

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 : ศึกษากรณี สำนักชลประทานที่ 11” เป็นการศึกษาถึงพัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจัดตั้งกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2445 จนถึงยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556 ระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 และปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 รวมไปถึงการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางหรือส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำของสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานเขียนทางวิชาการ บทความ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยและเพื่อใช้ในการอภิปรายผลการวิจัย โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. บริบทของกรมชลประทานและสำนักชลประทานที่ 11
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
3. แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
6. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ
7. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายขององค์การ
8. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
9. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย
10. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บริบทของกรมชลประทานและสำนักชลประทานที่ 11

1. ประวัติกรมชลประทาน

งานชลประทานเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการขุดลอกคลองและขุดคลองขึ้นใหม่ในบริเวณทุ่งราบภาคกลางจำนวนมาก ดำเนินการโดยเอกชน คือ บริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม (Siam Canals, Lands and Irrigation Company) ได้รับพระบรมราชานุญาต เมื่อ พ.ศ. 2431 เริ่มขุดคลองเมื่อ พ.ศ. 2433 มีระยะเวลาดำเนินการตามสัมปทาน 25 ปี โครงการประกอบด้วยการก่อสร้างระบบคลองในบริเวณพื้นที่ราบฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา เขตจังหวัดปทุมธานี ที่เรียกว่าทุ่งรังสิต โดยขุดคลองสายใหญ่เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาตรงไปยังแม่น้ำนครนายก พร้อมกับการสร้างประตูระบายน้ำ สำหรับควบคุมการเก็บกักน้ำเพื่อการเพาะปลูก และสร้างประตูเรือสัญจรเพื่อการคมนาคมขนส่งทางน้ำตลอดทั้งปี

หลังจากที่บริษัทดังกล่าวได้ดำเนินการมาประมาณ 10 ปี เจ้าพระยาเทเวศวงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ได้ไปตรวจราชการที่ทุ่งรังสิต เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2442 พบว่า ทุ่งรังสิตจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือด้านการชลประทานเป็นการด่วน จึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้นายช่างชลประทานชาวต่างประเทศ มาศึกษาพิจารณาและแก้ไขเรื่องการจัดหาน้ำในบริเวณทุ่งรังสิตให้ดีขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดหาวิศวกรผู้ชำนาญงานด้านการชลประทาน

ต่อมาในพ.ศ. 2445 ได้ว่าจ้าง นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด วิศวกรชลประทานชาวฮอลันดา มาดำเนินงานชลประทานในประเทศไทย และทรงแต่งตั้งให้ นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด เข้ารับราชการ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2445 พร้อมทั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง "กรมคลอง" และทรงแต่งตั้ง นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด เป็นเจ้ากรมคลองคนแรก เพื่อทำหน้าที่ดูแลทำนุบำรุงคลองต่าง ๆ ไม่ให้ตื้นเขิน

นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด ได้ทำรายงานเสนอเห็นควรให้สร้างเขื่อนทดน้ำปิดกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง "กรมทดน้ำ" ขึ้นแทนกรมคลอง เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2459 และทรงแต่งตั้ง นายอาร์ ซี อาร์ วิล สัน เป็นเจ้ากรมทดน้ำ รวมทั้งจัดสร้างโครงการชลประทานป่าสักใต้ โครงการสร้างเขื่อนทดน้ำขนาดใหญ่ คือ เขื่อนพระราม 6 ขึ้นที่ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สามารถช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกได้ประมาณ 680,000 ไร่ ซึ่งเป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่แห่งแรกในประเทศไทย

เขื่อนพระรามหก ก่อสร้างด้วยหลักวิชาการที่ถูกต้องและทันสมัยตามหลักเทคโนโลยีการพัฒนาแหล่งน้ำสมัยใหม่อย่างแท้จริง และนับจากนั้นเป็นต้นมาได้เริ่มก่อสร้างโครงการชลประทานกระจายไปทั่วทุกภาคของประเทศ ทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการจัดการหาน้ำเพื่อการเกษตร และเพื่อการอุปโภค บริโภค งานก่อสร้างโครงการชลประทานได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อรองรับการขยายตัวทางการผลิต และความต้องการอุปโภค บริโภคภายในประเทศ

จนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริว่า น้ำที่ของกรมทนต์น้ำมิได้ปฏิบัติงานอยู่เฉพาะแต่การทนต์น้ำเพียงอย่างเดียว งานที่กรมทนต์น้ำปฏิบัติอยู่จริงในขณะนั้นมีทั้งการขุดคลอง การทนต์น้ำ รวมทั้งการส่งน้ำตามคลองต่าง ๆ อีกทั้งการสูบน้ำเพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อจากกรมทนต์น้ำ เป็นกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานการขุดคลอง การทนต์น้ำ การส่งน้ำ และการสูบน้ำช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกอย่างทั่วถึง

ในสมัยรัชกาลที่ 9 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงสนพระราชหฤทัยในการศึกษาและพระราชทานแนวพระราชดำริอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการพัฒนาแหล่งน้ำมาตลอด เช่น โครงการอ่างเก็บน้ำเขาเต่า ที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันเป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริแห่งแรก ที่กรมชลประทานก่อสร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2506 ซึ่งในรัชกาลของพระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริให้กรมชลประทานดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำทั่วประเทศมาแล้วประมาณ 2,000 โครงการ

ตลอดระยะเวลากว่า 1 ศตวรรษ กรมชลประทาน เป็นการดำเนินงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยมีการก่อสร้างโครงการชลประทานเพื่อเก็บกักรักษา ควบคุมและจัดสรรน้ำ ไปใช้ในกิจกรรมทุกประเภทอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งเกษตรกรรม อุปโภคบริโภค การพลังงาน สาธารณูปโภค อุตสาหกรรม รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย นอกเหนือจากงานก่อสร้าง งานส่งน้ำและบำรุงรักษา งานวิชาการและงานช่างกล ซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวข้องกับด้านการชลประทานโดยตรง เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย งานบริหารก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้การบริหารและดำเนินงานโดยรวมของกรมชลประทานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีคุณภาพประสิทธิภาพ ซึ่งขอบเขตและความรับผิดชอบของงานด้านการบริหารครอบคลุมในเรื่องบุคลากร การเงิน กฎหมาย พัสดุและสวัสดิการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา คือ วิทยาลัยการชลประทานและสวัสดิการในเรื่องการดูแลรักษาด้านสุขภาพ คือ โรงพยาบาลชลประทาน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของงานบริหารด้วย

ซึ่งก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่ในการ (1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำ เพื่อ

เกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขปโภค หรือการอุตสาหกรรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบกับการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน และ (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย สำหรับการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทานแบ่งได้ดังนี้ สำนักงานเลขานุการกรม กองการเงินและบัญชี กองกฎหมายและที่ดิน กองบริหาร โครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ กองพัสดุ กองยานพาหนะและขนส่ง กองโรงงาน กองสื่อสาร โรงพยาบาลชลประทาน ศูนย์สารสนเทศ สำนักเครื่องจักรกล สำนักชลประทานที่ 1-12 สำนักแผนงานและโครงการ สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ 1-5 สำนักวิจัยและพัฒนา สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ

ต่อมาภายหลังการปฏิรูประบบราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างส่วนราชการจาก 14 กระทรวง ออกเป็น 20 กระทรวง โดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งสาระสำคัญที่เป็นมาตราหลักที่ระบบราชการจะต้องอ้างอิงอยู่เสมอได้แก่ มาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ต้องมีผู้รับผิดชอบผลงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และมีผลให้ยกเลิก พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งสิ้น 23 ฉบับให้มีกฎกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงรวม 20 กระทรวง และมาตรา 19 (3) ได้ปรากฏชื่อกรมชลประทานและโครงสร้างของกรมชลประทาน

ปรากฏตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ให้ไว้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545

ซึ่งกล่าวโดยสรุปเป็นการเปลี่ยนแปลงในจุดที่สำคัญ คือ มีการรับโอนภารกิจจัดรูปที่ดินมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับโอนงานบางส่วนของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ มาไว้ในภารกิจของกรมชลประทาน และรับช่วงการโอนภารกิจโรงสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานสุดท้าย คือการโอนภารกิจของโรงพยาบาลชลประทานไปให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นการโอนภารกิจทั้งหมดนี้ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จากการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงทำให้กรมชลประทานต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ใหม่ ดังนี้ (1) พัฒนาแหล่งน้ำและพื้นที่ชลประทานให้เพียงพอตามความต้องการและศักยภาพอย่างยั่งยืน (2) ปรับปรุงและพัฒนากิจการบริหารจัดการโครงการชลประทานที่มีอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (3) ป้องกันและแก้ไขความเสียหายอันเกิดจากน้ำ (4) สนับสนุนการปฏิรูปองค์กร กลไก กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและการพัฒนาบุคลากรทุกระดับเพื่อบริการประชาชน (5) ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการบริหารจัดการและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ (6) ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือการจัดการน้ำระหว่างกรมชลประทานและประชาคมผู้ใช้น้ำอย่างมีธรรมาภิบาล (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (8) การปรับเปลี่ยนภารกิจและการทำงานสู่การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (9) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน (10) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ให้มุ่งมั่นปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและมีอุดมการณ์ด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม (11) การปรับเปลี่ยนกฎหมายเป็นกฎหมายที่มีลักษณะสากล และ (12) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุผล ทั้งนี้ต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว ตรวจสอบได้และมีประสิทธิภาพ

2. เครื่องหมายราชการของกรมชลประทาน

เครื่องหมายราชการของกรมชลประทานเป็นเครื่องหมายรูปกลมกลาย กลางเป็นภาพพระวรุณถือพระขรรค์ประทับยืนอยู่ในซุ้มเรือนแก้ว (หมายถึง อำนาจ บริหาร อันตรงไว้ซึ่งความสุจริต ยุติธรรม และการตัดสินใจแก้ปัญหาอุปสรรคต่างๆ) เสด็จติดตามบนหลังพญานาค (แสดงว่า สังกัดกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ด้านข้างทั้งสองเป็นภาพพญานาค กำลังพ่นน้ำ (หมายถึง การให้น้ำแก่มนุษยชาติ เพื่อใช้ในกิจการต่างๆให้เกิดความอุดมสมบูรณ์) เบื้องล่างนอกขอบเครื่องหมายมีอักษรข้อความชื่อ กรมชลประทาน เป็นโค้งรองรับ (ไม่จำกัดสีและขนาด) ตาม

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดภาพเครื่องหมายราชการ ตามพระราชบัญญัติ
เครื่องหมายราชการ พ.ศ. 2482 (ฉบับที่ 167) ประกาศ ณ วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2544 ลงพิมพ์ใน
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนที่ 46 หน้า 1 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2544



ภาพประกอบที่ 2 ตราสัญลักษณ์ประจำกรมชลประทาน

(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

3. การแบ่งโครงสร้างการบริหารของกรมชลประทาน

ในส่วนของโครงสร้างกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดจนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน มีผู้รับผิดชอบชัดเจน เน้นการบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งประกอบด้วย

1. สำนักงานเลขาธิการกรม มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ เลขาธิการกรม ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกและประสานราชการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายการพิมพ์และฝ่ายอาคารสถานที่ 1-2

2. กองการเงินและบัญชี มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองการเงินและบัญชี ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานบัญชี กลุ่มงานเงินนอกงบประมาณ กลุ่มพัฒนาระบบงานคลัง ฝ่ายควบคุมงบประมาณ ฝ่ายตรวจสอบและสั่งจ่าย ฝ่ายการเงิน และฝ่ายควบคุมเงินเดือนและค่าจ้าง

3. กองกฎหมายและที่ดิน มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและที่ดิน ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานกฎหมาย ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฝ่ายจัดหาที่ดิน 1-16 ฝ่ายคดี ฝ่ายนิติกรรมและสัญญา ฝ่ายผลประโยชน์และเงินกองทุน

4. กองแผนงาน มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองแผนงาน ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานวิเคราะห์นโยบาย กลุ่มงานวางแผนและโครงการพิเศษ กลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ กลุ่มงานตรวจสอบและติดตามผลงาน

5. กองพัสดุ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองพัสดุ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานพัฒนาระบบพัสดุ ฝ่ายพัสดุ1-4

6. ศูนย์สารสนเทศ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานเทคโนโลยีและเครือข่าย กลุ่มงานสารสนเทศเพื่อการบริหาร กลุ่มงานสารสนเทศภูมิศาสตร์ ฝ่ายติดตั้งและซ่อมบำรุง ฝ่ายปฏิบัติการสื่อสาร ฝ่ายแผนข่าวและจัดสรรความถี่ กลุ่มงานโทรคมนาคม

7. สำนักเครื่องจักรกล มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักเครื่องจักรกล ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายบัญชีการเงิน ฝ่ายพัสดุ ฝ่ายตรวจสอบและคลังพัสดุ กลุ่มงานวิชาการและออกแบบ กลุ่มงานพิจารณาตรวจสอบและกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ กลุ่มงานวางแผนและประเมินผลด้านวิศวกรรม ส่วนยานพาหนะและขนส่ง ฝ่ายวิศวกรรมบริหาร ฝ่ายยานพาหนะ ฝ่ายการขนส่ง ฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายโลหะกรรม ฝ่ายผลิตอุปกรณ์บังคับน้ำ ฝ่ายผลิตอะไหล่เครื่องจักรกล ฝ่ายซ่อม ฝ่ายโรงงานท้องถิ่น กลุ่มวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรกล ฝ่ายรถชุดที่ 1-7 ฝ่ายรถแทรกเตอร์ที่ 1-7 ฝ่ายเรือชุดและเรือกำจัดวัชพืชที่ 1-7 ฝ่ายเครื่องจักรกลสูบน้ำที่ 1-7 ฝ่ายซ่อมบำรุงที่ 1-7

8. สำนักโครงการขนาดใหญ่ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักโครงการขนาดใหญ่ ฝ่ายบริหารทั่วไป ส่วนวิศวกรรม ส่วนอำนาจการและติดตามประเมินผล โครงการก่อสร้าง 1-15 ส่วนเครื่องจักรกล

9. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิศวกรรม ฝ่ายแผนงานและประเมินผล กลุ่มกฎหมายจัดรูปที่ดิน ฝ่ายกองทุนจัดรูปที่ดิน สำนักงานจัดรูปที่ดินตามจังหวัดต่างๆ

10. สำนักชลประทานที่ 1-17 มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 1-17 ฝ่ายบริหารทั่วไป 1-17 ส่วนวิศวกรรมบริหาร 1-17 ส่วนปฏิบัติการ 1-17 โครงการชลประทานตามจังหวัดต่าง ๆ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาตามจังหวัดต่าง ๆ

11. สำนักบริหารโครงการ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักบริหารโครงการ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานวางแผนโครงการ 1-4 กลุ่มงานบริหารข้อมูลและแผนโครงการ กลุ่มเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มประเมินผลโครงการ กลุ่มสิ่งแวดล้อม โครงการกลุ่มมาตรฐานวางแผนโครงการ ฝ่ายโครงการเงินกู้ ฝ่ายอำนาจการและประสานงานจัดหาต่างประเทศ ฝ่ายบริหารสัญญาจ้าง ฝ่ายโครงการเงินช่วยเหลือ

12. สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริหารทั่วไป ส่วนบริหารงานบุคคล กลุ่มพัฒนาระบบงานและอัตรากำลัง ฝ่ายสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง ฝ่ายทะเบียนประวัติและบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายสวัสดิการ ส่วนวินัยและระบบคุณธรรมส่วนฝึกอบรม ฝ่ายวางแผนและประเมินผล ฝ่ายฝึกอบรม 1-4

13. สำนักวิจัยและพัฒนา มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานด้านสำรวจและวิเคราะห์ กลุ่มงานด้านวิจัยและพัฒนา 13 กลุ่มงาน ดินด้านวิศวกรรม กลุ่มงานคอนกรีตและวัสดุ กลุ่มงานชลศาสตร์ สถาบันพัฒนาการชลประทาน

14. สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายสำรวจวางแผนหลักฐาน กลุ่มงานวิชาการและข้อมูลแผนที่ กลุ่มงานพัฒนาและประยุกต์แผนที่ระบบดิจิทัล ฝ่ายวิศวกรรมบริหาร ฝ่ายสำรวจทำแผนที่ทางพื้นดิน 1-16

15. สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิศวกรรม กลุ่มออกแบบสถาปัตยกรรม กลุ่มออกแบบโครงสร้างพิเศษ กลุ่มงานมาตรฐานการออกแบบ กลุ่มออกแบบระบบชลประทาน กลุ่มออกแบบกักตุนน้ำและจัดรูปที่ดิน กลุ่มออกแบบเขื่อน

16. สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานจัดสรรน้ำ กลุ่มงานพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ ศูนย์ปฏิบัติการจัดสรรน้ำ ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำตามภาค



ภาพประกอบที่ 3 โครงสร้างกรมชลประทาน
(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

4. อำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน

ตามกฎกระทรวงเรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 6 มกราคม พ.ศ. 2555 เล่ม 129 ตอนที่ 3 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ระบุภารกิจของกรมชลประทาน ในข้อที่ 2 เอาไว้ว่าให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตลอดจนป้องกันความ

เสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภก หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบกับการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม (3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวงเรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 ในข้อที่ 4 – 21 ยังได้กำหนดหน้าที่หลักที่แต่ละกลุ่มงานจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานเอาไว้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กลุ่มตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในกรม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของกรม (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่อธิบดีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในกรม (2) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการภายในกรม (3) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่าง ๆ และหน่วยงานภายในกรม และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3. สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปและปฏิบัติงานสารบรรณ และอาคารสถานที่ของกรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม (3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสาร กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้าและผลงานของกรม (4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานโรงพิมพ์ของกรม (5) ดำเนินการอื่นใดที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของกรม และ (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4. กองการเงินและบัญชี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการบริหารงบประมาณของกรม และ (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5. กองแผนงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำและประสานแผนปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรม และ (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

6. กองพัสดุ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของกรม และ (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

7. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกรมรวมทั้งการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน (2) ดำเนินการเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระบบงานคอมพิวเตอร์และเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของกรม (3) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และระบบงานคอมพิวเตอร์ของกรม และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

8. สำนักกฎหมายและที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยดินและคูน้ำ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบแห่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม รวมทั้งการให้คำปรึกษา วินิจฉัยและตีความข้อกฎหมาย (3) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อยกร่างและพัฒนามาตรฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการชลประทาน และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9. สำนักเครื่องจักรกล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) วางแผน ควบคุม และบำรุงรักษาเครื่องจักรกล ระบบไฟฟ้า สำหรับดำเนินการก่อสร้าง ได้แก่ เครื่องจักรกลก่อสร้าง เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลสูบน้ำ รถนาถ รถขุด รถแทรกเตอร์ชนิดต่าง ๆ เรือนาถ เรือขุด เรือกำจัดวัชพืช ยานพาหนะ และเครื่องจักรกลอื่น ๆ (2) ซ่อมแซมเครื่องจักรกล ระบบไฟฟ้า ได้แก่ เครื่องจักรกลก่อสร้าง เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลสูบน้ำ รถนาถ รถขุด รถแทรกเตอร์ชนิดต่าง ๆ เรือนาถ เรือขุด เรือกำจัดวัชพืช ยานพาหนะ และเครื่องจักรกลอื่น ๆ (3) ออกแบบ จัดทำมาตรฐาน กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ และให้คำปรึกษาด้านเครื่องจักรกล เครื่องกลและระบบไฟฟ้า (4) ดำเนินการผลิต ติดตั้ง ซ่อมแซม เครื่องกวน บานระบาย อุปกรณ์บังคับน้ำ อะไหล่เครื่องจักรกล เครื่องทุ่นแรง และอุปกรณ์อื่น ๆ (5) ให้บริการด้านยานพาหนะและขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ (6) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และประกอบเครื่องจักรและเครื่องทุ่นแรง รวมทั้งพัฒนาอะไหล่อุปกรณ์

เครื่องกลไฟฟ้าและประยุกต์ใช้พลังงานทดแทนในงานชลประทาน และ (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

10. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) ดำเนินการก่อสร้างคันและคูน้ำตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ (3) ดำเนินการพัฒนาระบบชลประทานในไร่นาในรูปแบบอื่น ๆ และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

11. สำนักชลประทานที่ 1 - 17 มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรมการคมนาคมทางน้ำ การพลังงาน และการรักษาระบบนิเวศน์ (2) ควบคุมและดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็กและขนาดกลาง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการอื่นตามพื้นที่ลุ่มน้ำที่กรมมอบหมาย (3) วางแผน ควบคุมและประเมินผลการบริหารจัดการน้ำ (4) ดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมและปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับงานชลประทานและดำเนินการเกี่ยวกับความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและพัฒนาเสริมสร้างองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานให้มีความเข้มแข็ง (6) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ (7) ศึกษา จัดทำรายงานเบื้องต้น สืบค้นและออกแบบโครงการชลประทาน และโครงการอื่นตามพื้นที่ลุ่มน้ำที่กรมมอบหมาย (8) ควบคุม กำกับดูแลการใช้ที่ราชพัสดุในส่วนที่กรมรับผิดชอบ ทางน้ำชลประทานและการบริหารสินทรัพย์ของกรม (9) บูรณาการแผนงานและยุทธศาสตร์ร่วมกับจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (10) ให้คำปรึกษาในการบำรุงรักษาอาคารชลประทานและภารกิจที่ถ่ายโอน และ (11) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12. สำนักบริหาร โครงการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทานในระดับลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของกรม (2) ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำรายงานความเหมาะสม ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ผลกระทบทางสุขภาพ และผลกระทบด้านอื่น ๆ ทั้งในระดับลุ่มน้ำ โครงการชลประทาน และโครงการอื่นของกรม (3) วิเคราะห์ ติดตาม และประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อมและผลสัมฤทธิ์ของโครงการชลประทาน (4) บริหาร โครงการและความร่วมมือด้านการชลประทานกับต่างประเทศ และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

13. สำนักบริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การคมนาคมทางน้ำ การพลังงานและการรักษาระบบนิเวศน์ ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ รวมทั้งกำหนดแผน มาตรการมาตรฐานและหลักเกณฑ์

ทางวิชาการเกี่ยวกับอุทกวิทยา การปรับปรุงบำรุงรักษาอาคารชลประทานและความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ (2) ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุทกวิทยา การบริหารจัดการน้ำ การปรับปรุงบำรุงรักษาอาคารชลประทาน เกษตรชลประทาน และวิศวกรรม เพื่อให้ได้นวัตกรรม (3) สำรวจ วิเคราะห์ รวบรวม เก็บข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ด้านอุทกวิทยา อุตุนิยมวิทยาการบริหารจัดการน้ำเกษตรชลประทาน และการปรับปรุงบำรุงรักษาอาคารชลประทาน รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลของกรม (4) เฝ้าระวัง วิเคราะห์ พยากรณ์ กำกับ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการน้ำ ในระดับลุ่มน้ำและโครงการชลประทานของกรม (5) เผยแพร่ให้การสนับสนุนและคำแนะนำด้านเทคนิควิชาการเกี่ยวกับเรื่องน้ำและวิศวกรรมชลประทานแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน และ (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

14. สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดระบบงานและการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของกรม และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานของกรม (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาระบบการจัดการความรู้ของกรม (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างวินัย พัฒนาระบบคุณธรรมและคุณภาพชีวิตของบุคลากรของกรม และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

15. สำนักพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษาและวิเคราะห์ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรม (2) ควบคุมและดำเนินการโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการอื่นตามที่กรมมอบหมาย (3) ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของโครงการและขั้นตอนการก่อสร้างโครงการให้เป็นไปตามแผน และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

16. สำนักวิจัยและพัฒนา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และเผยแพร่งานด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของกรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานทดสอบ และตรวจสอบคุณภาพ วัสดุและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานของกรมให้เป็นไปตามหลักวิชาการ (3) ถ่ายทอดและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมทั้งผลงานวิจัยด้านการชลประทานเพื่อพัฒนาบุคลากรของกรม และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานของกรม และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

17. สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) สำรวจและจัดทำแผนที่ภูมิประเทศ แผนที่ภาพถ่าย และแผนที่ภาพถ่ายเทียม ได้แก่ การสำรวจวางโครงข่ายหมุดหลักฐาน การสำรวจระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำ การสำรวจจัดทำแผนที่ภาคพื้นดิน แผนที่ภาพถ่ายและแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียม (2) สำรวจกันเขตชลประทาน และประสานงานรังวัดเพื่อจัดทำ

ที่ดิน ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการระวางชี้แนวเขตชลประทาน (3) สํารวจธรณีวิทยา ธรณีฟิสิกส์และปฐพีกลศาสตร์ เพื่อวิเคราะห์ ประเมินสภาพธรณีวิทยาฐานราก สำหรับใช้เป็น ข้อมูลในการพิจารณาความเหมาะสมและออกแบบ พิจารณาปรับปรุงฐานรากและแก้ไขปัญหาดันเนื่องมาจากสภาพธรณีวิทยา สํารวจหาแหล่งและปริมาณสำรองวัสดุก่อสร้างศึกษาและประเมินผลกระทบจากแผ่นดินไหวและรอยเลื่อน สํารวจและพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำและการบริหารจัดการน้ำชลประทาน และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

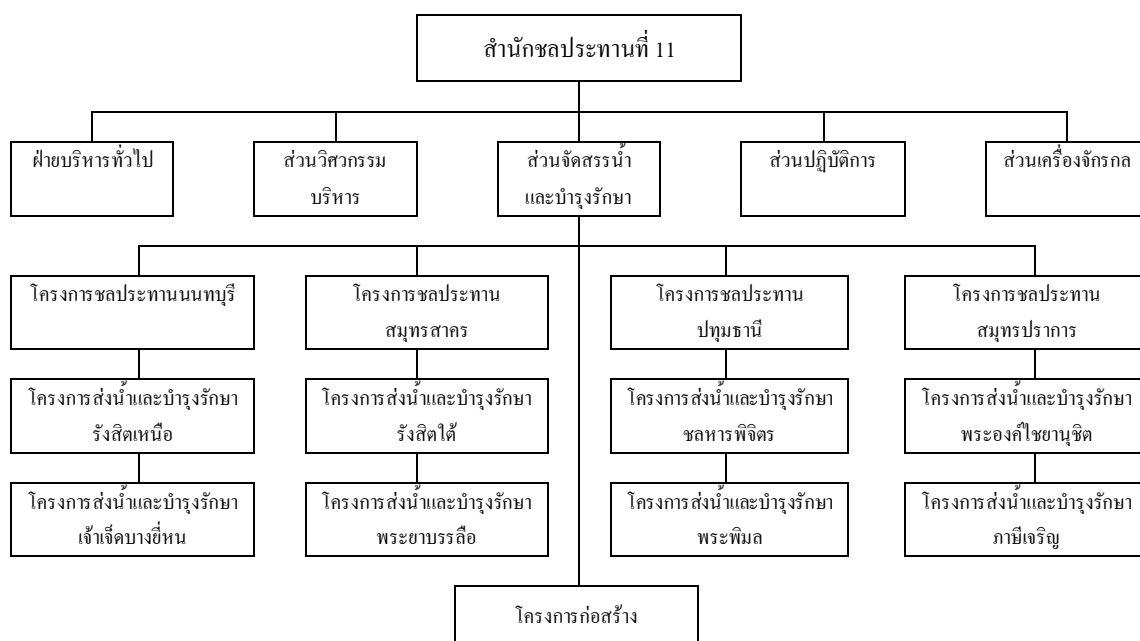
18. สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและคำนวณงานด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ เขื่อนเก็บกักน้ำ เขื่อนทดน้ำ ระบบชลประทาน ระบบระบายน้ำ และงานด้านโยธาอื่น ๆ (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา กำกับดูแล และกำหนดมาตรฐานงานออกแบบ (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารประกอบการจ้างงานก่อสร้าง งานจ้างสำรวจออกแบบ คำนวณปริมาณและราคางานก่อสร้าง และกำหนดรายละเอียดวัสดุ ครุภัณฑ์ และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5. สำนักชลประทานที่ 11

สำนักชลประทานที่ 11 มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดนนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรสาคร, สมุทรปราการ และบางส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, สุพรรณบุรี, นครนายก และจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็น โครงการชลประทาน และ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาดังนี้

1. โครงการชลประทานจังหวัด แบ่งพื้นที่รับผิดชอบเป็น 4 โครงการ ได้แก่
 - 1.1 โครงการชลประทานนนทบุรี
 - 1.2 โครงการชลประทานปทุมธานี
 - 1.3 โครงการชลประทานสมุทรปราการ
 - 1.4 โครงการชลประทานสมุทรสาคร
2. โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา แบ่งพื้นที่รับผิดชอบด้านฝั่งตะวันออก และตะวันตก รวม 8 โครงการ ได้แก่
 - 2.1 ฝั่งตะวันออก มีพื้นที่ในแนวทิศเหนือ-ใต้ ตั้งแต่คลองระพีพัฒน์แยกตจจดอ่าวไทย และพื้นที่ในแนวตะวันออก-ตก ตั้งแต่แม่น้ำนครนายก-บางปะกงจดแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วย 4 โครงการดังนี้
 - 2.1.1 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตเหนือ
 - 2.1.2 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตใต้

- 2.1.3 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชลหารพิจิตร
- 2.1.4 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระองค์ไชยานุชิต
- 2.2 ฟังตะวันตก มีพื้นที่ในแนวทิศเหนือ-ใต้ ตั้งแต่คลองเจ้าเจ็ดบางยี่หนจดอำเภไทย พื้นที่ในแนวตะวันออก-ตก ตั้งแต่แม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกงจดแม่น้ำท่าจีน ประกอบด้วย 4 โครงการดังนี้
 - 2.2.1 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ดบางยี่หน
 - 2.2.2 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระยาบรรลือ
 - 2.2.3 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระพิมล
 - 2.2.4 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาภาษีเจริญ



ภาพประกอบที่ 4 โครงสร้างของสำนักชลประทานที่ 11
(ที่มา : กรมชลประทาน, 2556, ออนไลน์)

ตามคำสั่งกรมชลประทานที่ 201/2555 เรื่อง การแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 1-17 (เป็นการภายใน) แนบท้ายคำสั่งกรมชลประทานที่ 201/2555 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ได้ระบุถึง การแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 1-17 เป็นการภายในเอาไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สำนักชลประทานที่ 1-17 แต่ละสำนักชลประทานแบ่งออกเป็น 5 ส่วน 4 สำนักงาน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าส่วน นอกจากนี้สำนักชลประทานที่ 1 มีศูนย์ศึกษาพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ อันเนื่องมาจาก

พระราชดำริ และสำนักชลประทานที่ 5 มีศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าส่วนด้วย คือ

1. ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่อำนวยการ กำกับดูแล วางแผน ควบคุม ตรวจสอบกลั่นกรอง งาน ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านงานบริหารทั่วไปและงานอื่น ๆ ของ สำนักชลประทานและหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของสำนัก รวมถึงหน่วยงานส่วนกลางที่มา ปฏิบัติในพื้นที่สำนักชลประทาน (หน่วยงานฝาก) ซึ่งได้แก่ การบริหารงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ งานบริหารบุคคลด้วยฐานข้อมูลบุคคลภาครัฐ งานพัฒนาบุคลากรตามแผน HR Scorecard งาน บริหารจัดการความรู้ในองค์กร งานบริหารการเงิน การคลัง การพัสดุ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) งานประชาสัมพันธ์กิจกรรม/ผลงานของหน่วยงาน งานเก็บข้อมูลสารสนเทศ งานจัด สวัสดิการและการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ งานวินัยและนิติการต่าง ๆ งานบริหารจัดการที่ราชพัสดุใน ความดูแลของสำนักและโครงการ งานจัดเก็บรายได้ผลประโยชน์จากการชลประทาน ซึ่งต้องใช้ ความรู้ทางด้านวิชาการสาขาต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการและปฏิบัติงานประสานงาน เพื่อ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานบริหาร บุคคล การเงิน การคลัง การพัสดุ ให้คำปรึกษา แนะนำ จัดประชุมและนิเทศงานด้านต่าง ๆ ให้กับ บุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดทำคู่มือ/แนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อเผยแพร่และบริหารจัดการความรู้ภายในหน่วยงาน ควบคุมดูแลบริหารจัดการการเรียนรู้หรือศูนย์ เรียนรู้และศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อบริการประชาชนของสำนักชลประทานรวมทั้งควบคุมรับผิดชอบ งานอาคารสถานที่และรักษาความปลอดภัย ตลอดจนติดต่อประสานราชการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค (จังหวัด) และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย โดย บริหารงานภายใต้ข้อจำกัดของบุคลากรที่ลดน้อยลง เพื่อสนับสนุนงานภารกิจหลักของกรม ชลประทานให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย

2. ส่วนวิศวกรรมบริหาร มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการอำนวยการ วางแผน ศึกษา สํารวจและออกแบบ ตรวจสอบ วิเคราะห์ ควบคุม กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษาแนะนำงานทางด้าน วิศวกรรมของสำนักชลประทาน ประกอบด้วยการวางแผนและศึกษาพัฒนาลุ่มน้ำ การศึกษาพิจารณา ความเหมาะสมของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในด้านวิชาการ การสำรวจภูมิประเทศ การศึกษา สํารวจ ปลูกพืชศาสตร์และธรณีวิทยา การออกแบบรายละเอียด เพื่อการก่อสร้าง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ และการปรับปรุงอาคารและโครงการชลประทาน การกำหนดขอบเขต TOR การว่าจ้างที่ปรึกษา ศึกษาสำรวจและออกแบบ การกำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ ประสานการดำเนินการสร้างการ มีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้-เสียในการศึกษา สํารวจและออกแบบ การตรวจสอบและวิเคราะห์ คุณสมบัติด้านวิศวกรรมของวัสดุที่จะนำมาใช้ในการก่อสร้าง การตรวจสอบคุณภาพงานก่อสร้างให้ เป็นไปตามมาตรฐานหลักวิศวกรรม การตรวจสอบสภาพเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน การ วิเคราะห์ด้านความปลอดภัยเขื่อนเบื้องต้น การวางแผนการซ่อมแซมปรับปรุงเพื่อความปลอดภัย การ

นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาสำรวจ ออกแบบ ตรวจสอบและวิเคราะห์ทางด้านวิศวกรรม การจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและการปรับปรุงอาคารและโครงการชลประทาน การวางแผนการเตรียมความพร้อมด้านวิศวกรรม ทั้งการศึกษา สำรวจและออกแบบและการจัดทำค่าของงบประมาณและการควบคุมการใช้เงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) และสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Informations System : GIS) เพื่อประโยชน์ในงานทางด้านวิศวกรรม การถ่ายทอดความรู้ทางด้านวิศวกรรมเพื่อพัฒนาบุคลากรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักชลประทาน ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ เมื่อได้รับคำร้องขอรวมทั้งการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย แสดงขอบเขตลักษณะการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบหลัก พอสังเขปได้ดังนี้

การศึกษาวางโครงการ เพื่อวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำย่อย (Sub-Basin Study) จัดทำรายงานเบื้องต้น (Reconnaissance Study Report : RR) และจัดทำรายงานวางโครงการ (Pre Feasibility Study Report : PR) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก โครงการพิเศษ โครงการพระราชดำริ โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและงานปรับปรุงโครงการ กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษา ศึกษาและจัดทำรายงานความเหมาะสมโครงการ (Feasibility Study Report : FS) เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำหรือการปรับปรุงโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง ที่ศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมในระดับ IEE (Initial Environment Animations) และโครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และศึกษาจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment Report : SIA) ของโครงการทุกประเภท กำกับ ดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ ประสานงานการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและมวลชนสัมพันธ์ จัดทำแผนการฝึกอบรมให้ความรู้ ให้คำปรึกษา แนะนำทางวิชาการ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้านการศึกษาวางโครงการ

สำรวจภูมิประเทศ เพื่อการวางโครงการและออกแบบ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่าง ๆ เช่นโครงการขนาดกลาง โครงการขนาดเล็ก โครงการพิเศษ โครงการพระราชดำริ โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำเค็มเป็นต้น และเพื่อการปรับปรุงอาคารชลประทานต่างๆ สำรวจเพื่อการก่อสร้าง สำรวจวางแผนคลองถนน คันกั้นน้ำ วางผังงานก่อสร้างอาคารชลประทาน และอื่นๆ สำรวจกันเขตเพื่อการจัดหาที่ดิน ประสานงานเพื่อการรังวัดที่ดิน กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษาสำรวจ กำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ พัฒนาการจัดทำแผนที่ภูมิประเทศ การจัดทำฐานข้อมูลแผนที่ หมุดหลักฐาน หมายเหตุพยาน ดำเนินการด้านระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Informations System : GIS) เพื่อใช้วิเคราะห์นำเสนอแผนที่ระบบ Digital ร่วมกับการทำแผนที่ระบบ (Global Position System : GPS) รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับงานสำรวจ

ออกแบบเพื่อการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ เช่น โครงการขนาดกลาง โครงการขนาดเล็ก โครงการพิเศษ โครงการพระราชดำริ โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำเค็ม และเพื่อการปรับปรุงอาคารชลประทานต่าง ๆ กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษาศึกษาสำรวจ – ออกแบบ และก่อสร้าง กำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ กำหนดเงื่อนไข (Specification) ในการก่อสร้าง รวมถึงให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาในการกำหนดเงื่อนไข (Specification) ในการก่อสร้างและปัญหาทางเทคนิคที่เกิดขึ้นระหว่างก่อสร้าง

สำรวจภูมิและธรณีวิทยา เพื่อการออกแบบฐานรากและก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำให้เหมาะสม โดยการศึกษาสำรวจภูมิศาสตร์ ธรณีวิทยา สำรวจธรณีฟิสิกส์และสำรวจวิศวกรรมธรณี ดำเนินการปรับปรุงฐานรากเขื่อนและอาคารชลประทาน สำรวจหาแหล่งดิน หิน ที่จะนำมาใช้เป็นวัสดุก่อสร้าง กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษา กำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ ศึกษาสำรวจธรณีและภูมิวิทยา ศึกษาผลกระทบในด้านธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภัยธรรมชาติและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ตรวจสอบและวิเคราะห์ด้านความปลอดภัยเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน เพื่อลดอัตราเสี่ยงต่อการวิบัติ โดยการตรวจสอบรวบรวมข้อมูลสภาพทางด้านวิศวกรรมของเขื่อนและหรืออาคารชลประทานต่าง ๆ ตรวจสอบสภาพเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน วิเคราะห์เบื้องต้นของสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นและติดตามพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป พิจารณาดัดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์ตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อน วิเคราะห์สภาพและพฤติกรรมเขื่อนจากข้อมูลที่ได้จากอุปกรณ์ตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อน จัดทำรายงานแปลผล จัดลำดับความเสี่ยงต่อการวิบัติบนพื้นฐานของ Condition Index จากรายงานการตรวจสอบสภาพเขื่อน วางแผนการซ่อมแซมปรับปรุง และจัดทำรายงานติดตามประเมินผล รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน ให้ข้อเสนอแนะการจัดการด้านความปลอดภัย

ตรวจสอบและวิเคราะห์ด้านวิศวกรรม เพื่อคุณภาพของงานก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานหลักวิศวกรรม โดยการทดสอบวิเคราะห์ คุณสมบัติด้านวิศวกรรมของวัสดุที่จะนำมาใช้งานจากแหล่งที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยใช้เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยี ทำการทดสอบวัสดุ ออกแบบอัตราส่วนผสมคอนกรีต หากำลังรับแรงอัดของงานคอนกรีตในห้องทดลองและมอบหมายเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการทดสอบคุณภาพงานก่อสร้างในสนามให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ตลอดจนให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาในการควบคุมคุณภาพของงานก่อสร้างเพื่อให้งานก่อสร้างที่มีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัย รวมถึงการศึกษาวิเคราะห์ด้านวัสดุวิศวกรรม เพื่อให้ได้ความรู้ในการเลือกใช้วัสดุที่เหมาะสมมาใช้งานก่อสร้าง

3. ส่วนจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ วางแผน ตรวจสอบ ควบคุม และจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักชลประทาน ด้านจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาให้กับ โครงการชลประทานในเขตสำนัก

ชลประทาน พิจารณาความเหมาะสมและวิเคราะห์ทางด้านวิชาการ ในการปรับปรุงซ่อมแซม บำรุงรักษาอาคารชลประทานต่าง ๆ ภายในเขตสำนักชลประทาน วางแผนและวิเคราะห์การจัดสรร เงินงบประมาณประจำปีให้โครงการชลประทาน (จังหวัด) และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาต่าง ๆ ตรวจสอบและวิเคราะห์ประมาณการให้เป็นไปตามแผนการจัดสรรเงินงบประมาณ ข้อกำหนด และ ระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ ปรับปรุง ทางด้านวิชาการในการพัฒนาและ ซ่อมแซมบำรุงรักษาทางชลประทานภายในเขตสำนักชลประทาน โดยการพิจารณา ตรวจสอบ วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมในการปรับปรุงและซ่อมแซมให้มีสภาพที่ใช้งานได้ตลอด ฤดูกาล จัดทำคำของบประมาณประจำปี วางแผนการจัดสรรเงินงบประมาณในการซ่อมบำรุงและ พัฒนาทางชลประทานให้เชื่อมโยงกับสายทางหลัก เพื่อประโยชน์ในการลำเลียงผลผลิต ศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม รวบรวมข้อมูล สภาพน้ำฝน น้ำท่า น้ำในอ่างเก็บน้ำ และการพัฒนาและ ประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ระบบโทรมาตร โปรแกรม การบริการจัดการน้ำในอ่าง ระบบเตือนภัย โปรแกรมประยุกต์ต่างๆ สำหรับการคาดการณ์ สถานการณ์น้ำ การวางแผนการจัดสรรน้ำ การเก็บกักน้ำ การส่งน้ำ และการระบายน้ำ สำหรับการ เพาะปลูก การอุปโภค-บริโภค การรักษาระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม การรักษาคุณภาพของน้ำ และการป้องกันภัยต่าง ๆ อันเกิดจากน้ำ โดยให้คำแนะนำทางด้านวิชาการและควบคุมการใช้น้ำ ร่วมกับโครงการชลประทาน (จังหวัด) และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา รวมทั้งการเผยแพร่และให้ ข้อเสนอแนะกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบและวิเคราะห์ปัญหาและวางแผนการป้องกันภัยต่าง ๆ อันเกิดจากน้ำ ในพื้นที่สำนัก วางแผนงานควบคุมการพัฒนาการใช้น้ำชลประทาน ดำเนินการ ต่อเนื่องกับกิจกรรมกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานให้เกษตรกรได้รู้จักการใช้น้ำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ จัดการฝึกอบรมเกษตรกรผู้ใช้น้ำและบุคลากร สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อประเมินผลกลุ่มผู้ใช้น้ำและ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งรวบรวมและจัดทำสถิติ ข้อมูลทางด้านอุตุนิยมิวิทยาและอุทกวิทยา การตกตะกอนของอ่างเก็บน้ำและคลองต่าง ๆ พิจารณา อนุญาตการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน และการใช้ที่ราชพัสดุในเขตชลประทาน รวมทั้งให้ คำปรึกษาและข้อมูลทางด้านวิชาการด้านน้ำ การบำรุงรักษา การซ่อมบำรุงและการพัฒนาอาคาร ชลประทานขนาดเล็ก ให้กับโครงการชลประทานจังหวัด โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา และ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4. ส่วนพัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ มีหน้าที่บริหารจัดการงานก่อสร้างและงาน ปรับปรุงเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งน้ำ ดันทุนสำหรับด้านเกษตรกร อุปโภค - บริโภค โดยสามารถจำแนกประเภทของงานที่อยู่ในความ รับผิดชอบได้ดังนี้

4.1 งานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเป็นแหล่งน้ำต้นทุนสำหรับด้านเกษตร อุปโภค- บริโภค และบรรเทาอุทกภัย ประกอบด้วย งานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็กและขนาดกลาง เช่น

ที่มีอยู่เดิมเช่น ห้วย หนอง คลอง บึง และที่ลุ่มให้มีศักยภาพในด้านใช้งานเพิ่มมากขึ้นในลักษณะของโครงการแก้มลิงซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ทั้งในด้านบรรเทาอุทกภัยและเป็นแหล่งน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง

4.2 งานป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ได้แก่ งานก่อสร้างคันกันน้ำ เขื่อนป้องกันตลิ่ง และงานก่อสร้างระบบระบายน้ำพร้อมอาคารประกอบ

4.3 งานบริการอื่น ๆ ได้แก่ งานก่อสร้างระบบส่งน้ำ ระบายน้ำ และถนนบนคันคลอง

4.4 งานโครงการพิเศษ ได้แก่ งานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และงานโครงการเพื่อความมั่นคง

4.5 งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

ในการบริหารจัดการงานของส่วนปฏิบัติการ ได้จัดแบ่งการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

4.5.1 ด้านวิชาการ ประกอบด้วย

1) กำหนดแผนการดำเนินการ โครงการในระยะสั้น ระยะกลาง (MTEF) และกรณีเร่งด่วน โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับงานก่อสร้าง ได้แก่ งานพิจารณาโครงการ งานสำรวจ งานออกแบบ และงานจัดหาที่ดิน เพื่อบรรจุแผนงานดังกล่าวในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมจัดทำแผนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนงานก่อสร้าง ตรวจสอบประมาณการพร้อมรายละเอียดของงาน เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งติดตามการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกรมฯ

2) กำกับตรวจสอบ วิเคราะห์ แผนการปฏิบัติงานและงบประมาณของงานก่อสร้างและงานปรับปรุงที่ดำเนินการในแต่ละปี โดยพิจารณาทุกขั้นตอนในการดำเนินการ และการใช้งบประมาณในด้านของแผน การใช้เครื่องจักรเครื่องมือ แรงงานและวัสดุที่ใช้ในงานให้สอดคล้องกับงบประมาณประจำปีที่ได้รับการจัดสรรและเพื่อให้งานแล้วเสร็จตามแผนการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพและเป็นที่พอใจของผู้รับบริการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามมาตรฐานและหลักวิชาการที่กำหนด

3) พัฒนาและกำหนดแนวทางในการจัดทำ TOR ในการจัดซื้อจัดจ้าง พร้อมทั้งจัดทำเอกสารประกวดราคาจ้างเหมาในทุก ๆ งานที่รับผิดชอบ

4) กำกับดูแลการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ของส่วนพัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ ให้เป็นไปตามแผนการพัฒนามนุษย์ของกรม ฯ ในมิติต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านองค์ความรู้ และเพิ่มสมรรถนะในการทำงานของบุคลากรต่อไป โดยกำหนดแนวทางในการดำเนินการ ตัวชี้วัด พร้อมติดตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

5) งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

4.5.2 ด้านปฏิบัติการ ประกอบด้วย

- 1) รับเรื่องความต้องการจากส่วนราชการและจากประชาชนในพื้นที่และร่วมกันพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการในเบื้องต้น พร้อมประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาจัดเข้าแผนงานพิจารณาโครงการ สํารวจ ออกแบบ ประจำปีต่อไป
- 2) เตรียมความพร้อมของงานก่อสร้าง โดยประสานงานกับฝ่ายจัดหาที่ดิน และสํารวจเพื่อ การก่อสร้าง ซึ่งแจ้งทำความเข้าใจกับมวลชนในพื้นที่ถึงรายละเอียดโครงการ ผลประโยชน์ที่ได้รับและขั้นตอนการดำเนินการต่อไป ร่วมกับส่วนราชการหรือองค์กรในพื้นที่
- 3) ควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบรายละเอียด ให้ได้คุณภาพของงานที่ดีถูกต้องตามหลักวิชาการ มีเอกสารแสดงผลการตรวจสอบคุณภาพของงานในทุกขั้นตอน โดยร่วมกันตรวจสอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์และวิจัย
- 4) ตรวจสอบ จัดทำรายละเอียดเอกสารการถ่ายโอนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับไว้ใช้งานและบำรุงรักษาต่อไป
- 5) งานในหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

5. ส่วนเครื่องจักรกล มีหน้าที่รับผิดชอบ บริหาร ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และให้คำแนะนำในการวางแผนปฏิบัติการซ่อมสร้าง คัดแปลง แก้ไขการบำรุงรักษา เครื่องจักรกล เครื่องมือกล อุปกรณ์บังคับน้ำเครื่องจักรกลสูบน้ำ สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ยานพาหนะ เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลน้ำ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบสื่อสารและสารสนเทศ รวมถึงงานจ้างเหมาก่อสร้าง ที่เกี่ยวกับงานเครื่องกลไฟฟ้า สื่อสารและสารสนเทศ เพื่อรองรับภารกิจของหน่วยงานในสังกัดสำนักชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควบคุม ตรวจสอบ และวางแผนการใช้เครื่องจักรกลสูบน้ำ เครื่องกว้านบานระบาย อุปกรณ์บังคับน้ำ เครื่องจักรกลน้ำ เครื่องจักรกลที่ใช้ในงานต่าง ๆ อันได้แก่ งานก่อสร้าง งานปรับปรุงบำรุงรักษาทางชลประทาน งานขุดลอกคู คลอง และงานกำจัดวัชพืชเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด งานป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ภัยแล้ง และภัยธรรมชาติต่าง ๆ รวมถึงงานควบคุมงานจ้างเหมาก่อสร้างที่เกี่ยวกับด้านเครื่องกลไฟฟ้า สื่อสาร และสารสนเทศ

