให้เกิดความเสียหายในหลาย ๆ ด้านตามมา ซึ่งอุทกภัยที่เกิดขึ้นนั้นได้แผ่ขยายเป็นบริเวณกว้าง และสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงให้แก่สังคมไทยจนไม่อาจประเมินมูลค่าได้จากการสำรวจข้อมูลโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2554, ออนไลน์) พบว่า อุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่กว่า 65 จังหวัดของประเทศ ผู้เสียชีวิต 615 ราย สูญหาย 3 ราย และมีการจัดตั้งศูนย์อพยพทั้งสิ้น 1,744 ศูนย์ โดยมียอดผู้อพยพเข้าไปอาศัยอยู่ในศูนย์มากถึง 60,965 คน สำหรับผลความเสียหายด้านการเกษตรพบว่า มีพื้นที่การเกษตรเสียหายกว่า 11,490,000 ไร่ พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่ได้รับความเสียหาย ด้านปศุสัตว์มีสัตว์ได้รับผลกระทบรวมทั้งสิ้นกว่า 29,410,000 ตัว ด้านเศรษฐกิจการเงินการลงทุน จากข้อมูลโดยธนาคารโลก (World Bank) รายงานมูลค่าความเสียหายพบว่า เศรษฐกิจไทยเสียหายประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท แบ่งเป็นความเสียหายด้านทรัพย์สิน 6.6 แสนล้านบาท และความสูญเสียโอกาสในการผลิตมากถึง 7 แสนล้านบาท นอกจากนี้ยังพบว่า มีสถานประกอบการต้องปิดตัวลงมากถึง 16,079 แห่ง และมีผู้ที่ตกงานกว่า 696,739 คน ในด้านสิ่งแวดล้อม พบปัญหาขยะและน้ำท่วมขัง โดยกรมควบคุมมลพิษได้ประเมินปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในระหว่างอุทกภัยไว้ว่า น่าจะมีไม่ต่ำกว่า 3 ล้านตัน โดยส่วนใหญ่ ได้แก่ ถุงพลาสติก ขวด หนังสือ เศษไม้ ตู้ เตียง ทีวี ที่นอน เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ (จุฬารัตน์ มาเสถียรวงศ์ และคณะ, 2555)

ผลจากการศึกษาพบว่า ปรากฏการณ์มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นมีสาเหตุหลายประการที่เข้ามาสะสมและส่งผลกระทบต่อกันในลักษณะของโดมิโน ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียจำนวนมาก และเมื่อทำการวิเคราะห์มูลเหตุที่มาของสาเหตุการเกิดมหาอุทกภัย สามารถจำแนกได้ดังนี้ (ธีระชน มโนมัยพิบูลย์, 2555, หน้า 11-35)

1. ปรากฏการณ์ธรรมชาติ ได้แก่ (1) ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ โดยมีพายุโซนร้อนและลมมรสุมที่มีอิทธิพลต่อการทำให้เกิดฝนตกหนัก ได้แก่ พายุโซนร้อนไหหมา (Haima) พายุโซนร้อนนกเตน (Nock - Ten) พายุโซนร้อนนาลแก (Nalgae) และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (2) การที่ภูมิประเทศที่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม จึงทำให้มวลน้ำไหลบ่าลงมาจากทางภาคเหนือลงสู่ภาคกลาง (3) อิทธิพลจากน้ำทะเลหนุน ซึ่งเกิดจากอิทธิพลของดวงจันทร์และดวงอาทิตย์ จะส่งผลกระทบต่อ

ขึ้นลงของระดับน้ำในอ่าวไทยและส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างเปลี่ยนแปลงไปและ (4) อิทธิพลจากสภาพทางอุทกนิยมนิววิทยา โดยในช่วงที่มีมรสุมพาดผ่านประเทศไทยและประเทศใกล้เคียง จะทำให้มีฝนตกหนักและทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำสูงกว่าปกติมาก โดยปริมาณน้ำฝนที่มีอิทธิพลต่อปรากฏการณ์มหาอุทกภัย ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ปริมาณน้ำฝนเหนือเขื่อน และปริมาณน้ำฝนท้ายเขื่อน ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนจึงมีความสำคัญต่อระดับน้ำในแม่น้ำ กล่าวคือ หากระบายน้ำปริมาณมากในช่วงน้ำทะเลหนุนสูงจะทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำใต้เขื่อนสูงขึ้นและไหลเข้าท่วมบ้านเรือนบริเวณใกล้เคียงได้

2. ระบบบริหารจัดการของประเทศไทย ได้แก่ (1) การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้ตามแผนงานปกติ เช่น ปรากฏการณ์เอลนีโญ หรือ ลานินญา การมีมรสุมที่ทำให้เกิดฝนตกหนักมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ หรือข้อจำกัดที่พื้นที่ท้ายน้ำของเขื่อนอยู่ระหว่างการเก็บเกี่ยวพืชผล หรือกำลังเกิดปัญหาอุทกภัย เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนต้องปรับเปลี่ยนไปจากแนวปฏิบัติเดิม (2) ความเจริญเติบโตของสังคมเมืองและระบบเศรษฐกิจ ที่มีการสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างขวางทางน้ำ ซึ่งการขวางทางน้ำจะเป็นการปิดกั้นไม่ให้น้ำไหลได้ตามปกติ และทำให้น้ำยกตัวสูงขึ้นและมีแรงดันเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดการไหลบ่าอย่างรุนแรงเข้าท่วมพื้นที่ราบด้านล่าง (3) ความเสื่อมโทรมของพื้นที่ในการรับน้ำต่าง ๆ เช่น คู คลอง ห้วย หนอง บึง ที่เกิดการตื้นเขินเนื่องจากดินตะกอนและขยะ รวมถึงการรुकกล้าที่สาธารณะริมตลิ่งของประชาชน (4) การขาดระบบบริหารจัดการน้ำในภาพรวมของประเทศ จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีเอกภาพในการดำเนินการที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงความไม่สอดคล้องของข้อมูลน้ำของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลให้เกิดความบกพร่องในการนำกฎหมายมาบังคับใช้ และ (5) ความทรุดโทรมของระบบชลประทาน เช่น ประตูระบายน้ำ เครื่องมือต่าง ๆ เครื่องวัดโทรมาตร เครื่องสูบน้ำ ที่ขาดงบประมาณในการซ่อมแซม บำรุงรักษา

3. ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ได้แก่ (1) ปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินที่ล่าช้า ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการเกิดความซ้ำซ้อน ล่าช้า และเป็นภาระในการรายงาน เช่น รัฐบาลสั่งกระทรวง กระทรวงสั่งกรม กรมสั่งจังหวัด จังหวัดสั่งอำเภอ อำเภอสั่งท้องถิ่น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วท้องถิ่นได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามปกติอยู่แล้ว แต่ข้อสั่งการที่เกิดขึ้นอาจไม่สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นภาระในการรายงานในเชิงตัวเลขภายใต้เงื่อนไขเวลาที่กำหนด ทำให้ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาลดลง (2) ปัญหาในเชิงอำนาจที่ทำให้การบริหารจัดการมีความขัดแย้ง ก้าวถอยหน้าที่ และเน้นการสร้างภาพ เช่น การที่รัฐมนตรีจะไปตรวจเยี่ยมประชาชนที่ถูกน้ำท่วมในพื้นที่ ส่วนกลางจะมีหนังสือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับที่เกี่ยวข้องเตรียมการบรรยายสรุป จัดเตรียมพื้นที่เตรียมประชาชน และทรัพยากรให้พร้อมสำหรับการตรวจเยี่ยม ซึ่งในภาวะปกติสามารถทำได้ไม่ยากนักแต่ในสถานการณ์น้ำท่วมนั้นถือได้ว่าเป็นการเพิ่มภาระในการต้อนรับ และอำนวยความสะดวก รวมถึงต้องมีการจัดเตรียมผักชีไว้โรยหน้า

เป็นธรรมเนียมและในบางพื้นที่ก็ปล่อยให้ประชาชนผู้เดือดร้อนรอเป็นชั่วโมง ๆ เพื่อรอรับถุงยังชีพเพียงถุงเดียว (3) ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารจัดการสิ่งของที่นำไปช่วยเหลือประชาชน ผู้ประสบอุทกภัย ซึ่งปรากฏให้เห็นตามสื่อต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เช่น ถุงยังชีพมีการติดชื่อรัฐมนตรีและ ส.ส. หลายท่านทั้งที่เป็นการจัดซื้อ โดยงบประมาณแผ่นดิน มีการขักยอกของบริจาคโดยไม่ยอมแจกจ่ายให้ประชาชนจนกว่าจะได้รับอนุญาตจาก ส.ส. การแจกสิ่งของ เช่น เรือพาย ข้าวสาร น้ำดื่ม ถุงยังชีพ ฯลฯ มักแจกให้พรรคพวก หัวคะแนนของนักการเมืองก่อน ส่วนชาวบ้านทั่วไปให้รอที่หลัง อีกทั้งยังมีการทิ้งให้ของบริจาคต้องจมน้ำเสียหายแทนที่จะได้อาไปช่วยผู้ประสบภัย ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ทำให้ประชาชนจำนวนมากเกิดวิกฤติศรัทธา หักความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล และมองว่า รัฐบาลโกหกหลอกลวงประชาชน คิดหวังหาเอาผลประโยชน์ในช่วงที่ประชาชนกำลังประสบกับความเดือดร้อนอย่างหนัก (4) ปัญหาการให้ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ไม่เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งในภาวะวิกฤติดังกล่าวประชาชนส่วนใหญ่ต้องการทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น และ (5) ปัญหาการมอบหมายภารกิจให้แก่คนที่ไม่มีความรู้มาบริหารจัดการ เรือน้ำ ดังเห็นได้จากการตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้อำนวยการ ซึ่งสร้างความไม่น่าเชื่อถือให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยมองว่านายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการจัดการปัญหาน้ำท่วม จึงทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมองว่า รัฐบาลใช้อำนาจทางการเมืองในการแก้ไขปัญหามากกว่าการใช้ความสามารถของบุคคล และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมนั้นต้องใช้การบริหารจัดการแบบองค์รวม และมีการบริหารจัดการแบบมีอาชีพ รวมถึงมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือในการดำเนินการที่รวดเร็ว

กรมชลประทานเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีภารกิจหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม (3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยกรมชลประทานได้จัดทำแผนปฏิบัติ

ราชการเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย ทั้งในเชิงการฟื้นฟูและการป้องกัน (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 22)

ซึ่งที่ผ่านมากรมชลประทานได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบันเป็นแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์หลักที่ทางกรมชลประทานได้กำหนดให้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดในระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2553 - 2556) โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสภาพภูมิอากาศ โดยในการทบทวนแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้มุ่งเน้นให้เกิดการบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ตามแผนยุทธศาสตร์ โดยได้มีการกำหนดกรอบการประเมินผลตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ (1) มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ (2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ (3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ และ (4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร โดยได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานในสังกัดได้มีการถ่ายทอดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดตามแผนยุทธศาสตร์ในระดับกรม ลงสู่ระดับสำนัก กอง และลงสู่ระดับบุคคล โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการในทุกระดับ ซึ่งการนำแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ไปใช้ถ่ายทอดลงสู่ระดับสำนักกอง และลงสู่ระดับบุคคล ต้องอาศัยการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางที่ตรงกัน หากจะมีปัญหาประการใดผู้เกี่ยวข้องควรรีบไปดำเนินการให้เกิดความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้อย่างมีมาตรฐานหรือคุณภาพเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของทุกหน่วยงานเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

ซึ่งการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานที่ผ่านมา พบว่ามีหลาย ๆ โครงการที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาระบบการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชน จนเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและในระดับนานาชาติ ดังเห็นได้จากการที่กรมชลประทานได้รับรางวัลจากโครงการ “การบริหารจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วม โดยคณะกรรมการภาคประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำ” ของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ได้รับรางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน ประจำปี พ.ศ. 2553 จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและรางวัลรองชนะเลิศของ United Nations Public Service Awards 2011 สาขาการเสริมสร้างการมีส่วนร่วม

ในกระบวนการตัดสินใจโดยการใช้กลไกใหม่ ๆ โดยโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว ได้นำหลักการ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เข้ามาบริหารจัดการชลประทาน โดยให้ภาคประชาชนและองค์กรผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งการร่วมคิดและเสนอความเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมติดตามผลในทุกขั้นตอนของการส่งน้ำ ด้วยรูปแบบการจัดตั้ง “คณะกรรมการจัดการชลประทาน” (Joint Management Committee for Irrigation: JMC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการภาคประชาชน ที่ประกอบด้วยผู้แทนจาก 4 ส่วน คือ กลุ่มเกษตรกร องค์กรผู้ใช้น้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่กรมชลประทาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยเกษตรอำเภอ การประปา ดำน้ำช้าง และบริษัทเอกชน คณะกรรมการฯ ที่จัดตั้งขึ้นมีหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารจัดการชลประทาน นอกจากนี้โครงการ “นวัตกรรมการป้องกันและการบรรเทาภัยแล้งแบบบูรณาการ” ของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่ยม จังหวัดแพร่ ได้รับรางวัลนวัตกรรมการให้บริการ ประจำปี พ.ศ. 2554 จากสำนักงาน ก.พ.ร. และรางวัลชนะเลิศของ United Nations Public Service Awards 2012 สาขา Fostering Participation in Policy Making Decisions Through Innovative Mechanisms ประเภท นวัตกรรมการป้องกันและบรรเทาภัยแล้งแบบบูรณาการ ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่ากรมชลประทานเป็นองค์กรชั้นนำด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับสูง (กรมชลประทาน, 2555, หน้า 6)

จากตัวอย่างข้างต้นแม้ว่าจะเป็นแค่บางส่วนของความสำเร็จ แต่ก็พอที่จะชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานนั้น ได้ดำเนินมาถูกทางแล้ว แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์และแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมในทุกพื้นที่ แต่ก็พอที่จะกล่าวได้ว่า การดำเนินงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวทางในการดำเนินงานหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น โดยอาศัยการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรเปรียบเทียบกับเป้าหมายขององค์กร และสามารถนำวิธีการนี้ไปช่วยทำให้กลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ขององค์กรเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยการแยกกลยุทธ์ออกเป็นแผนปฏิบัติการและแผนงาน/โครงการ พร้อมทั้งแบ่งความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆ แล้วจึงวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานตามกลยุทธ์ตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่กำหนดไว้

โดยในส่วนของสำนักชลประทานที่ 11 นั้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดนนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรสาคร, สมุทรปราการ และบางส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, สุพรรณบุรี, นครนายก และจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น (1) โครงการชลประทานจังหวัด จำนวน 4 โครงการ ได้แก่ โครงการชลประทานนนทบุรี โครงการชลประทานปทุมธานี โครงการชลประทานสมุทรปราการ และโครงการชลประทานสมุทรสาคร และ (2) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาด้านฝั่งตะวันออก และตะวันตก จำนวน 8 โครงการ ได้แก่ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตเหนือ

โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตใต้ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชลหารพิจิตร โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระองค์ไชยานุชิต โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ดบางยี่หน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระยาบรรลือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระพิมลและโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาภาษีเจริญ ซึ่งหากพิจารณาจากสภาพโดยทั่วไปแล้วจะพบว่า พื้นที่ที่สำนักชลประทานที่ 11 ต้องรับผิดชอบนั้น ถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของประเทศ เนื่องจากครอบคลุมเศรษฐกิจของประเทศในหลายภาคส่วน อาทิ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เขตพื้นที่การเกษตรในส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและสุพรรณบุรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นแหล่งปลูกข้าวที่ใหญ่และสำคัญที่สุดของประเทศ เขตเศรษฐกิจของประเทศอย่างสมุทรสาคร นอกจากนี้ยังครอบคลุมในส่วนของนิคมอุตสาหกรรมอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น และหากพิจารณาในเชิงลึกจะพบว่าสำนักชลประทานที่ 11 เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ทางตอนล่างของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา ก่อนระบายน้ำลงสู่ทะเล ประกอบกับเป็นพื้นที่ราบลุ่ม ไม่มีแหล่งน้ำต้นทุนและน้ำเก็บกัก จึงประสบปัญหาขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้ง และปัญหาน้ำท่วมในช่วงฤดูน้ำ โดยมีสาเหตุหลักมาจากปริมาณน้ำที่ไหลมาจากตอนบน ปริมาณน้ำฝนในพื้นที่ และน้ำทะเลหนุนสูง ดังนั้นหนึ่งในภารกิจที่สำคัญยิ่งของสำนักชลประทานที่ 11 นั่นคือต้องมีการวางแผนเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ฤดูน้ำหลาก การบรรเทาและแก้ไขปัญหาน้ำหลาก และการบูรณะซ่อมแซมหลังฤดูน้ำหลาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นสำนักชลประทานที่จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจร ทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้สมดุล การบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ท่วมถึง เป็นธรรม และยั่งยืน เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำทุกระดับอย่างบูรณาการและการดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ

จากความสำคัญของปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศในภาพรวมที่ต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่ยากจะคาดเดาได้ และการเตรียมความพร้อมสำหรับการแก้ไขและป้องกันปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับความสำคัญของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ที่ทุกหน่วยงานในสังกัดกรมชลประทานจะต้องยึดถือเป็นแนวทางหลักเพื่อนำไปปรับใช้ในการดำเนินงานในการบริหารจัดการน้ำ รวมไปถึงความสำคัญของสำนักชลประทานที่ 11 ที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่เศรษฐกิจหลักของประเทศดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาถึงพัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อนำมาประมวลและวิเคราะห์แนวทางในการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสมเพื่อเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำมากยิ่งขึ้นในภาพรวม เพื่อศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 รวมถึงเพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหาร ที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าจะช่วยให้ได้