ควบคุม ดูแล ให้คำแนะนำ และตรวจสอบคุณภาพและปริมาณงานในด้านช่างกลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มาปฏิบัติงานในเขตสำนักชลประทานจัดทำ ควบคุม ตรวจสอบ ติดตามและ ประเมินผลงบประมาณในด้านเครื่องจักรกลต่าง ๆ เพื่อขออนุมัติวงเงิน อีกทั้งดำเนินการ โอนเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานปฏิบัติการให้เป็นไปอย่างประหยัดคุ้มค่าและเกิด ประโยชน์สูงสุด ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมในการใช้เครื่องจักรกลต่าง ๆ โดย มุ่งเน้นการลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับ

ดำเนินการออกแบบและกำหนดหรือตรวจสอบ คุณลักษณะเฉพาะ (Specification) รวมทั้งกำหนดเงื่อนไข ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องจักรกลไฟฟ้า และเครื่องจักรกลน้ำในการจัดซื้อครุภัณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องและพอเพียงต่อความต้องการใช้งาน รวมถึงงานจ้างเหมาก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเครื่องกล ไฟฟ้า สื่อสารและสารสนเทศ

ดำเนินการศึกษา ออกแบบ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลระบบเชื่อมโยงเครือข่าย ควบคุมการใช้งานและการตรวจสอบบำรุงรักษางานระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาและพัฒนาออกแบบ ดัดแปลงเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลน้ำ อุปกรณ์บังคับน้ำ ระบบไฟฟ้าระบบสื่อสารและสารสนเทศ ให้สามารถใช้งานได้ อย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อม

ดำเนินการวางแผน ส่งเสริม และถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้ความรู้ด้านวิศวกรรมให้กับ เจ้าหน้าที่ด้านช่างกลและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการใช้เครื่องจักรกล เครื่องมือกลได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการให้บริการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ให้การสนับสนุนงานที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่าง ๆ ของจังหวัดในเขตรับผิดชอบ

ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง หรือผู้ควบคุมงานของงานจ้างเหมาก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับด้านเครื่องกล ไฟฟ้า สื่อสาร สารสนเทศ เช่น จำนวน Hydro Mechanical Work ระบบไฟฟ้า กำลัง ระบบไฟฟ้า-ประปา ฯลฯ

ปฏิบัติงานและ/หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

6. สำนักงานชลประทาน มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการวางแผน ควบคุม และกำกับ การดำเนินการส่งน้ำและบำรุงรักษา การระบายน้ำ การเก็บกักน้ำ คุณภาพน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และรวบรวมสถิติ ฐานข้อมูลอุทกวิทยา ปริมาณน้ำฝน น้ำท่า รวมถึงการติดตามตรวจสอบ วิเคราะห์ ปริมาณน้ำที่ส่งเข้าพื้นที่ การเพาะปลูกพืชของโครงการชลประทานขนาดกลาง โครงการพระราชดำริ ฯ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง โครงการป้องกันตนเองชายแดน โครงการจัดหา น้ำสนับสนุนพื้นที่โครงการหลวง และโครงการพิเศษอื่น ๆ การรักษาพื้นที่ชลประทานเพื่อการเกษตร โดยเสริมสร้างองค์ความรู้ให้แก่เกษตรกร การประสานส่งเสริมสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจ การเกษตรอินทรีย์ และตามแนวทางพระราชดำริ ฯ เศรษฐกิจพอเพียง ตลอดจนการส่งเสริม การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ โดยการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านส่งน้ำและบำรุงรักษาของ เกษตรกร การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน การพัฒนาและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่ม ผู้ใช้น้ำชลประทาน การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทานในเขตโครงการชลประทานขนาด กลาง และโครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงการประชาสัมพันธ์งานชลประทานให้ทุกภาค

ส่วนให้รับทราบถึงการดำเนินงานผ่านสื่อที่เหมาะสมในกิจกรรมต่างๆ และการจัดหน่วย
ประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการ
จัดสรรน้ำ การกำหนดแผนการเพาะปลูกและชนิดของพืชให้เหมาะสมกับฤดูกาล และปริมาณน้ำ
ต้นทุน การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านส่งน้ำ การพัฒนากฎการปฏิบัติการอ่างเก็บน้ำ
ขนาดกลาง (Rule Curve) และแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อใช้ควบคุมในการบริหาร
จัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ การติดตั้งระบบโทรมาตร ระบบควบคุมอาคารชลประทานทางไกล
และมาตรวัดน้ำอัตโนมัติ การตรวจสอบการสูญเสียน้ำชลประทาน การจัดทำแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ในเขตชลประทาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพการบริการด้านการจัดการส่งน้ำและบำรุงรักษา

การควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารสินทรัพย์ที่ราชพัสดุ การบริหารงานทั่วไป ด้าน
พัสดุ ครุภัณฑ์ งานธุรการ การเงินและบัญชีรวมถึงการตรวจสอบ ติดตาม การเบิกจ่ายงบประมาณ
ของกรมชลประทาน ในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ

พิจารณาความเหมาะสม สำรวจ ออกแบบ เบื้องต้น เพื่อการควบคุม ตรวจสอบ
วิเคราะห์งานวิศวกรรมและแผนงานงบประมาณ การปรับปรุงซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคาร
ชลประทานอื่น ๆ และโครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมาย การตรวจสอบ วิเคราะห์ ศึกษาพัฒนา
บริหารจัดการลุ่มน้ำด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) และเทคโนโลยีอื่น ๆ

ดำเนินการติดตั้งเครื่องสูบน้ำขับเคลื่อนด้วยไฟฟ้า ให้คำแนะนำในการใช้เครื่องสูบน้ำ
บำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำ และระบบส่งน้ำ ตลอดจนการวางแผนการส่งน้ำและบำรุงรักษา การระบายน้ำ
ด้วยอาคารชลประทาน และเครื่องสูบน้ำถาวรและเคลื่อนที่ ทั้งในเขตและนอกเขตชลประทาน
ในระดับจังหวัด

ติดต่อประสานส่วนราชการอื่น เพื่อเร่งรัด พัฒนาแหล่งน้ำ ส่งเสริมกิจการในการ
แก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ตลอดจนวางแผน ติดตาม วิเคราะห์ ศึกษาความต้องการใช้น้ำ การ
พัฒนาแหล่งน้ำ และเพิ่มศักยภาพการจัดการน้ำทุกระดับเพื่อการเกษตรกรรม อุปโภค บริโภค รักษา
ระบบนิเวศน์ท้ายน้ำ ประชาสัมพันธ์ แจ้งเตือนภัยทางน้ำ การป้องกันและบรรเทาอุทกภัย-ภัยแล้ง
ตลอดจนเป็นตัวแทน อำนวยการประสานแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวงฯ ภายใน
กระทรวง ฯ ให้กับทุกสำนักงานชลประทานในเขตจังหวัดฯ และจัดทำแผนรวมและดำเนินการด้าน
วิศวกรรมประกอบการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทานในระดับจังหวัด ประกอบด้วย การ
พัฒนาแก้ไข ปรับปรุงแหล่งน้ำระบบเก็บกักน้ำ, ระบบส่งน้ำ, ระบายน้ำ, งานขุดลอกอ่างเก็บน้ำ
ชลประทาน, หนองน้ำขนาดใหญ่, คลองธรรมชาติ และการปรับปรุง ซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคาร
ชลประทานอื่น ๆ ซึ่งมีความยุ่งยากและซับซ้อนในระดับจังหวัด ฯ รวมทั้งให้คำแนะนำ สนับสนุน
ด้านวิชาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการอื่น ๆ

การวางแผนและจัดทำแผนการซ่อมแซม/ปรับปรุงอาคารชลประทานและระบบชลประทาน รวมถึงการดำเนินการซ่อมแซม บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ ตลอดจนการตรวจสอบ การจัดทำทะเบียน การประเมินสถานภาพอาคารชลประทาน และควบคุม คูแฉก แก้วไข ปรับปรุงระบบระบายน้ำ และการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำบรรเทาอุทกภัย และแก้ไขปัญหาก็แล้ง (แก้มลิง) ในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ การพัฒนาระบบการควบคุมอาคารบังคับน้ำให้เป็นระบบอัตโนมัติ โดยเน้นถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ

การดำเนินการรักษาทางน้ำชลประทาน โดยการประกาศทางน้ำชลประทาน เพื่อประโยชน์ในการกิจการชลประทาน และดำเนินการจัดเก็บค่าน้ำชลประทาน นอกภาคเกษตรตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 การตรวจสอบและควบคุมปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำชลประทาน ประกาศเขตควบคุมคุณภาพน้ำชลประทาน ตลอดจนการปรับปรุงคุณภาพน้ำชลประทาน ด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

7. สำนักงานบริหารจัดการน้ำชลประทาน มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก วางแผน ควบคุม และกำกับดำเนินการส่งน้ำและบำรุงรักษาในเขตพื้นที่โครงการ ซึ่งประกอบด้วย การดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรน้ำที่เหมาะสม การกำหนดแผนการเพาะปลูกและชนิดของพืชที่เหมาะสมกับฤดูกาล การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านส่งน้ำ การพัฒนากฎการปฏิบัติการอ่างเก็บน้ำ (Rule Curve) การติดตั้งระบบควบคุมอาคารชลประทานอัตโนมัติระบบทางไกล การติดตั้งระบบมาตรวัดน้ำอัตโนมัติ การตรวจสอบการสูญเสียน้ำชลประทาน การจัดทำแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตชลประทาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพการบริการด้านการจัดการส่งน้ำและบำรุงรักษา (O&MQA) การดำเนินการรักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทาน โดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดินทำการเกษตรในเขตโครงการ การประสานงาน/ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจในเขตชลประทาน การประสาน/ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ในเขตชลประทาน ตลอดจนการเพิ่มการพัฒนาระบบชลประทานในไร่นาในเขตชลประทาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพน้ำชลประทาน โดยการตรวจสอบคุณภาพน้ำชลประทาน ประกาศเขตควบคุมคุณภาพน้ำชลประทาน ตลอดจนการปรับปรุงคุณภาพน้ำชลประทานด้วยเทคโนโลยีชีวภาพหรือการใช้ธรรมชาติช่วยธรรมชาติโดยการใช้โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้นแบบในการดำเนินการ การดำเนินการซ่อมแซม บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทานอย่างต่อเนื่อง โดยการตรวจสอบ/จัดทำบัญชีอาคารชลประทาน การประเมินสถานภาพอาคารในระบบชลประทาน การจัดทำแผนการซ่อมแซม/ปรับปรุงอาคารชลประทานและระบบชลประทาน โดยเน้นถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ การซ่อมแซม บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทาน ตลอดจนการพัฒนาระบบการควบคุมอาคารบังคับน้ำให้เป็นระบบอัตโนมัติ การดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ดำเนินงานด้านส่งน้ำและบำรุงรักษา โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและป้องกันภัยจากน้ำ การดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ โดยการพัฒนา/รักษาระบบระบายน้ำ และการพัฒนาให้เป็นพื้นที่แก้มลิงในเขตโครงการ การดำเนินการในการรักษาทางน้ำชลประทาน โดยการดำเนินการประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อประโยชน์ในการกิจการชลประทาน และดำเนินการจัดเก็บค่าน้ำชลประทานนอกภาคเกษตรตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อนำเงินเข้าเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน การดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนได้รับทราบถึงการดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ โดยแจ้งข่าวในสื่อต่าง ๆ และประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ ตลอดจนการดำเนินการบริหารสินทรัพย์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกิจกรรมด้านการชลประทาน อีกทั้งดำเนินการบริหาร ควบคุมและกำกับ งานด้านงบประมาณ งานด้านธุรการ งานด้านการเงินและพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องของทางราชการ ตลอดจนดำเนินการในภารกิจอื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

8. สำนักงานพัฒนาระบบชลประทานระดับไร่นา 1- 17 มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บท ศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการใน ด้านวิศวกรรม ได้แก่ การวิเคราะห์สภาพน้ำต้นทุน สภาพระบบส่งน้ำ สภาพการบริหารจัดการน้ำ วิเคราะห์ความเหมาะสมทางด้านดินและเกษตรกรรม ในการสนับสนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม การจัดเขตปลูกพืชเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพทางการเกษตรในรูปแบบที่เป็นบูรณาการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและภาคเอกชน วิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการวิเคราะห์ค่าลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับ กำหนดรูปแบบและวางแผนพัฒนาระบบชลประทานระดับไร่นา (On – Farm Development) ที่เหมาะสม วางแผนและบริหารจัดการงานก่อสร้างระบบชลประทานระดับไร่นา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และที่กำหนดในกฎกระทรวง ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานก่อสร้างให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้งบประมาณ ตรวจสอบและประเมินผลด้านศาสตร์ของงานที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความเข้มแข็งและมีความรู้ในการบริหารจัดการน้ำระดับไร่นา เพื่อให้การดำเนินงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำชลประทานให้เกิดประสิทธิผลและประโยชน์อย่างสูงสุด โดยมุ่งเน้นพัฒนาระบบชลประทาน ให้สามารถแพร่กระจายน้ำไปสู่พื้นที่เพาะปลูกได้อย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ตามช่วงเวลาและปริมาณที่พืชต้องการ พร้อมทั้งระบายน้ำส่วนที่เกินความต้องการออกจากแปลงเพาะปลูกได้สะดวกรวดเร็วจัดทำแผนการปฏิบัติงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว ควบคุมรับผิดชอบในการตรวจสอบเขตและฝั่งลักษณะคันคูน้ำ พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดเพื่อเสนอขอประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตดำเนินงานคันคูน้ำ ตลอดจนดำเนินการขอ

ประกาศผังลักษณะน้ำให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 รวมทั้งการขอแก้ไข ผังคูน้ำ จัดการประชุมชนเพื่อขอใช้ที่ดินของราษฎร ดำเนินการก่อสร้างพร้อมทั้งการให้คำแนะนำแก่ เกษตรกรและเจ้าของที่ดินในปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานส่งเสริมการ ใช้น้ำชลประทาน บูรณาการงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค, ส่วนท้องถิ่นและ ภาคเอกชน ให้คำแนะนำแก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการทำเกษตร เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนทางการเกษตร โดยประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการพัฒนาอาชีพและมีรายได้เพิ่มขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มั่นคง รวมทั้ง ดำเนินการส่งเสริมพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำ ให้มีความเข้มแข็งและมีความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการ น้ำระดับแปลงนาและการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนในพื้นที่ ก่อสร้างระบบชลประทานในไร่นา ในรูปแบบยุวชลกร เพื่อเป็นแกนนำในการบริหารจัดการน้ำใน ระบบชลประทานระดับไร่นา (โดยเฉพาะพื้นที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้) ดำเนินการวิจัยและ พัฒนางานด้านบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นา และงานก่อสร้าง ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดำเนินการให้คำแนะนำตรวจสอบการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งน้ำ และดูแลบำรุงรักษาระบบ ชลประทานระดับไร่นาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จ อีกทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ การดำเนินงานพัฒนาระบบชลประทานในไร่นาแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสำหรับพื้นที่โครงการชลประทานขนาดเล็กซึ่งถ่ายโอนไปแล้ว ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

9. สำนักงานพัฒนาแหล่งน้ำ 1-2 มีหน้าที่รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก วางแผน ควบคุมและบริหารงานก่อสร้างอาคารชลประทานประเภทต่าง ๆ อาทิ เช่น เขื่อนเก็บกักน้ำ ประตู ระบายน้ำ ทำนบ ฝ่าย คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ ระบบชลประทานในแปลงนา คันกั้นน้ำ ถนนบน คันคลอง ระบบระบายน้ำ เขื่อนป้องกันตลิ่ง ระบบชลประทานประเภทอื่น ๆ ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ หนึ่งจังหวัดขึ้นไป ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละ พื้นที่ ประกอบไปด้วย งานพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับอุปโภค-บริโภค เกษตรกรรม ประมง ปศุสัตว์ ท้องเที่ยว งานเพิ่มพื้นที่การเกษตร งานป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และงานพัฒนาเพื่อความมั่นคง ของประเทศ โดยรับผิดชอบบริหารงานในลักษณะของโครงการก่อสร้างชลประทานขนาดกลาง โครงการก่อสร้างชลประทานขนาดเล็ก โครงการก่อสร้างทางชลประทาน โครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และโครงการพิเศษอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ตามแผนงานงบประมาณที่กำหนดไว้ และหรือเงินนอกงบประมาณที่ได้รับ รวมทั้งการตรวจสอบ วิเคราะห์ ติดตามประเมินผลงานก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานถูกต้องตามหลักวิชาการ และ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องเรียนต่าง ๆ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชา มอบหมาย แบ่งการดำเนินการเป็น 2 ลักษณะงาน คือ