แนวทางในการพัฒนาตัวแบบของปัจจัยทางการบริหารที่จะส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการ นำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทานเพื่อนำไปใช้ในการจัดเตรียมความพร้อมขององค์การในด้านต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทานต่อไป และเพื่อนำข้อมูลและองค์ความรู้ที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการแสวงหาแนวทางในการบริหารงานที่เหมาะสมในการช่วยให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยต่างๆ ภายในองค์การที่มีความเหมาะสมกับภารกิจ และมีประสิทธิภาพการทำงานมากที่สุด รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะนำไปสู่การค้นพบวิธีการใหม่ๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาการบริหารจัดการน้ำบนฐานที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างมีผลสัมฤทธิ์ต่อไปในอนาคต

### คำถามการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามการวิจัยไว้ดังนี้

1. แนวทางในการพัฒนาด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจัดตั้งกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2445 จนถึงยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556 มีลักษณะที่สำคัญอย่างไร
2. ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 อยู่ในระดับใดบ้าง
3. มีปัจจัยทางการบริหารใดบ้างที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11
4. มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้างที่ขัดขวางหรือส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำของสำนักชลประทานที่ 11 พร้อมทั้งทำการหาแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11

### วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจัดตั้งกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2445 จนถึงยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556
2. เพื่อศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11
3. เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11

4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางหรือส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11
5. เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11

### สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 อยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยทางการบริหารของสำนักชลประทานที่ 11 ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 ในระดับมาก
3. ปัจจัยทางการบริหารของสำนักชลประทานที่ 11 สามารถนำมาทำนายระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 ได้อย่างมีนัยสำคัญ

### ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 : ศึกษากรณี สำนักชลประทานที่ 11” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไว้ดังต่อไปนี้

#### 1. ด้านขอบเขตของพื้นที่

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไว้เฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรสาคร, สมุทรปราการ และบางส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, สุพรรณบุรี, นครนายก และจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยสามารถแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 2 โครงการหลัก ได้แก่ (1) โครงการชลประทานจังหวัด และ (2) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา ซึ่งในแต่ละโครงการหลักจะประกอบไปด้วยโครงการย่อยที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ รวม 12 โครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 โครงการชลประทานจังหวัด แบ่งพื้นที่รับผิดชอบเป็น 4 โครงการ ได้แก่

1) โครงการชลประทานนนทบุรี



- 2) โครงการชลประทานปทุมธานี
- 3) โครงการชลประทานสมุทรปราการ
- 4) โครงการชลประทานสมุทรสาคร

1.2 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา แบ่งพื้นที่รับผิดชอบด้านฝั่งตะวันออกและตะวันตก รวม 8 โครงการ ได้แก่

- 1) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตเหนือ
- 2) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตใต้
- 3) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชลหารพิจิตร
- 4) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระองค์ไชยานุชิต
- 5) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ดบางยี่หน
- 6) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระยาบวรลือ
- 7) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระพิมล
- 8) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาภาณีเจริญ

## 2. ด้านขอบเขตของเนื้อหา

ผู้วิจัยได้จำแนกขอบเขตของเนื้อหาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไว้ดังนี้

2.1 พัฒนาการของการจัดตั้งกรมชลประทานตั้งแต่ยุคเริ่มต้น (พ.ศ. 2445) จนถึงยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) และภารกิจการบริหารจัดการน้ำในแต่ละยุคสมัยตั้งแต่ยุคก่อนจัดตั้งกรมชลประทานที่มีบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ยุคจัดตั้งกรมชลประทาน (พ.ศ. 2445) และยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2557)

2.2 แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ซึ่งทางคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (คำสั่งกรมชลประทาน ที่ ข 310/2552 ลงวันที่ 28 เมษายน 2552) ได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2552 เห็นชอบให้ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 และได้จัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์กรมชลประทานให้ทุกหน่วยงานในสังกัดนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ และแผนที่ยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานเอาไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

วิสัยทัศน์ ได้แก่ “น้ำสมบูรณ์ สนับสนุนการผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง”  
พันธกิจ จำนวน 4 พันธกิจ ได้แก่

- 1) พัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้สมดุล
- 2) บริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง เป็นธรรม และยั่งยืน
- 3) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำทุกระดับ

อย่างบูรณาการ

#### 4) ดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ

ประเด็นยุทธศาสตร์ จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่

- 1) การพัฒนาแหล่งน้ำ
- 2) การบริหารจัดการน้ำ
- 3) การป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ

แผนที่ยุทธศาสตร์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่

1) มิติประสิทธิผลตามพันธกิจ มี 4 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) มีปริมาณน้ำเก็บกักและพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น (2) ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (3) ความสูญเสียที่ลดลงอันเนื่องมาจากภัยอันเกิดจากน้ำ และ (4) มีจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรในเขตจัดรูปที่ดินที่เหมาะสม

2) มิติคุณภาพการให้บริการ มี 3 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) อาคารชลประทานอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน (2) ผู้ใช้น้ำได้รับความพึงพอใจจากการบริหารน้ำ และ (3) คุณภาพน้ำได้เกณฑ์มาตรฐาน

3) มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มี 7 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) การก่อสร้างซ่อมแซมและปรับปรุงแล้วเสร็จตามแผนงาน (2) การเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้างเป็นไปตามแผนงาน (3) ประชาชน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม (4) มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง (5) มีการวางแผนและการดำเนินการบริหารจัดการน้ำที่ดี (6) มีผลการศึกษาวิจัยและการพัฒนาสนับสนุนการดำเนินงาน และ (7) มีระเบียบและกฎหมายที่ทันสมัย

4) มิติการพัฒนาองค์กร มี 3 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานมีประสิทธิภาพ (2) บุคลากรมีสมรรถนะและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ (3) มีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

2.3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการวัดผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ที่เสนอโดย Robert S. Kaplan & David P. Norton (1996, p. 75-85) ร่วมกับแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ที่ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการพัฒนาระบบราชการสำหรับส่วนราชการระดับกรม มาเป็นแนวทางในการศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มีหลักการให้ส่วนราชการ แสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร

2.4 ปัจจัยทางการบริหาร (Managerial Contextual Factors) ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษา เฉพาะในส่วนของปัจจัยทางการบริหารภายในองค์กร ที่จะช่วยเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการ นำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 จำนวน 5 ปัจจัย ได้แก่