9.1 งานด้านวิชาการ (Academic Matter) ดำเนินการศึกษาและการวางแผนพัฒนา จัดหาแหล่งน้ำในเขตลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ เพื่อส่งเสริมพัฒนาการเกษตร กระจายการชลประทานให้ มีน้ำใช้อย่างทั่วถึง วางระบบแผนปฏิบัติงานเตรียมความพร้อมสำหรับงานพิจารณาความเหมาะสม เบื้องต้น (Rapid Appraisal) งานสำรวจ งานออกแบบ งานสำรวจด้านธรณี-ปฐพี กำหนดแผนและ วางแนวทางแก้ไขปัญหากล้วยแล้งและน้ำท่วมซ้ำซากโดยจัดหาพื้นที่เก็บกักน้ำ ชะลอน้ำ เพื่อช่วยเหลือ และบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร วางแผนจัดทำและพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ วิธีการต่าง ๆ ในด้านวิศวกรรมเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น วางแผนจัดหาที่ดิน ให้สอดคล้องกับแผนงานก่อสร้าง วางแผนออกแบบนโยบาย หลักเกณฑ์ แนวทางหรือมาตรการ แก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง วางแผนการใช้งบประมาณ แผนการบริหารบุคลากร แผนการใช้เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ สื่อสาร ไฟฟ้าและประปาอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในการเตรียมความพร้อมและวางแผนการก่อสร้าง

9.2 งานด้านอำนวยการและควบคุม (Supervision & Experienced Control) เป็นงาน ที่เข้าข่ายการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ต้องมีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน ดำเนินงาน โดยการนำผลสำรวจภูมิประเทศ รายงานการพิจารณาโครงการ รายงานผลการเจาะสำรวจธรณีฐานราก ข้อมูลอุทกวิทยา (Hydrology Data) มาประกอบการกำหนดนโยบาย แนวทางการออกแบบอาคาร ดำเนินการตรวจสอบให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติแผนงาน รายการคำนวณต่าง ๆ การจัดทำราคางาน การจัดทำงบประมาณ เอกสารประกวดราคา (Specifications) เงื่อนไขข้อกำหนดด้านวิศวกรรม (Term of Reference) บริหารจัดการพร้อมกำกับดูแลการก่อสร้าง (Management and Construction Supervision) กำกับดูแลการตรวจสอบ วิเคราะห์ วิจัย คุณภาพวัสดุ คุณภาพงานก่อสร้าง กำกับดูแลตรวจสอบ สัญญาจ้างและงานก่อสร้างรวมถึงรายการรายละเอียดในการแก้ไขปัญหา แก้ไขสัญญา รูปแบบ เพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่มีคุณภาพ มีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัยและประหยัดงบประมาณ ถูกต้อง ตามรูปแบบข้อกำหนดทางหลักวิศวกรรมและข้อสัญญา ตรงตามวัตถุประสงค์การใช้งานและมีประสิทธิภาพสูงสุด ตรวจสอบติดตามประเมินผลงาน รวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ ของงานก่อสร้าง นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์แก้ไขปัญหา ให้คำปรึกษา แนะนำการปฏิบัติงาน ถ่ายทอดความรู้ด้าน วิศวกรรมให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาหน่วยราชการ ประชาชนที่สนใจ เพื่อสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และใช้ประกอบการพิจารณาเปิดโครงการใหม่ ประสานงานกับหน่วยราชการ เอกชน ประชาชนที่ เกี่ยวข้อง ดำเนินงานด้านมวลชนสัมพันธ์ ประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงผลได้ผลเสียของโครงการ ทั้งนี้ เพื่อสะดวกในการเข้าปฏิบัติงาน ตรวจสอบการจัดทำรายงานต่าง ๆ ดำเนินการส่งมอบงานที่ก่อสร้าง แล้วเสร็จให้สำนักงานชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมจัดตั้งกลุ่มพื้นฐานจาก ราษฎรในพื้นที่ เพื่อสอนงาน เรียนรู้วิธีการใช้งาน วิธีดูแลบำรุงรักษา เพื่อใช้ประโยชน์จากอาคาร ชลประทานที่รับมอบไปได้สูงสุด

10. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหาร การดำเนินการ การแก้ไขปัญหาอุปสรรคปฏิบัติงานร่วมกับคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำและจัดหาน้ำไว้สนับสนุน กิจกรรมด้านต่าง ๆ พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ทดลอง เพื่อหารูปแบบการพัฒนาในด้าน การเกษตรกรรมที่มีความเหมาะสม รวมทั้งการจัดหาน้ำไว้สำหรับเพื่อการอุปโภค-บริโภค ของหมู่บ้าน รอบบริเวณศูนย์ ฯ และโครงการบริการการพัฒนาในพื้นที่ระดับต่าง ๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลาง รวบรวมข้อมูลและการถ่ายทอดเทคโนโลยีอันเกิดจากการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ทดลอง ให้ ประชาชนสามารถเรียนรู้ได้อย่างเบ็ดเสร็จในลักษณะ One Stop Service เพื่อการยกระดับฐานะความ เป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น ติดต่oprะสานงานและร่วมพิจารณาวางแผนกับส่วนราชการต่าง ๆ และ ชุมชนที่เกี่ยวข้องในลักษณะบูรณาการ ให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงาน เสนอแนะ ข้อควร ปรับปรุงและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยการนำเอารูปแบบการพัฒนาศูนย์ศึกษา ฯ ที่ ประสบความสำเร็จในฐานะต้นแบบ ไปดำเนินการขยายผล รวมทั้งติดตาม ประเมินผลงาน เร่งรัด การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ ฯ กำหนด ตลอดจน ปฏิบัติ หน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

10.1 กลุ่มบริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการอำนวยการ และประสานงาน กำกับ ดูแลควบคุม ตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทั่วไปในการปฏิบัติ งานด้าน ธุรกิจ การเจ้าหน้าที่ การเงินและบัญชี พัสดุครุภัณฑ์ การรักษาความปลอดภัย ฝ่ายปฏิบัติการ เครื่องจักรกล เกี่ยวกับการดูแลรักษาการใช้ยานพาหนะ เครื่องจักรกล เครื่องมือสื่อสารรวมทั้งการ ซ่อมแซมบำรุงรักษาเครื่องกลอื่น ๆ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศ การ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ผลการศึกษาค้นคว้า วิจัย และทดลอง ซึ่งได้ผลสำเร็จแล้ว เพื่อขยายผล หมู่บ้านบริวารรอบศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ การผลิตสื่อทางด้านโสตทัศนศึกษา จัดทำการ ประชาสัมพันธ์ทางเว็บไซต์ ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ แผ่นพับ และรายงานผลการ ดำเนินงานประจำปี รวมทั้งออกอากาศทางสถานีวิทยุ กระจายเสียงแห่งประเทศไทย เพื่อให้ส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ นิสิต นักศึกษา เกษตรกรและประชาชนทั่วไปได้ทราบ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ และรับผิดชอบการบริหารงานในลักษณะบูรณาการกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่มาร่วมปฏิบัติงาน ณ ศูนย์ศึกษาการพัฒนา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อันได้แก่ เกษตรจังหวัด, ปศุสัตว์จังหวัด ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด , ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด, นายแพทย์ สาธารณสุข, พัฒนาการจังหวัด, อำเภอเมือง, อำเภอต่าง ๆ, สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร, ศูนย์บริการวิชาการด้าน พืชและปัจจัยการผลิต, ศูนย์วิจัยข้าว, สหกรณ์จังหวัด โครงการชลประทาน, สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.), สำนักงานจังหวัด, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบริหารงาน โดยการประสาน การปฏิบัติการด้านบริหารกับกิจกรรมต่าง ๆ ภายในศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ เกี่ยวกับงานด้าน

ธุรการ, การเงิน และพัสดุ, ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายช่างกล โดยให้คำแนะนำปรึกษาในด้านต่าง ๆ อาทิ การบริหารงานบุคคล การขอใช้ยานพาหนะ เครื่องจักร เครื่องมือสื่อสารการขอเบิกพัสดุ ครุภัณฑ์ การส่งเอกสารขอเบิกเงินงบประมาณ และนอกงบประมาณ

การปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้ากลุ่มบริหาร จะต้องมีความรอบรู้และปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณการเงิน การคลัง การพัสดุ เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติงานให้ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ซึ่งการบริหารงานแบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบในลักษณะการบริหารงานแบบบูรณาการกับส่วนราชการต่างๆ และกิจกรรมที่ร่วมดำเนินงานภายในศูนย์ฯ โดยมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ กลั่นกรอง ประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งด้านเหตุผลและกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อกำหนดวิธีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านธุรการและการเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี พัสดุครุภัณฑ์ การรักษาความปลอดภัย การบำรุงรักษา การใช้อาคารสถานที่ราชการ ตลอดจน ดำเนินการด้านสวัสดิการต่าง ๆ ตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ ก่อนการเบิกจ่ายเงินให้ถูกต้องตาม ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน พ.ศ. 2520 และแก้ไขเพิ่มเติม ตรวจสอบและลงทะเบียบบสำคัญทุกประเภท ควบคุมงบประมาณตามการอนุมัติเงินประจำงวดของสำนักงบประมาณตรวจสอบการจัดซื้อ/จ้าง ภายในอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ จัดทำบัญชีพัสดุ ทะเบียบบครุภัณฑ์ การจัดการด้านคลังพัสดุ การจำหน่ายพัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม การโอนย้าย การลาออกบ่าหนึ่งบำนาญ การพิจารณาความดีความชอบ งานนิติการอื่น อำนวยการในการติดต่อประสานงานระหว่างคณะทำงานที่มีส่วนราชการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติงานด้วยความสะดวกสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน ให้คำปรึกษาแนะนำด้วยเหตุผลตาม หลักวิชาการที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงินและบัญชี ด้านการพัสดุ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่รับผิดชอบในลักษณะการบริหารงานแบบบูรณาการกับส่วนราชการต่างๆ และกิจกรรมที่ร่วมดำเนินงานภายในศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ รวบรวมข้อมูลและสถิติซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านการศึกษา ทดลอง วิจัยต่าง ๆ ของศูนย์ ฯ เพื่อ บริการข่าวสารความรู้ หาวิธีการนำเสนอข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกร และผู้สนใจทั่วไปควบคุมและสั่งการในการผลิตวัสดุ อุปกรณ์ เอกสารต่าง ๆ สำหรับใช้ในงานโสตทัศนศึกษา รวมทั้งรับผิดชอบงานด้านประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ผลงานต่าง ๆ ภายในศูนย์ ฯ อันได้แก่ งานชลประทาน, งานศึกษาและพัฒนาหมู่บ้านตัวอย่าง, งานศึกษาและพัฒนาเกษตรกรรม, งานสาธิตส่งเสริมและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการประมง, งานส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือน, งานศึกษาและพัฒนาป่าไม้, งานส่งเสริมการเกษตร, งานส่งเสริมสาธารณสุข, งานฝึกอบรมและ

ถ่ายทอดเทคโนโลยี ได้ศึกษาค้นคว้าทดลอง และสาธิตผลการดำเนินงานเพื่อขยายผลไปยังหมู่บ้าน รอบศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ เช่น รูปแบบทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ, การส่งเสริมให้มีการบำรุงรักษาและพัฒนาป่าไม้ในเขตของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ ด้วยระบบชลประทาน การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจและนำผลผลิตมาแปรรูปเป็นสินค้าเกษตรอุตสาหกรรม, ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพทางการเกษตรต่าง ๆ เช่น การปศุสัตว์และการประมง โดยการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ การออกกระจายเสียงทางสื่อสารมวลชน โดยการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย การจัดทำแผ่นพับเผยแพร่ ให้ส่วนราชการ, รัฐวิสาหกิจ เกษตรกรและประชาชนทั่วไป ได้ทราบถึงผลการดำเนินงานของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ อีกทั้งยังได้นำข้าราชการ นิสิต นักศึกษาเกษตรกร และประชาชนทั่วไปที่สนใจ ที่ได้เข้ามาแวะชมศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ ได้นำพาให้เห็นสภาพความเป็นจริง ให้ความรู้ บรรยายการทำงานของกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ยังมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี เพื่อให้ได้ทราบถึงผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา เพื่อเผยแพร่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ(สำนักงาน กปร.), กรมชลประทาน, สำนักกิจกรรมพิเศษ, สำนักชลประทาน, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, สำนักงานจังหวัด, มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทราบถึงผลการดำเนินงานเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการ

3) ฝ่ายปฏิบัติการเครื่องกล มีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุม ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในฝ่ายช่างกลและกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทราบถึงการบำรุงรักษาเครื่องจักร เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกลหนัก การใช้และการบำรุงรักษาเครื่องจักรกลต่าง ๆ เครื่องมือเครื่องใช้ด้านการสื่อสาร ยานพาหนะ รวมทั้งเครื่องกวนบานระบาย ตลอดจนควบคุมดูแลระบบไฟฟ้า ประปาถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเครื่องกลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ทันต่อเหตุการณ์

10.2 กลุ่มวิชาการ มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล ประสานการปฏิบัติงานกับคณะทำงาน เพื่อดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ ได้พระราชทานไว้ ทางด้าน การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาปศุสัตว์ การพัฒนาประมง การพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรม จัดทำผลสรุปการศึกษา ทดลอง วิจัย เพื่อรวบรวมเป็นผลงานด้านวิชาการทางด้านทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และด้านการขยายผลสู่ราษฎร รวมทั้งการจัดทำแปลงสาธิตไว้ในศูนย์ ฯ ในลักษณะพิพิธภัณฑ์ธรรมชาติที่มีชีวิต เพื่อให้เป็นศูนย์สาธิตและบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์ และเพื่อเป็นข้อมูลในการประยุกต์ใช้ หรือสามารถนำข้อมูลไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ทางด้านวิชาการ และใช้ข้อมูลในการอ้างอิงงาน

ศึกษา ทดลองวิจัย ในลักษณะ การต่อยอดงานศึกษาทดลอง วิจัย เชิงวิชาการต่อไป แบ่งหน่วยงาน ภายในออกเป็น 10 กลุ่มงาน

1) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาแหล่งน้ำ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาลุ่มน้ำขนาดเล็ก การศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของแบบฝายต้นน้ำลำธาร การศึกษาเพื่อป้องกันและลดการตกตะกอน ในอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก การศึกษาและพัฒนาแบบจำลอง การฟื้นฟูพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำลำธารจัดทำ แผนงานและงบประมาณประจำปีของศูนย์ ฯ การพิจารณาโครงการเบื้องต้น การสำรวจสภาพพื้นที่ ทางปฐพีวิทยาและธรณีวิทยา สภาพลุ่มน้ำ สภาพการเพาะปลูก สภาพทางอุทกวิทยา การออกแบบ เพื่อการก่อสร้างและบำรุงรักษา การก่อสร้างปรับปรุงและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การส่งน้ำให้พื้นที่ เพาะปลูกเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการศึกษา ทดลอง วิจัยต่าง ๆ และเพื่อการอุปโภค-บริโภค ภายใน ศูนย์ ฯ หมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์และศูนย์ฯ สาขา ติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานความก้าวหน้า การดำเนินงานของศูนย์ ฯ รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์ และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้หรือสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่าง เหมาะสม ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาป่าไม้ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาป่าไม้เกี่ยวกับ การศึกษาข้อมูลพื้นฐานทางอุตุนิยมวิทยา - อุทกวิทยา การเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า การฟื้นฟูและพัฒนาป่าไม้การส่งเสริมและการควบคุมไฟป่า ให้มีประสิทธิภาพ การศึกษาการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง องค์ประกอบและความหลากหลายของระบบ นิเวศน์ ลุ่มน้ำ การศึกษารูปแบบการจัดการเพื่อการพัฒนาป่า การศึกษาการทำหน้าที่ของระบบ นิเวศน์ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์และ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

3) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาที่ดิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับการศึกษาพัฒนาวิธีการและรูปแบบการอนุรักษ์ดิน และน้ำการปรับปรุงบำรุงดิน การศึกษาและสาธิตการใช้หญ้าแฝก การขยายพันธุ์หญ้าแฝก การศึกษาการเปลี่ยนแปลงความอุดม สมบูรณ์ของดิน รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อ ประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์และเพื่อให้ ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

4) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาเกษตรกรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการปลูกพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม ศึกษาและทดสอบการปลูกพืชสวน พืชไร่ ข้าว หม่อน พืชสมุนไพร และเห็ด เพื่อให้ได้รูปแบบการ จัดการด้านการใช้ทรัพยากรดิน น้ำและปุ๋ย ได้อย่างเหมาะสมกับพื้นที่ตลอดจนถึงการเพิ่มผลผลิต และการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรม ประชาสัมพันธ์และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

5) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาปศุสัตว์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัยทางด้านการพัฒนาปศุสัตว์ เกี่ยวกับการศึกษาการเลี้ยงโคนม การศึกษาการเลี้ยงไก่เนื้อ การศึกษาสัตว์เศรษฐกิจ ของเกษตรกรหมู่บ้านเป้าหมาย การศึกษาพืชอาหารสัตว์ การศึกษาสัตว์ เล็กและสัตว์ปีก รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์ และเพื่อให้ประชาชนทั่วไป ได้นำไปประยุกต์ใช้

6) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาประมง มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัยทางด้านพัฒนาประมงเกี่ยวกับการศึกษารูปแบบการทำประมงในอ่างเก็บน้ำ การสำรวจชลชีววิทยาและ ทรัพยากรประมง ศึกษาการเพาะพันธุ์และอนุบาลปลาในรูปแบบต่าง ๆ ศึกษาการเลี้ยงปลาในพื้นที่ต้นน้ำรวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการฝึกอบรม ประชาสัมพันธ์และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

7) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาสาธารณสุข มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุนเกษตรกรให้มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อ ส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้างและส่งเสริมให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี เพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิตและพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎร ในหมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ ฯ และ โครงการบริการ การพัฒนาในระดับพื้นที่

8) กลุ่มงานส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัว มีหน้าที่รับผิดชอบในการ ส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกร ให้มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึก ที่ดีต่อส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้าง โดยส่งเสริมให้มีการจัดทำบัญชีฟาร์ม บัญชีครัวเรือน ส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎรในหมู่บ้าน รอบบริเวณศูนย์ ฯ และ โครงการบริการ การพัฒนาในระดับพื้นที่

9) กลุ่มงานส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการปลูกพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม ศึกษาและ ทดสอบการปลูกพืชสวน พืชไร่ ข้าว หม่อน พืชสมุนไพร และเห็ด เพื่อให้ได้รูปแบบการจัดการด้าน การใช้ทรัพยากรดิน น้ำและปุ๋ย ได้อย่างเหมาะสมกับพื้นที่ตลอดจนถึงการเพิ่มผลผลิตและการพัฒนา อย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์และ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

10) กลุ่มงานพัฒนาชุมชน มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมสนับสนุน เกษตรกรให้มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้างและส่งเสริมให้มีกลุ่มอาชีพกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มออม ทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎรใน หมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ ฯ และ โครงการบริการ การพัฒนาในระดับพื้นที่

10.3 กลุ่มขยายผล มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำผลการศึกษา ทดลอง วิจัยของศูนย์ ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เกี่ยวกับการฟื้นฟูพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำลำธาร การส่งเสริม และพัฒนาการใช้น้ำ การเกษตร การปศุสัตว์ การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาอาชีพและอุตสาหกรรมใน ครัวเรือน ไปสู่เกษตรกรและประชาชนทั่วไป ในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการ และปัจจัยที่จำเป็นโดยการประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมและสาธิต ด้วยวิธีการปฏิบัติอย่างง่าย ๆ และประหยัด สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพพึ่งพาตนเองได้รวมทั้งส่งเสริมอาชีพ ภาคนอกเกษตร เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของราษฎรและชุมชน ให้มีอาชีพและรายได้ที่ เหมาะสม และมั่นคง ตลอดจนมีพัฒนาศักยภาพทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีจิตสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม

1) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ รับผิดชอบในการบริหารส่งเสริมและการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ด้านป่าไม้ น้ำ และดิน ตาม แนวพระราชดำริ เช่น การฟื้นฟูป่าไม้ ต้นน้ำลำธารด้วยฝายต้นน้ำ, การส่งเสริมพัฒนาการบริหาร จัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำพระราชดำริ, การส่งเสริมพัฒนาการปรับปรุงบำรุงดิน และการถ่ายทอด สนับสนุนกลุ่มราษฎรให้รู้จักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง รวมทั้งดำเนินการจัดทำ ตัวชี้วัดติดตามวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพป่าไม้ น้ำ และดินในพื้นที่ศูนย์ ฯ 11,000 ไร่ หมู่บ้านรอบศูนย์ ฯ และพื้นที่ศูนย์ ฯ สาขา 3 จังหวัดใกล้เคียง

2) กลุ่มงานส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ มี หน้าที่รับผิดชอบในการนำผลการศึกษา ทดลอง วิจัย ที่ประสบความสำเร็จของศูนย์ ฯ ไปส่งเสริม สนับสนุนขยายผลการประกอบอาชีพเกษตรแบบพอเพียงตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตาม แนวพระราชดำริให้กับเกษตรกรในเขตพื้นที่หมู่บ้านรอบศูนย์ ฯ และพื้นที่อื่น ๆ ในเขตภาคอีสาน

3) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนากาใช้น้ำ มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและ วางแผนการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำชลประทาน แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยการจัดตั้งกลุ่มในการบริหาร จัดการน้ำ ให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งการ ส่งเสริมการใช้น้ำและอบรมภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

4) กลุ่มงานฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยี มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและ วิเคราะห์ ความต้องการในการฝึกอบรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมดำเนินการ ฝึกอบรมให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งการ อบรมภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ จัดตั้งกลุ่มเครือข่ายงานขยายผลในรูปแบบผลสำเร็จของศูนย์ ฯ สู่เกษตรกรในพื้นที่อื่น ๆ ในเขตภาคอีสาน เพื่อเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรได้เรียนรู้และได้สัมผัสองค์ความรู้ ต่าง ๆ อย่างจริงจังและนำความรู้ที่ได้ไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ตลอดจนติดตาม ประเมินผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการจัดการฝึกอบรม

5) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุนเกษตรกรให้มีการพัฒนาตนเอง ทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อ

ส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้างและส่งเสริมให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี โดยส่งเสริมให้มีการจัดทำบัญชีฟาร์มบัญชีครัวเรือน ส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีการลดการใช้สารเคมี เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎรในหมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ ฯ และโครงการบริการการพัฒนาในระดับพื้นที่

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

1. กล่าวนำ

ยุทธศาสตร์เป็นคำที่มีการกล่าวถึงมาตั้งแต่ครั้งอดีต โดยเป็นคำที่เริ่มกำเนิดมาจากคำศัพท์เฉพาะในทางทหาร แต่ปัจจุบันได้มีการนำมาใช้ในองค์กรต่างๆ อย่างแพร่หลาย ซึ่งยุทธศาสตร์หรือ Strategy มาจากภาษากรีกคือ Stratēgos โดยมีรากคำศัพท์มาจากคำว่า Stratos ที่มีความหมายว่า "กองทัพ" และคำว่า Agein หมายถึง "การนำ" หรือ "คำแนะนำ" หรือ "การเคลื่อนย้าย" ของผู้นำกองทัพกรีกในสมัยโบราณ (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2554, หน้า 182) ดังนั้น Strategy จึงหมายถึงวิธีการหรือแนวทางในการนำกองทัพ ปัจจุบันคำว่า ยุทธศาสตร์จะถูกนำมาใช้อย่างสับสนปนเปกับคำว่า "กลยุทธ์" ในหน่วยงานระดับต่าง ๆ จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงทั้งในทางวิชาการ และในทางปฏิบัติในการนำคำว่า ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์มาใช้งาน ซึ่งธีรนนท์ นันทขว้าง (2555, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงระดับของหน่วยงานที่ควรใช้คำว่า ยุทธศาสตร์ได้นั้น ให้พิจารณาได้จากความเป็นอิสระในการกำหนดเป้าหมาย และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินการ ซึ่งถ้าหน่วยงานนั้นสามารถกำหนด เป้าหมาย วิธีการ และทรัพยากรได้เองแล้ว หน่วยงานนั้นควรที่จะสามารถใช้คำว่ายุทธศาสตร์ได้ ดังนั้น ความสามารถในการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับหรือขนาดขององค์กร แต่จะอยู่ที่ขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรในการกำหนดเป้าหมาย และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินการนั่นเอง

2. ความหมาย

Willie Pietersen (2002, p. 43) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง การใช้ทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกันอย่างชาญฉลาด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการแข่งขัน การกำหนดยุทธศาสตร์จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดชุดของทางเลือกที่ถูกต้อง

Alan W. Steiss (2003, p. 1) ได้อธิบายไว้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรภาคธุรกิจ และนำมาใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำหรับในองค์กรภาครัฐ ยุทธศาสตร์จะถูกใช้เป็นวิธีการในการบรรลุเป้าหมาย

Gerry Johnson, Kevan Scholes & Richard Whittington (2006, p. 7) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ไว้ว่า ยุทธศาสตร์เป็นกรอบและทิศทางระยะยาวขององค์กร โดยมีการจัดสรรทรัพยากรท่ามกลางภาวะแวดล้อมที่ท้าทายเพื่อให้เกิดประโยชน์กับองค์กร รวมถึงมีความสอดคล้องกับความต้องการทางการตลาด และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้ให้ความหมายว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางในการบรรลุจุดหมายของหน่วยงาน โดยเน้นความมีประสิทธิภาพ

และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับที่จัดทำขึ้นจะสะท้อนถึงบทบาทภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ ระบบและกระบวนการทำงาน และอัตรากำลังที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐในปัจจุบัน และเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 1) ได้กล่าวว่า การบริหารยุทธศาสตร์ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ลุ่มลึกเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารตามเป้าหมายที่กำหนด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555, ออนไลน์) ได้ให้นิยามของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ธีรนนท์ นันทขว้าง (2555, ออนไลน์) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์เป็นศาสตร์และศิลป์ในการนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้ทรัพยากรทั้งหมดที่มี ทั้งนี้ เป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้นจะมีความสอดคล้องและมีห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม และต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

สรุปได้ว่า แผนยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนงานระยะยาวที่ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ หรือแผนทั้งหมดขององค์กรเอาไว้ด้วยกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้องค์กรได้ใช้เป็นการรอบความคิดในการบริหารจัดการในระยะยาวและนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการในแต่ละระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้น การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรจึงเป็นการมองไปสู่อนาคตภายใต้การพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติขององค์กร โดยมีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ อย่างรอบคอบ และขับเคลื่อนกิจกรรมไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

3. ความสำคัญ

แผนยุทธศาสตร์ถือเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการบริหารงานของทุกองค์การ เนื่องจากเป็นการประกาศแนวทางเป้าหมายการปฏิบัติงานในอนาคต เพื่อให้พนักงานทุกคนในองค์การได้รับรู้ เกิดความผูกพัน และยึดถือในทางปฏิบัติ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์จะช่วยควบคุมทิศทางขององค์การให้ไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดผลการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

แผนยุทธศาสตร์จึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้้องค์การมีสมรรถนะในการปฏิบัติงานเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากมีทิศทางและมีความชัดเจนในการปฏิบัติที่ช่วยให้พนักงานรับรู้และเข้าใจได้ตรงกัน ซึ่งจะมีผลอย่างยิ่งต่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์การตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญต่อองค์การอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ (1) ช่วยให้องค์การมีการวางแผนการปฏิบัติงานในระยะกลางจนถึงระยะยาว (2) มีการทบทวนและวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องก่อนวางแผน ซึ่งจะช่วยลดข้อผิดพลาดและมีการกำหนดทิศทางภายใต้ข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบัน (3) ทำให้องค์การมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีการจัดทำกลยุทธ์และแสวงหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จ (4) ช่วยให้องค์การมีการตรวจสอบ ประเมินผลงานทบทวน เพื่อให้มีการปรับปรุงแผนงานและเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง (จักษวีชร ศิริวรรณ, 2555, ออนไลน์)

4. องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2548, หน้า 79) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้ การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การกำหนดภารกิจ (Mission) การกำหนดเป้าประสงค์ขององค์การ (Corporate Goal) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์การ (Organization's Key Performance Indicators) และการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) เป้าประสงค์ (Goal) ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) เป้าหมาย (Target) กลยุทธ์ (Strategies) แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategies Map) และแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

พสุ เดชะรินทร์ (2554, หน้า 11) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ของส่วนราชการไว้ดังนี้ วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) เป้าประสงค์ (Goal) ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) เป้าหมาย (Target) กลยุทธ์ (Strategies) โครงการ (Projects) งบประมาณ (Budget)

จากองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ที่นักวิชาการได้กล่าวถึงข้างต้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาสรุปและให้ความหมายดังนี้

4.1 วิสัยทัศน์ (Vision)

John P. Kotter (1996, p. 68-69) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพอนาคตที่นำมาทำให้กระจ่างว่าทำไมบุคคลต้องสร้างขึ้นในอนาคต ซึ่งสิ่งที่สร้างขึ้นนั้นสามารถกระตุ้นให้บุคคลมุ่งมั่นและดำเนินการไปสู่ในทิศทางที่เปลี่ยนแปลงและทิศทางที่ถูกต้อง ซึ่งสามารถช่วยให้เกิดการประสานการปฏิบัติในความแตกต่างระหว่างบุคคล แม้ว่าจะมีบุคคลจำนวนมากก็สามารถดำเนินการไปด้วยดีและรวดเร็ว

Nicola J. Phillips (1997, p. 7) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ คือ สิ่งที่สามารถกำหนดกรอบการทำงานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติและให้นโยบายต้องอาศัยการแสดงความคิดเห็นที่กว้างขวางและชัดเจน แต่ในเวลาเดียวกันนำไปสู่สิ่งที่ไกลออกไปได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548, หน้า 32) ได้กล่าวว่า วิสัยทัศน์เป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็น "จุดหมาย" ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า เพราะเราเชื่อว่า หากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น แล้วจะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่เรายึดถือ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง สิ่งที่ยอยากให้หน่วยงานเป็นในอีก 3-5 ปีข้างหน้า หรือเป้าหมายหลักขององค์กร

สรุปได้ว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง การมองภาพฝันในอนาคตขององค์กร โดยต้องกำหนดจุดหมายปลายทาง ให้เชื่อมโยงกับภารกิจเข้าด้วยกัน จุดหมายปลายทางต้องชัดเจน และมีความเป็นไปได้

4.2 พันธกิจ (Mission)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548, หน้า 32) ได้กล่าวว่า พันธกิจเป็นข้อความหรือถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า พันธกิจ หมายถึง กรอบขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหลัก

ชูชัย ศรชานี และวรางคณา ผลประเสริฐ (2554, หน้า 33) ได้กล่าวว่า พันธกิจคือภารกิจพื้นฐานขององค์กรหรือหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหรือต้องการพัฒนาเปลี่ยนแปลง แก้ไข

หรือปฏิรูปไปในแนวทางใหม่ (Transform) ในห้องค์การก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องและสามารถอยู่รอดได้ในท่ามกลางความผันผวนของสิ่งแวดล้อมทางการบริหารทั้งภายนอก และภายใน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 9) ได้กล่าวว่า พันธกิจ หมายถึง การกำหนดขอบเขตของงาน บทบาท หน้าที่ หรือหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายให้แก่หน่วยงานซึ่งหน่วยงานจะต้องมีหรือต้องทำให้เกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จ หรือบรรลุวิสัยทัศน์ในระยะเวลาที่กำหนด

สรุปได้ว่า พันธกิจ หมายถึง กรอบหรือขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน การกำหนดพันธกิจ สามารถทำได้โดย นำภารกิจ (หรือหน้าที่ความรับผิดชอบ) แต่ละข้อที่หน่วยงานได้รับมอบหมายตั้งแต่แรกก่อตั้ง มาเป็นแนวทาง ทั้งนี้ ผู้จัดทำต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าพันธกิจแต่ละข้อมีความหมายครอบคลุมขอบเขตแค่ไหน และแต่ละข้อมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนต่อไปเป็นไปอย่างสะดวกและถูกต้อง

4.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ประเด็นหลักที่ต้องคำนึงถึงต้องพัฒนาต้องมุ่งเน้น

ฉัตรมงคล แน่นหนา (2554, หน้า 14) ได้กล่าวว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ประเด็นสำคัญหรือจุดเน้นที่องค์การให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ กำหนดจากการวิเคราะห์ SWOT/นโยบาย/ความต้องการของผู้บริหารระดับสูง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทาง หรือวิธีการที่หน่วยงานดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ หรือทางเลือกที่ดีที่สุดที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่หน่วยงานได้กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

วิโรจน์ มโนพิโมกษ์ (2554, หน้า 77-78) ได้กล่าวว่า ประเด็นด้านยุทธศาสตร์เป็นคำถามเชิงนโยบายขั้นพื้นฐานหรือสิ่งท้าทายที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์การ พันธกิจ และคุณค่าการให้บริการ ต้นทุน การเงินโครงสร้าง และการจัดการ ซึ่งประเด็นทางยุทธศาสตร์มักเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเด็น จุดหมาย (เพื่ออะไร) วิธีทางปฏิบัติ (ทำอย่างไรหรือมากเท่าไร) ปรัชญาขององค์การ (ทำไม) สถานที่ตั้ง (ที่ไหน) ระยะเวลา (เมื่อไหร่)