- 1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร (Organization Culture)
- 2) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กร (Organization Policy)
- 3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ (Leadership)
- 4) ปัจจัยด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย (Governing by Network)
- 5) ปัจจัยด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

2.5 สภาพปัญหาอุปสรรค และแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการ นำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11

### 3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะ “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการ นำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 : ศึกษากรณี สำนักชลประทานที่ 11” ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากรไว้ดังนี้

#### ประชากร

สำหรับประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. เจ้าหน้าที่ทุกระดับทุกประเภทในสังกัดของสำนักชลประทานที่ 11 โดยผู้วิจัยได้กำหนดลักษณะของประชากรออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) ข้าราชการ (2) ลูกจ้างประจำ และ (3) พนักงานราชการ ของโครงการในสำนักชลประทานที่ 11 โดยจะศึกษาเฉพาะผู้ที่มีอายุในการทำงานไม่น้อยกว่า 6 เดือน รวมจำนวน 943 คน (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2555) เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

2. ประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารจัดการน้ำของสำนักชลประทานที่ 11 โดยผู้วิจัยได้กำหนดลักษณะของประชากรออกเป็น 4 ประเภทคือ (1) กลุ่มตัวแทนจากภาคประชาชนที่ใช้น้ำในการอุปโภคบริโภค (2) กลุ่มตัวแทนจากภาคเกษตรกรรมที่ใช้น้ำในการเกษตร (3) กลุ่มตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำในการประกอบการ และ (4) กลุ่มตัวแทนจากภาคเอกชนที่เคยทำงานร่วมกับโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ

### กลุ่มตัวอย่าง

สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งประกอบด้วย (1) คณะผู้บริหาร (2) ข้าราชการและพนักงานราชการ และ (3) ลูกจ้างประจำของโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 จำนวน 281 คน

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ จำนวน 37 คน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

2.1 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักวิชาการของกรมชลประทานที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งจะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล (In - Depth Interview) จำนวน 3-5 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะผู้บริหารโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งจะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล (In - Depth Interview) จำนวน 8 คน

2.3 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการและพนักงานราชการของโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งจะใช้การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) จำนวน 8 คน

2.4 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นลูกจ้างประจำของโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งจะใช้การสนทนากลุ่มแบบกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) จำนวน 8 คน

2.5 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ที่ใช้น้ำในการอุปโภคบริโภคจากโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งจะใช้การสนทนากลุ่มแบบกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) จำนวน 8 คน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้รวม 1 ปี 9 เดือน คือตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2555 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2557

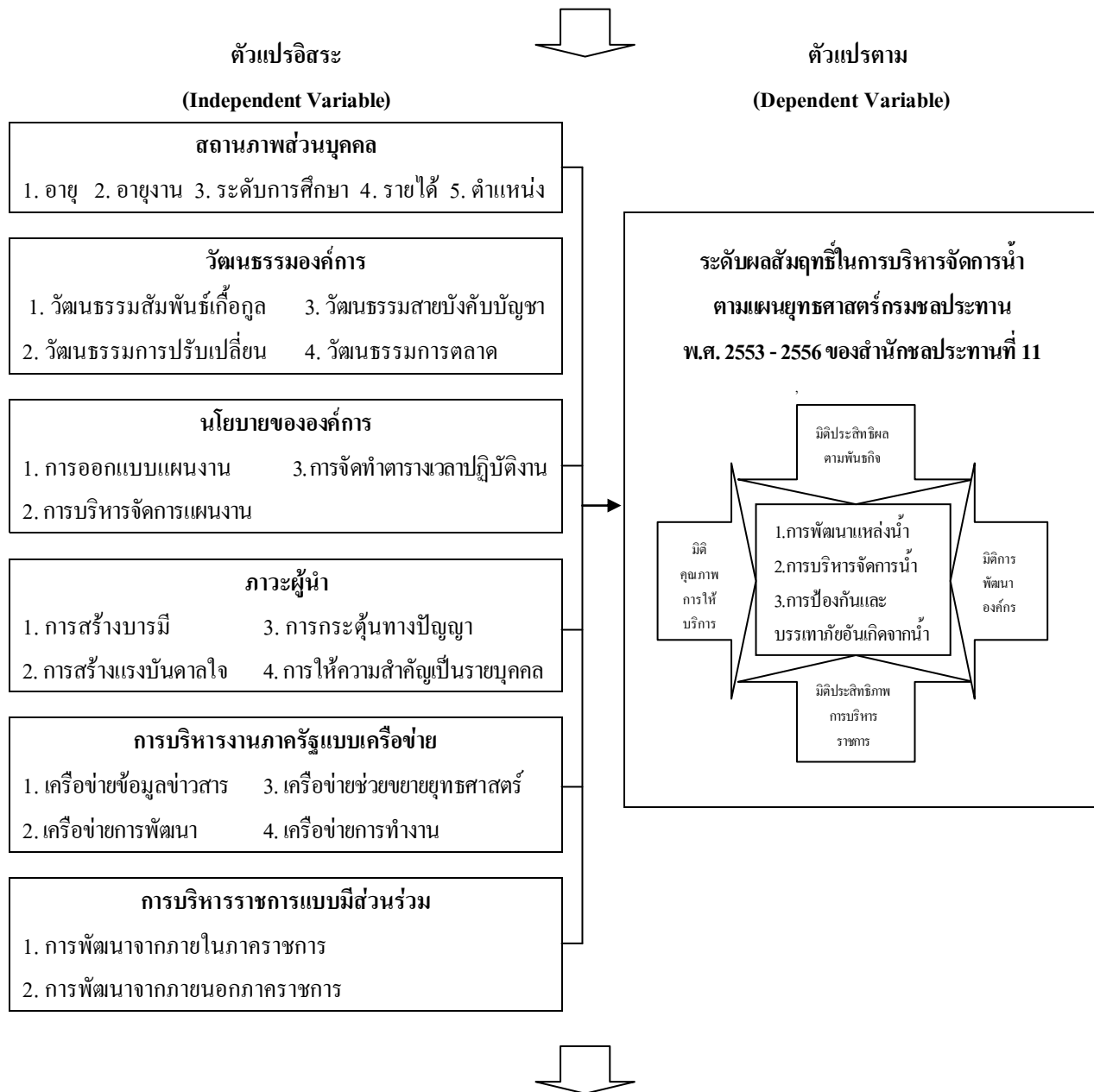
### ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาไว้ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่ ปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 จำนวน 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร (2) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กร (3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ (4) ปัจจัยด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย และ (5) ปัจจัยด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11

พัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยตั้งแต่ยุคก่อนจัดตั้งกรมชลประทานที่มีบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ยุคเริ่มต้นจัดตั้งกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2445 จนถึงยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556



ปัญหาอุปสรรคและแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำ ตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11

ภาพประกอบที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยตั้งแต่ยุคก่อนจัดตั้งกรมชลประทานที่มีบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ยุคเริ่มต้นจัดตั้งกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2445 จนถึงยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556
2. ได้ทราบข้อมูลที่ต้องการทั้งในภาพกว้างและในเชิงลึกของผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำ รวมถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำ ตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11
3. ได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางหรือส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำของสำนักชลประทานที่ 11
4. นำผลของการศึกษาที่ได้ไปสู่การพัฒนา การปรับปรุง พร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการเสริมสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 สืบต่อไป
5. นำข้อมูลที่ได้ไปใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการศึกษาต่อ และเพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้ อย่างเหมาะสม และเพื่อเป็นประโยชน์แก่นักวิชาการ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจต้องการนำข้อค้นพบจากการวิจัยไปพัฒนาต่อในอนาคตต่อไป

## นิยามศัพท์เฉพาะ

พัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำ หมายถึง พัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยโดยมีขอบเขตเริ่มจากการศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดตั้งกรมชลประทานตั้งแต่ยุคเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2445 จนถึงยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556 และภารกิจการบริหารจัดการน้ำในแต่ละยุคสมัยตั้งแต่ยุคก่อนจัดตั้งกรมชลประทานที่มีบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ยุคจัดตั้งกรมชลประทาน ในปี พ.ศ. 2445 และยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556

แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 หมายถึง แผนในการดำเนินงานตามมติการประชุมคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน ที่ได้ประกาศใช้ให้ทุกหน่วยงานในสังกัดของกรมชลประทาน นำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานในการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้สมดุล การบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึง เป็นธรรม และยั่งยืน เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำทุกระดับอย่างบูรณาการ และการดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2553 – 2556 โดยได้มีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเอาไว้ 3 ประเด็น ได้แก่

1. การพัฒนาแหล่งน้ำ หมายถึง การมุ่งเน้นเพิ่มพื้นที่ชลประทานและปริมาณน้ำที่เก็บกัก โดยการเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้าง ศึกษา สำรวจ ออกแบบ จัดหาที่ดิน และดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ โครงการชลประทานขนาดกลาง ก่อสร้างแหล่งน้ำ และระบบส่งน้ำในพื้นที่หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน

2. การบริหารจัดการน้ำ หมายถึง การมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพิ่มประสิทธิภาพการส่งน้ำในเขตพื้นที่ชลประทาน โดยการพัฒนาและสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของการบริหารจัดการน้ำ การบำรุงรักษาระบบชลประทาน และการปรับปรุงระบบชลประทาน

3. การป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ หมายถึง การสนับสนุนให้การพัฒนาการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการก่อสร้างอาคารเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำ รวมทั้งจัดทำติดตั้ง และการก่อสร้างระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

สำนักชลประทานที่ 11 หมายถึง หน่วยงานระดับสำนักของกรมชลประทานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรสาคร, สมุทรปราการ และบางส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, สุพรรณบุรี, นครนายก และจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยสามารถแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น 2 โครงการหลัก ได้แก่ (1) โครงการชลประทานจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย โครงการชลประทานนนทบุรี โครงการชลประทานปทุมธานี โครงการชลประทานสมุทรปราการ และโครงการชลประทานสมุทรสาคร และ (2) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา ซึ่งประกอบด้วย โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตเหนือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตใต้ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชลหารพิจิตร โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระองค์ไชยานุชิต โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ดบางยี่หน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระยาบรรลือ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระพิมล และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาภาษีเจริญ

การบริหารจัดการน้ำ หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 สามารถนำทรัพยากรต่าง ๆ อาทิ บุคลากร งบประมาณ เครื่องจักรกล ตลอดจนถึงการแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่ภายในองค์กรและนอกองค์กร มาใช้ในการดำเนินงานให้สามารถบรรลุผลตามประเด็นยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ในการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้สมดุล การบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำทุกระดับอย่างบูรณาการ และการดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า และอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร ตลอดจน ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กร รวมทั้งเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นในการใช้ทรัพยากรและการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กรตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาองค์กรอย่างมีทิศทาง

ระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 หมายถึง ระดับของผลสำเร็จในการดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ในด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านการบริหารจัดการน้ำ และด้านการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ ให้บรรลุผลตรงตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถวัดระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการตามยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2553 - 2556) ของกรมชลประทาน ซึ่งได้กำหนดไว้จำนวน 4 มิติ ได้แก่

1. มิติประสิทธิผลตามพันธกิจ หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการของสำนักชลประทานที่ 11 ที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติราชการในมิติที่ 1 มิติประสิทธิผลตามพันธกิจ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 4 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) มีปริมาณน้ำเก็บกักและพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น (2) ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (3) ความสูญเสียที่ลดลงอันเนื่องมาจากภัยอันเกิดจากน้ำ และ (4) มีจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรในเขตจัดรูปที่ดินที่เหมาะสม

2. มิติคุณภาพการให้บริการ หมายถึง การพัฒนาคุณภาพของการให้บริการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการของสำนักชลประทานที่ 11 เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และทำให้เกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการเพิ่มมากขึ้น รวมถึงลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนน้อยลง ตามที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายในแผนการปฏิบัติราชการในมิติที่ 2 มิติคุณภาพการให้บริการ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) อาคารชลประทานอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน (2) ผู้ใช้น้ำได้รับความพึงพอใจจากการบริหารน้ำ และ (3) คุณภาพน้ำได้เกณฑ์มาตรฐาน

3. มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หมายถึง การปฏิบัติราชการของสำนักชลประทานที่ 11 ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติราชการในมิติที่ 3 มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 7 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) การก่อสร้างซ่อมแซมและปรับปรุงแล้วเสร็จตามแผนงาน (2) การเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้างเป็นไปตามแผนงาน (3) ประชาชน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม (4) มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง (5) มีการวางแผนและการดำเนินการบริหารจัดการน้ำที่ดี (6) มีผลการศึกษาวิจัย และการพัฒนาสนับสนุนการดำเนินงาน และ (7) มีระเบียบและกฎหมายที่ทันสมัย



4. มติการพัฒนาองค์กร หมายถึง แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในของสำนักชลประทานที่ 11 ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติราชการในมติที่ 4 มติการพัฒนาองค์กร ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานมีประสิทธิภาพ (2) บุคลากรมีสมรรถนะและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ (3) มีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

ปัจจัยทางการบริหาร หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงสภาพการณ์และลักษณะการดำเนินงานที่ประกอบกันเป็นระบบย่อยภายในสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงาน และส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ของสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดปัจจัยทางการบริหารที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไว้ 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร (2) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กร (3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ (4) ปัจจัยด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย และ (5) ปัจจัยด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการที่ยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับในแนวทางการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และช่วยให้สำนักชลประทานที่ 11 สามารถดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำให้สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด ซึ่งรูปแบบของวัฒนธรรมองค์กรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 มีลักษณะวัฒนธรรมองค์กรที่มีการเน้นการทำงานเป็นทีม การมีแผนงาน การมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรในองค์กร เน้นการสร้าง ความผูกพันร่วมมือของบุคลากร เน้นการพัฒนาบุคลากร มีการมอบอำนาจให้บุคลากรและเอื้ออำนวยให้พวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา ซึ่งทำให้บุคลากรมีความผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อองค์กร องค์กรเน้นประโยชน์ระยะยาวของการพัฒนาบุคลากร ขวัญกำลังใจและความสามัคคีเป็นสิ่งสำคัญขององค์กร

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 มีลักษณะวัฒนธรรมองค์กรที่มีการเน้นการส่งเสริมภาวะผู้ประกอบการ ความคิดสร้างสรรค์ และกิจกรรมที่ทำให้องค์กรเป็นผู้นำด้านการแข่งขัน เน้นการมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและการเปลี่ยนแปลงสูง เน้นการทำงานที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง บุคลากรมีแนวโน้มทำงานในลักษณะงานเฉพาะกิจในรูปคณะกรรมการ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมีน้อยหรือแทบไม่มี อำนาจจะกระจายไหลไปสู่ผู้ปฏิบัติและทีมงาน ความสำเร็จขององค์กรคือการพัฒนาบริการใหม่ ๆ และการสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และอิสรภาพของบุคลากร

3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 มีลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่มีโครงสร้างการทำงานที่เป็นทางการสูง มีการกำหนดกระบวนการของงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างชัดเจน สิ่งที่เชื่อมโยงองค์การเข้าด้วยกันคือกฎระเบียบและนโยบายที่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์ขององค์การเน้นความมีเสถียรภาพและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความราบรื่น ความสำเร็จขององค์การคือการทำงานที่เชื่อถือได้และการปฏิบัติตามกำหนดเวลา

4. วัฒนธรรมการตลาด หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 มีลักษณะวัฒนธรรมองค์การที่มีการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ บุคลากรมีการแข่งขันและเน้นเป้าหมายของงาน ผู้นำมีลักษณะเป็นผู้ขับเคลื่อนผลักดันให้มีผลงานที่เข้มข้น เป็นผู้ผลิตและชอบการแข่งขัน เป็นผู้ที่เน้นมาตรฐานของงานสูงและเรียกร้องการทุ่มเทในการทำงาน จากลูกน้อง สิ่งที่เชื่อมโยงองค์การเข้าด้วยกันคือการเน้นชัยชนะในการแข่งขัน ความมีชื่อเสียงและความสำเร็จเป็นสิ่งสำคัญที่สุด

นโยบายขององค์การ หมายถึง การกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ เพื่อนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ที่ได้กำหนดเอาไว้ โดยจะมุ่งศึกษาเฉพาะในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในขั้นตอนการปฏิบัติ โดยใช้แนวทางกระบวนการจัดการ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยการออกแบบแผนงาน การบริหารจัดการแผนงาน และการจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและสำเร็จลุล่วงตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ซึ่งขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางกระบวนการจัดการที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 3 รูปแบบ ได้แก่

1. การออกแบบแผนงาน หมายถึง การดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ในการบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน และการกำหนดงบประมาณหรือเงินทุน และเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

2. การบริหารจัดการแผนงาน หมายถึง การดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ในการบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ประกอบด้วยการกำหนดแผนการดำเนินงาน การจัดหาบุคลากร งบประมาณ หรือเงินทุนและทรัพยากร และการกำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม

3. การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ในการบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ประกอบด้วยการใช้เครื่องมือติดตามควบคุมงาน

ที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด และถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรวดเร็ว

ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 สามารถใช้ความสามารถพิเศษ อิทธิพล และอำนาจของตนในการสั่งการ ชี้นำ กระตุ้น หรือจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของตนสามารถปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลง ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพในการบริหารจัดการน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น และบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ ตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ที่ได้กำหนดเอาไว้ ตลอดจนถึงมีการพัฒนาความสามารถและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับที่ สูงขึ้นด้วย ซึ่งเป็นลักษณะของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป ซึ่งองค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มี 4 องค์ประกอบ ได้แก่

1. การสร้างบารมี หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ อันจะช่วยให้เกิดการยอมรับในอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ และแนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีทิศทางในการปฏิบัติงานตรงกัน รวมไปถึงช่วยสร้างความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงานและเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ต่อไปในอนาคต

2. การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีการโน้มน้าว จูงใจ และกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ มีความกระตือรือร้นและทุ่มเทในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการมีเจตคติที่ดีและเกิดแรงบันดาลใจในการปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน

3. การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยการสนับสนุนให้มีการคิดแก้ไขปัญหา มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน รวมถึงเปิดโอกาสให้แสดงความคิดสร้างสรรค์ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงาน

4. การให้ความสำคัญเป็นรายบุคคล หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ได้ให้ความสนใจ และดูแลเอาใจใส่เจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างใกล้ชิด มีการทำความเข้าใจถึงความแตกต่างของเจ้าหน้าที่ในแต่ละด้าน เพื่อช่วยให้การมอบหมายงานสามารถทำได้ตรงตามความสามารถของเจ้าหน้าที่ รวมถึงได้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีโอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่เพื่อเพิ่มความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน

การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย หมายถึง การบริหารงานของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสานและเชื่อมโยงการทำงานของหลาย ๆ หน่วยงานและหลายๆภาคส่วนเข้าด้วยกัน เป็นการสร้างเครือข่ายกับภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระดับต่างๆ ซึ่งรูปแบบเครือข่ายนี้ต้องพึ่งพา ติดต่อประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินงานและเกิดการพัฒนาคูณภาพในการบริหารจัดการ น้ำที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 สูงสุด ซึ่งการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. เครือข่ายข้อมูลข่าวสาร หมายถึง การบริหารงานเครือข่ายของสำนักชลประทานที่ 11 ในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน เทคโนโลยี และหาทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้และมีศักยภาพ การดำเนินการจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับหน่วยงานว่าจะอาสาเข้ามาช่วยในด้านใดบ้าง การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิบัติการใด ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นการตัดสินใจเลือกของหน่วยงานในเครือข่ายอย่างสมัครใจ

2. เครือข่ายการพัฒนา หมายถึง การบริหารงานเครือข่ายของสำนักชลประทานที่ 11 ในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทางเทคนิคในกลุ่มพันธมิตรในเครือข่าย เข้ามาช่วยในการศึกษา และให้การบริการแก่สมาชิกในเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในการนำวิธีการแก้ปัญหาไปใช้ในหน่วยงาน ความร่วมมือเป็นไปมากกว่าเพียงแค่การแลกเปลี่ยนข้อมูล คาดหวังให้พันธมิตรนำกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกันเอาไปใช้ในเครือข่าย

3. เครือข่ายช่วยขยายยุทธศาสตร์ หมายถึง การบริหารงานเครือข่ายของสำนักชลประทานที่ 11 ในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูล เทคโนโลยี ขั้นตอนการทำงานในโครงการ แลกเปลี่ยนโอกาสการใช้ทรัพยากร ศูนย์การติดต่อกับลูกค้า และเพิ่มโอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อนำไปสู่การสร้างการเลือกขึ้นตอนการทำโครงการใหม่ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องของกิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย โดยเครือข่ายจะกำหนดร่างยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนงานซึ่งนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แม้ว่าการตัดสินใจและการปฏิบัติจะเป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละหน่วยงานก็ตาม

4. เครือข่ายการทำงาน หมายถึง การบริหารงานเครือข่ายของสำนักชลประทานที่ 11 ในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามามีส่วนร่วมกันเพื่อปรับตัวให้เข้ากับหน่วยงานอื่น อาจจะทำางานร่วมกันอย่างเป็นทางการ ให้บริการสาธารณะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีกัน พัฒนาศักยภาพและสามารถค้นพบโอกาสในการสร้างโครงการใหม่ ตลอดจนร่วมมือดำเนินการร่วมกัน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การนำเสนอความต้องการ การร่วมตัดสินใจในการดำเนินงาน และร่วมประเมินผลในการบริหารงาน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำสามารถ บรรลุผลตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน

พ.ศ. 2553 – 2556 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มี 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การพัฒนาจากภายในภาคราชการ หมายถึง การปรับปรุงระบบการบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น โดยการพัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมถึงสร้างทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักชลประทานที่ 11 อันจะนำไปสู่การยกระดับการมีส่วนร่วมและการพัฒนาวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำบรรลุผลตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง

1.1 การพัฒนาองค์ความรู้ โดยตัวชี้วัดประกอบด้วย (1) การมีกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง (2) จำนวนกิจกรรมการดำเนินงานตามต้นแบบที่ประสบผลสำเร็จ และ (3) การพัฒนาแนวทางที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วม

1.2 นโยบายการพัฒนาระบบราชการ โดยตัวชี้วัดประกอบด้วย (1) การมีนโยบายการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน (2) ช่องทางการเสนอความคิดเห็นต่อการบริหารงาน และ (3) การพัฒนาตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม

1.3 การพัฒนาความรู้ความเข้าใจและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ โดยตัวชี้วัดประกอบด้วย (1) การเสริมสร้างความรู้เรื่องการมีส่วนร่วม (2) การปลูกฝังอุดมการณ์เรื่องการมีส่วนร่วม และ (3) การพัฒนาทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

2. การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ ได้ทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำ ผ่านทางกิจกรรมสานสัมพันธ์เครือข่าย เพื่อเปิดโอกาสให้เครือข่ายเหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ อันจะส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของสำนักชลประทานที่ 11 และบทบาทของเครือข่ายต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสำนักชลประทานที่ 11 ให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง

2.1 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยตัวชี้วัดประกอบด้วย (1) จำนวนการเสนอความคิดเห็นของประชาชน (2) จำนวนการจัดเวทีเพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชน และ (3) กิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ของภาคประชาชนและเครือข่าย

2.2 ความเข้มแข็งของเครือข่ายภาคประชาชน โดยตัวชี้วัดประกอบด้วย (1) จำนวนกิจกรรมที่ภาคประชาชนได้ผลักดันเข้าสู่ข้อบัญญัติ (2) จำนวนกิจกรรมที่ภาคประชาชนจัดขึ้น และ (3) ความต่อเนื่องของกิจกรรมที่ภาคประชาชนจัดขึ้น

2.3 กิจกรรมสานสัมพันธ์เครือข่าย โดยตัวชี้วัดประกอบด้วย (1) การให้ความร่วมมือกับโครงการต่าง ๆ ในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 (2) กิจกรรมการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเครือข่ายภาคประชาชน และ (3) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนร่วมตรวจสอบการบริหารงาน