สรุปได้ว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดประเด็นสำคัญที่หน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา จากการเปรียบเทียบวิสัยทัศน์กับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้

4.4 เป้าประสงค์ (Goal)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า เป้าประสงค์ หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานอยากจะบรรลุเป็นสิ่งที่กำหนดความสำเร็จของสิ่งที่ต้องดำเนินการ

ฉัตรมงคล แน่นหนา (2554, หน้า 15) ได้กล่าวว่า เป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ความมุ่งหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้นในระดับประเด็นยุทธศาสตร์

วิชรี ว่องอรุณ (2555, ออนไลน์) ได้นิยามคำว่า เป้าหมาย หมายถึง สิ่งที่เป็นตัวกำหนดความต้องการ จุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งองค์กรต้องการที่จะได้รับ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน และวางแผนการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้องค์กรสามารถประสบความสำเร็จยังจุดที่ตั้งใจไว้ได้ ภายในขอบเขตเวลาที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า เป้าประสงค์ หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุประเด็นยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ ซึ่งจะต้องเป็นสิ่งที่ทำซ้ำ สามารถดำเนินการและประเมินผลได้

4.5 ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators)

สมถวิล ชูทรัพย์ (2550, หน้า 172) ได้กล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือกลุ่มของตัวแปรต่างๆ หรือค่าที่สังเกตได้และเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้บ่งชี้ และกำกับแนวทางในการปฏิบัติงาน บ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะการดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือวัดการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางในการติดตามประเมินคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง หมายถึง สิ่งที่จะเป็นตัวบอกว่าหน่วยงานสามารถบรรลุเป้าประสงค์หรือไม่ เป็นสิ่งที่วัดความสำเร็จของสิ่งที่ต้องการดำเนินการและระยะเวลา

ฉัตรมงคล แน่นหนา (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของสิ่งที่ต้องการวัด เช่น เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดควรระบุเป็น ปริมาณ คุณภาพ เป้าหมาย ระยะเวลา ตัวชี้วัดที่ดี ควรตรงกับสิ่งที่ต้องการวัด มีอยู่จริง ไม่ยุ่งยากในการจัดเก็บ

วิชรี วิรัชนิการธรรม (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้

สรุปได้ว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือ ค่าที่สังเกตได้ ซึ่งใช้บ่งชี้บอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดจึงสามารถใช้เป็นตัวประเมินสถานการณ์หรือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ที่สามารถบอกสถานการณ์ที่เป็นอยู่ หรือที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาที่เราศึกษา เพื่อให้ทราบว่าสถานการณ์นั้นอยู่ในระดับใด มีภาวะความเป็นอยู่อย่างไร

4.6 เป้าหมาย (Target)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า เป้าหมาย หมายถึง ตัวเลขหรือค่าของตัวชี้วัดที่จะต้องไปให้ถึง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 10) ได้กล่าวว่า เป้าหมาย หมายถึง การกำหนดสิ่ง หรือผลสำเร็จ หรือผลลัพธ์ที่ต้องการในอนาคตซึ่งหน่วยงานจะต้องพยายามให้เกิดขึ้น โดยทั่วไป จะเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้างๆ ถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากหน้าที่หลักของ หน่วยงาน โดยระบุกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับไว้ อย่างชัดเจน และจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจที่กำหนดไว้ หน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานควรมี เป้าหมายของตนเองที่ชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

สมพิศ สุขแสน (2554, หน้า 3) ได้กล่าวว่า เป้าหมาย (Targets) เป็นองค์ประกอบที่ เป็นผลมาจากการแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้น เป้าหมายจึงเป็นการ กำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนโดยจะกำหนดเป็นหน่วยนับที่วัดผลได้เชิง ปริมาณ และกำหนดระยะเวลาที่จะบรรลุผลสำเร็จนั้นด้วย

สรุปได้ว่าเป้าหมาย หมายถึง แนวทางปฏิบัติหรือจุดมุ่งหมายเฉพาะตามวัตถุประสงค์ใน ระยะสั้นๆ ผลลัพธ์/ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นควรจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจขององค์กรที่กำหนดไว้ และ สนับสนุนหน่วยงานอื่นในองค์กรซึ่งกันและกัน

4.7 กลยุทธ์ (Strategies)

Robert A. Pitts & David Lei (2006, p. 8) ได้กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึง แนวความคิด แผนซึ่งสามารถสนับสนุนศักยภาพในการแข่งขันของบริษัทให้บรรลุเป้าหมายได้ กลยุทธ์เป็นการ ออกแบบเพื่อช่วยให้บริษัทมีความได้เปรียบในการแข่งขัน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ใน ตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า กลยุทธ์หรือ หมายถึง สิ่งที่หน่วยงาน จะทำเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุตามสิ่งที่ต้องการวัด

ชัยรัตน์ จุสปาโล (2553, หน้า 28) ได้กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึง แนวทางการ ดำเนินงานขององค์กรที่น่าเอาข้อได้เปรียบและจุดเด่นในด้านต่างๆ มาใช้ประโยชน์และปรับลด จุดด้อยหรือเอาชนะข้อจำกัดที่มีอยู่เพื่อแสวงหาโอกาสและหลีกเลี่ยงภัยคุกคามซึ่งจะทำให้องค์กร สามารถอยู่รอด และเจริญเติบโตได้ในระยะยาว รวมทั้งสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ อย่างมี ประสิทธิภาพภายใต้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่

ศักดิ์พันธ์ ดันวิมรัตน์. (2553, หน้า 19) ได้กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึง การกำหนด วิธีการแนวทางการปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและ ลดโอกาสความเสียหายเปรียบเพื่อใช้ในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า กลยุทธ์ หมายถึง วิธีการหรือแผนการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีลักษณะ เป็นขั้นเป็นตอน มีความยืดหยุ่นพลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมาย

4.8 แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategies Map)

Robert S. Kaplan & David P. Norton (1996, p. 9-13) ได้อธิบายไว้ว่า แผนที่ยุทธศาสตร์ คือ แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ขององค์กรในรูปแบบของความสัมพันธ์ต่อกันในเชิงเหตุและผล (Cause and Effect Relationships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่องค์กรปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทุกๆ มิติทั้ง 4 มิติของ Balanced Scorecard เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้อธิบายไว้ว่า แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้อธิบายและแสดงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของปัจจัยต่างๆ ตามมุมมองทั้ง 4 มิติของ Balanced Scorecard ซึ่งการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์จะเป็นแนวทางที่ช่วยให้การบริหารองค์กรให้ประสบความสำเร็จ และมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการให้ความสำคัญในการบริหารจัดการผ่านกระบวนการสร้างคุณค่าภายในองค์กร โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์และกรอบแนวทางการสร้างคุณค่าขององค์กรในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานจริง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า แผนที่ยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนภาพหรือแผนภูมิรูปภาพยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยแสดงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนของแต่ละยุทธศาสตร์ในเชิงเหตุและผล อันจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

อมร นนทสุด และ สุทธิพงษ์ วสุโสภานพ (2555, หน้า 7) ได้กล่าวถึงแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ไว้ว่า เป็นเครื่องมือในการสื่อสารและบริหารจัดการที่จะเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์หรือยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่เลือกที่จะไปให้ถึงจุดหมายปลายทางในหลายๆ มิติหรือหลายๆ มุมมอง ซึ่งแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์จะช่วยให้เห็นภาพความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ทั้งหลายว่า ยุทธศาสตร์แต่ละตัวนั้นเกี่ยวข้องกับและสัมพันธ์กันในเชิงความเป็นเหตุและผลระหว่างกันและกันอย่างไร เป็นแผนที่ที่จะทำให้ไม่หลงทาง และสามารถวางแผนได้อย่างมีความเข้าใจถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

สรุปได้ว่า แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ขององค์กรในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ที่องค์กรปรารถนาในมุมมองมิติต่างๆ เพื่อนำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ และที่สำคัญแผนที่ยุทธศาสตร์ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือที่จะสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้ทั้งผู้บริหารและพนักงานมีความเข้าใจในยุทธศาสตร์ขององค์กร ในภาพรวมได้อย่างชัดเจนและถูกต้องตรงกันมากยิ่งขึ้น

4.9 แผนปฏิบัติการ (Action Plan)

John R. Schermerhorn (1989, p. 20-21) ได้กล่าวว่า การวางแผนปฏิบัติการ หมายถึง แผนซึ่งกำหนดขอบเขตที่ระบุถึงกิจกรรม และทรัพยากรที่ต้องการใช้เพื่อปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2547, หน้า 21) ได้อธิบายว่า แผนปฏิบัติการเป็นการแปลความหมายของแผนกลยุทธ์ไปสู่เป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเฉพาะ (Specific Goals) และก่อให้เกิดการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานย่อยขององค์กรและมุ่งเน้นระยะเวลานั้นๆ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้อธิบายไว้ว่า แผนปฏิบัติการ หมายถึง ความคิดหรือวิธีการที่ได้ผ่านการคิดและวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ หรือ SWOT Analysis อย่างละเอียดมาแล้ว สำหรับชี้้นำการดำเนินการตามกลยุทธ์ ที่จะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร ซึ่งการจัดทำแผนปฏิบัติการจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การจัดสรรทรัพยากร และกรอบเวลาของแผนอย่างชัดเจน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2554, หน้า 22) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การจัดทำแผนปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแปลงแผนงาน/โครงการไปสู่กิจกรรมย่อยในเชิงปฏิบัติ และช่วยควบคุมให้ผู้ปฏิบัติงาน สามารถดำเนินการปฏิบัติงานได้สะดวกยิ่งขึ้น ลดภาระในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรเมื่อไหร่ ลดความเสี่ยงในการควบคุมให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ

สรุปได้ว่า แผนปฏิบัติการ หมายถึง แผนการปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ทั้งระยะสั้นและระยะยาวรวมทั้งรายละเอียดของทรัพยากรที่ต้องใช้และช่วงเวลาที่ต้องทำให้สำเร็จ

5. กรอบแนวคิดในประเด็นกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

จากการทบทวนแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พบว่า มีกระบวนการที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการทบทวนแนวคิดทางวิชาการที่มีความเกี่ยวข้อง และมีความสอดคล้องกับแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมากำหนดตัวแปรในการวิจัยไว้ดังนี้

5.1 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 4-20) ได้แบ่งกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

5.1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน

5.1.2 การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด

5.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548, หน้า 19-34) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

5.2.1 ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการ

จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเพื่อดำเนินการตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนดต่อไป

5.2.2 ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ โดยมีกรให้นำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้วย เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์มีความเหมาะสมในการตอบสนองปัญหาความต้องการของสาธารณชน สำหรับการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาอาจใช้วิธีการ Rating Scales ซึ่งมีเกณฑ์ดังนี้ (1) ขนาดของกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์ (2) ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา (3) ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (4) การยอมรับร่วมกันของชุมชน และ (5) ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา/การดำเนินการ

5.2.3 ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยจะเป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึง โอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค เพื่อเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน

5.2.4 ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์จะช่วยตอบคำถามว่า “ท้องถิ่นต้องการอะไรในอนาคต?” และการกำหนดภารกิจจะช่วยตอบคำถามว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไร เพื่อใคร เพื่อช่วยให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ หากเปรียบวิสัยทัศน์เป็นเสมือนจุดหมายปลายทางแล้ว ภารกิจหลักก็เป็นเสมือนเส้นทางที่ถูกต้องชัดเจนที่จะนำเราไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นโดยสวัสดิภาพ

5.2.5 ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และองค์กร ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะสนับสนุนหรือนำไปสู่การบรรลุภารกิจหลักและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ อาจมีกรอบความคิดที่ใช้ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนดังนี้ (1) กรอบความคิดวิสัยทัศน์และภารกิจหลัก กล่าวคือ จุดมุ่งหมายต้องสอดคล้องหรือนำไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ (2) กรอบความคิดหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การรักษาและเพิ่มพูนความเจริญอกงามของท้องถิ่น ในลักษณะที่จะเป็นการสืบสานความเจริญอกงามนั้นให้ไปพลุลย์สืบเนื่องไปถึงชั่วลูกชั่วหลาน โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

5.2.6 ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วนคือ (1) วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น และ (2) วัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/เฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องภายในท้องถิ่น เช่น เรื่องการเกษตรการท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายตามที่กำหนดโดยภารกิจหลักของท้องถิ่น

5.2.7 ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกย่อยอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า “ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร” ดังนั้น แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบชี้แนะหรือส่วนหัวกระบวนการของชุดแผนงาน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทั้งวัตถุประสงค์รวมและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วน

5.2.8 ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่างๆ ของกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งในขั้นตอนการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ไว้ด้วยเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

5.2.9 ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด จากนั้นจะนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นระดับต่างๆ ต่อไปตามขั้นตอนของกฎหมาย และเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วจะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

5.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

5.3.1 ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ปัจจัยยุทธศาสตร์ เป็นการตอบคำถามที่ 1 ปัจจุบันการดำเนินการของเราเป็นอย่างไร โดยใช้ SWOT Analysis ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในขององค์กร

5.3.2 ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดทิศทางของหน่วยงาน เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมของหน่วยงาน

5.3.3 ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ถึงประเด็นสำคัญที่จะต้องมุ่งเน้น/ให้ความสำคัญ เพื่อที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ ซึ่งในการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดหรือความจำเป็นเร่งด่วนจากภายนอก และความคาดหวังจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญมาเป็นหลักประกอบการพิจารณา

5.3.4 ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดเป้าประสงค์สำหรับแต่ละประเด็น โดยต้องนำประเด็นยุทธศาสตร์มาพิจารณาว่า หากสามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จประเด็นตามยุทธศาสตร์แต่ละข้อแล้ว ใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และได้รับผลประโยชน์อย่างไร

5.3.5 ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายของแต่ละเป้าประสงค์ โดยต้องพิจารณาหาปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ดังกล่าว และต้องมีความชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการกำกับตรวจสอบการดำเนินการตามแผนที่กำหนด

5.3.6 ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดกลยุทธ์หรือสิ่งที่จะทำ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสิ่งที่หน่วยงานต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์แต่ละประการ โดยมีกลยุทธ์ ที่ทำให้บรรลุเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายอย่างชัดเจนด้วย

5.4 จักษุวัชร ศิริวรรณ (2555, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น มีความเป็นรูปธรรม ปฏิบัติได้จริง อันจะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กร โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้นจะประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

5.4.1 การทำ SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม

5.4.2 การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์

5.4.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานสนับสนุน

5.4.4 การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์กรและระดับหน่วยงาน

5.4.5 กำหนดยุทธวิธี หรือแผนงานในการปฏิบัติ

5.4.6 การกำหนดเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม พร้อมกับดัชนีชี้วัดผลงาน

6. สรุปตัวแปรการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นถึงความสอดคล้องของแนวคิดที่นักวิชาการได้นำเสนอเพื่อช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงข้างต้นมาปรับใช้เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรในการวิจัยไว้ดังนี้

6.1 การเตรียมการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
จักษุวัชร ศิริวรรณ (2555)	1. การทำ SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์องค์กร
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554)	1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552)	1. การวิเคราะห์ปัจจัยยุทธศาสตร์ โดยใช้ SWOT Analysis

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดแนวทางและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 2. แจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบเพื่อดำเนินการตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนด 3. รวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญจากแผนชุมชน 4. ใช้เทคนิค SWOT Analysis สำหรับวิเคราะห์ข้อมูล 5. การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา 6. การประเมินศักยภาพของท้องถิ่นในการพัฒนา

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การเตรียมการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การที่องค์กร มีการกำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องสำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อช่วยให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และรองรับต่อสิ่งที่จะเกิดขึ้น

ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การกำหนดแนวทางและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2) การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ (3) แนวทางการรวบรวมข้อมูล และ (4) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis

6.2 การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
จักษวัชร ศิริวรรณ (2555)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 2. กำหนดวัตถุประสงค์ 3. กำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์กร
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดทิศทางของหน่วยงาน (วิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยม) 2. กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 3. กำหนดเป้าประสงค์สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ 4. กำหนดตัวชี้วัด

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น กำหนดจุดมุ่งหมาย/เป้าหมายสุดท้าย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ หมายถึง การที่องค์กร มีการกำหนดทิศทางดำเนินงานในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก ประเด็นยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ และดัชนีชี้วัดสำหรับการดำเนินงาน และช่วยให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีความเหมาะสมในการดำเนินงาน

ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การทบทวน/กำหนดวิสัยทัศน์ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นในปัจจุบัน (2) การทบทวนและกำหนดภารกิจให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่กำหนด (3) การกำหนดภารกิจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และ (4) การกำหนดตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

6.3 การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
จักษุวัชร ศิริวรรณ (2555)	1. กำหนดยุทธวิธี หรือแผนงานในการปฏิบัติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552)	<ol style="list-style-type: none"> การกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ (สิ่งที่หน่วยงานจะดำเนินการ) วิธีการดำเนินการ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	<ol style="list-style-type: none"> การกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น เป้าหมายที่ได้จากการพัฒนาท้องถิ่น แนวทางการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน หมายถึง การที่องค์กร มีการจัดทำแผนงาน/โครงการ และวิธีการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

ซึ่งในการศึกษานี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการของประชาชน (2) การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นกับผู้เกี่ยวข้อง (3) แนวทางการติดตามและประเมินผลความสำเร็จ และ (4) การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจ

6.4 การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	1. จัดทำร่างแผนฯ และมีการปรับปรุง 2. มีการสื่อสารให้ทราบโดยทั่วกันภายในองค์กร 3. มีการประกาศใช้แผนฯ ออกสู่สาธารณะ

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง การที่องค์กรมีการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานได้รับทราบโดยทั่วกัน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน

ซึ่งในการศึกษานี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแนวทางที่ถูกต้อง (2) การทบทวน กลั่นกรอง และปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (3) การสื่อสารเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ทราบโดยทั่วกัน (4) การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์พัฒนาออกสู่สาธารณะ

แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556

1. สภาพการณ์ในปัจจุบัน

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุม ลมพายุจร สามารถจำแนกฤดูกาลได้ 3 ฤดู โดยฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนมกราคม และฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคม อุณหภูมิ ปริมาณฝนเฉลี่ยผันแปรตามฤดูกาล และในแต่ละปีทำให้ประสบปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งอยู่เป็นประจำ เนื่องจากอยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุมและลมพายุจร ทำให้สภาพทางด้านอุทกวิทยา มีความผันแปรสูง จึงประสบปัญหาอุทกภัยในช่วงน้ำหลากและปัญหาภัยแล้งในช่วงฤดูแล้งอยู่เสมอ

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 512,000 ตารางกิโลเมตร (320 ล้านไร่) โดยลักษณะทางอุทกวิทยา แบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำออกได้เป็น 25 ลุ่มน้ำหลัก และ 254 ลุ่มน้ำย่อย ได้รับน้ำฝนจากที่ตกกระจายทั่วประเทศระหว่าง 800 – 4,400 มิลลิเมตร เฉลี่ยทั้งปีประมาณ 1,424 มิลลิเมตร เป็นปริมาณน้ำฝนรวมในแต่ละปีประมาณ 719,500 ล้านลูกบาศก์เมตร น้ำฝนประมาณ 506,000 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี (ร้อยละ 70) ได้ระเหยสู่ชั้นบรรยากาศและไหลซึมลงในดินส่วนหนึ่ง ป่าไม้และพืชในฤดูฝนนำไปใช้ในการเจริญเติบโตส่วนหนึ่ง และขังตามแอ่งหรือหนองบึงธรรมชาติต่างๆอีกส่วนหนึ่งที่เหลือประมาณ 213,500 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี (ร้อยละ 30) เป็นน้ำท่าซึ่งไหลตามน้ำลำคลองลำห้วยต่างๆ แล้วไหลลงสู่ทะเล ซึ่งถือเป็นปริมาณน้ำผิวดินที่มีศักยภาพในการนำไปใช้ในการพัฒนาการชลประทานได้ และปริมาณน้ำท่านี้แบ่งตามสภาพน้ำที่ไหลลงสู่ทะเลได้เป็น 3 ส่วน คือไหลลงสู่อ่าวไทยจำนวนมากที่สุดประมาณร้อยละ 60 ไหลลงสู่แม่น้ำโขงสู่ทะเลจีนใต้ประมาณร้อยละ 30 และไหลลงสู่ทะเลอันดามัน ประมาณร้อยละ 10

ปริมาณน้ำท่าข้างต้น คิดเป็นน้ำท่าเฉลี่ยต่อจำนวนประชากร 3,285 ลูกบาศก์เมตร/คน/ปี (จำนวนประชากร 65 ล้านคน) เป็นน้ำท่าในฤดูฝนจำนวน 2,825 ลูกบาศก์เมตร/คน/ปี (ร้อยละ 86) และในฤดูแล้ง 460 ลูกบาศก์เมตร/คน/ปี (ร้อยละ 14)

ปัจจุบันในส่วนของแหล่งเก็บกักน้ำทั้งอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ที่สร้างโดยกรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีความจุทั้งสิ้นประมาณ 75,148 ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นร้อยละ 35 ของปริมาณน้ำท่าทั้งหมด เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ 33 แห่ง ความจุ 69,428 ล้านลูกบาศก์เมตร อ่างเก็บน้ำขนาดกลาง 367 แห่ง ความจุ 3,960 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยความจุที่ใช้งานได้ประมาณ 53,697 ล้านลูกบาศก์เมตร ทั้งนี้เพื่อเหลือน้ำส่วนหนึ่งไว้สำหรับการรักษาสภาพเขื่อน (Dead Storage) ประมาณ 21,451 ล้านลูกบาศก์เมตร และในส่วนของการใช้ที่ดินภาคการเกษตรนั้น ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ มีพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้นประมาณ 131 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือน 22.48ไร่ โดยเนื้อที่เพาะปลูกของสินค้าการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ การทำนาปีประมาณ 58 ล้านไร่ การทำนาปรังประมาณ

12 ล้านไร่ อ้อยโรงงานประมาณ 6.9 ล้านไร่ มันสำปะหลัง 7.8 ล้านไร่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ประมาณ 6 ล้านไร่ ยางพาราประมาณ 14 ล้านไร่ ปาล์มน้ำมันประมาณ 2.9 ล้านไร่ เป็นต้น

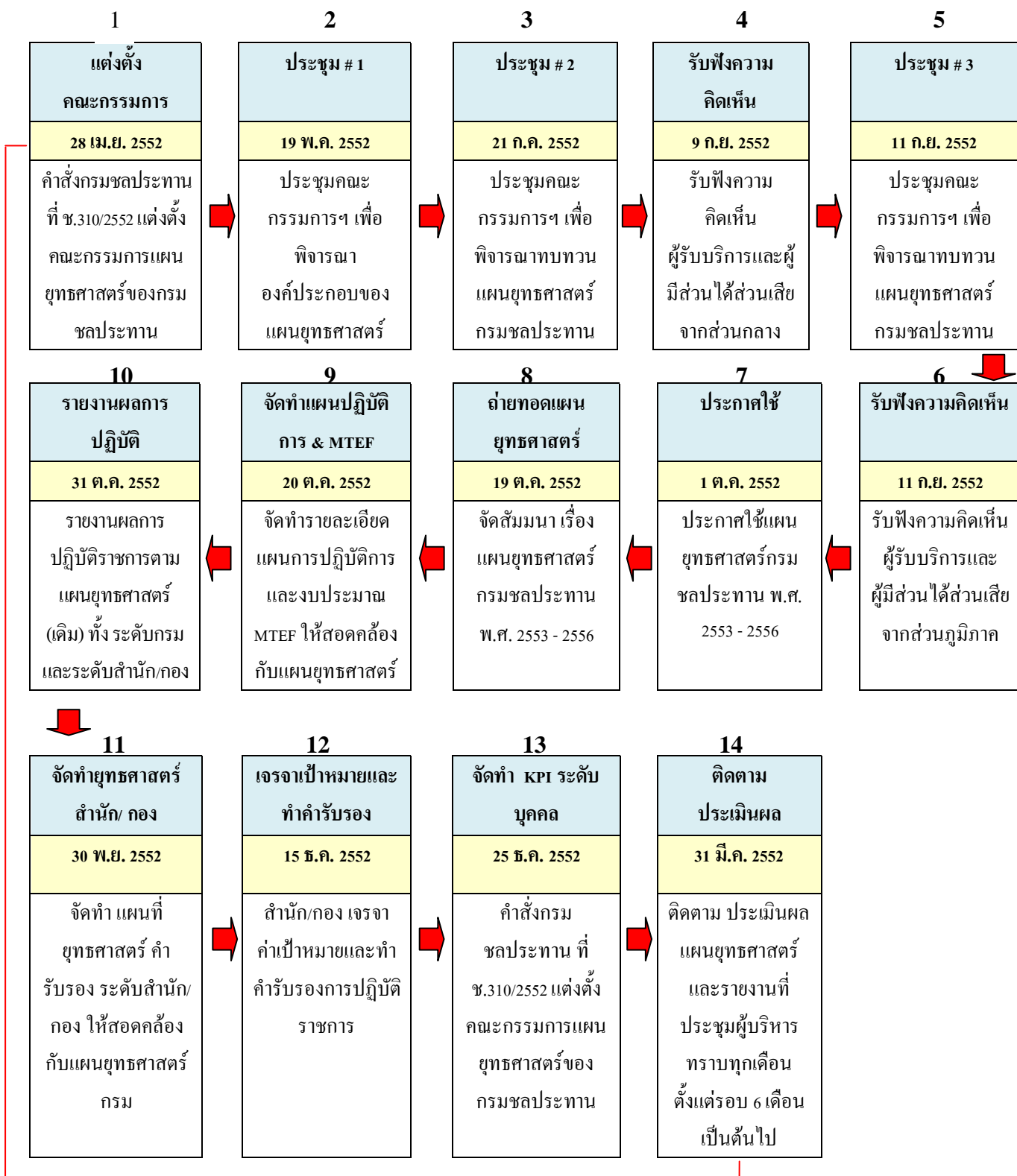
ปัจจุบัน (ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2551) กรมชลประทานได้มีการพัฒนาโครงการชลประทานขนาดใหญ่ จำนวน 86 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 17,287,673 ไร่ โครงการชลประทานขนาดกลาง จำนวน 725 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 6,637,347 ไร่ และโครงการชลประทานขนาดเล็ก 12,190 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 624,751 ไร่ และพื้นที่รับประโยชน์ 9,652,210 ไร่ นอกจากนี้ยังมีโครงการสูบน้ำด้วยกระแสไฟฟ้า จำนวน 2,136 โครงการ พื้นที่ชลประทาน 3,795,958 ล้านไร่ และมีพื้นที่รับประโยชน์ 313,314 ไร่ รวมพื้นที่ชลประทานทั้งหมด 28,345,729 ไร่ พื้นที่รับประโยชน์ 9,965,524 ไร่

2. กระบวนการทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556

เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเร่งสร้างงานและสร้างรายได้ โดยการลงทุนภาครัฐ ในโครงการที่จะสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีโครงการตามแผนการปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ขึ้น ประกอบกับเครื่องมือทางการบริหาร ได้แก่ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) และเครื่องมือเพื่อวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) ได้วางข้อกำหนดในการทบทวนแผนยุทธศาสตร์ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นแผนยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย ดังนั้น จึงได้พิจารณาทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 โดยคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน (คำสั่งกรมชลประทาน ที่ ข 310/2552 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552) ให้เป็นไปตามกรอบแนวทางนั้น จนกระทั่ง ได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้รับผิดชอบในการทำงานแต่เป็นการพัฒนาการทำงานและควบคุมประสิทธิภาพใช้แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ มีแผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด มีการถ่ายทอดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดตามแผนยุทธศาสตร์ในระดับกรม ลงสู่ระดับสำนัก กอง และลงสู่ระดับบุคคล โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการในทุกระดับ การนำแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ไปใช้ถ่ายทอดลงสู่ระดับสำนักกอง และลงสู่ระดับบุคคล ต้องอาศัยการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางที่ตรงกัน หากจะมีปัญหาประการใด ผู้เกี่ยวข้องควรรีบไปดำเนินการให้เกิดความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้อย่างมีมาตรฐานหรือ

คุณภาพเช่นเดียวกัน ซึ่งในการดำเนินงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน คณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน ได้กำหนดให้มีกระบวนการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวง ข้อกฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรี และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเพื่อนำมาทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทานเป็นประจำทุกปี รวมถึงให้มีการปรับแผนปฏิบัติการและแผนงานงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF : Medium Expenditure Framework) เป็นประจำทุกปีเช่นกัน ตามภาพกระบวนการทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556



ภาพประกอบที่ 5 กระบวนการทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556
(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

3. แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556

คณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (คำสั่งกรมชลประทาน ที่ ข 310/2552 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552) ได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553-2556 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

วิสัยทัศน์ คือ “น้ำสมบูรณ์ สนับสนุนการผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง”

พันธกิจ จำนวน 4 พันธกิจ ได้แก่

- 1) พัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้สมดุล
- 2) บริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง เป็นธรรม และยั่งยืน
- 3) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำทุกระดับอย่างบูรณาการ
- 4) ดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ

ค่านิยมองค์กร คือ W A T E R for All ได้แก่

Work Hard	ทุ่มเทในการทำงาน
Attitude	มีความคิดสร้างสรรค์
Teamwork	เรียนรู้และทำงานร่วมกัน
Ethics	มีจริยธรรมในการปฏิบัติงาน
Relationship	มีความผูกพันและสามัคคี

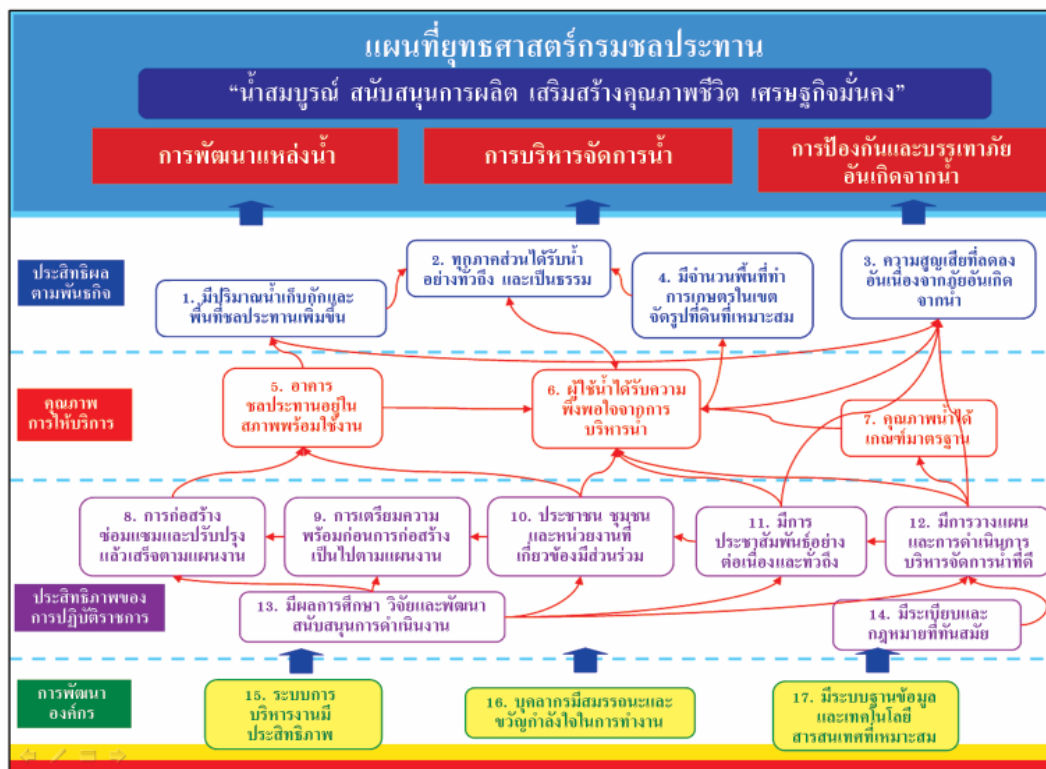
ประเด็นยุทธศาสตร์ จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การพัฒนาแหล่งน้ำ มุ่งเน้นเพิ่มพื้นที่ชลประทานและปริมาณน้ำที่เก็บกัก โดยการเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้าง ศึกษา สำรวจ ออกแบบ จัดหาที่ดิน และดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ โครงการชลประทานขนาดกลาง ก่อสร้างแหล่งน้ำ และระบบส่งน้ำ ในพื้นที่หมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน

2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การบริหารจัดการน้ำ มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพิ่มประสิทธิภาพการส่งน้ำในเขตพื้นที่ชลประทาน โดยการพัฒนาและสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของการบริหารจัดการน้ำ การบำรุงรักษาระบบชลประทาน และการปรับปรุงระบบชลประทาน

3) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ เพื่อสนับสนุนให้การพัฒนาการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการก่อสร้างอาคารเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำ รวมทั้งจัดทำติดตั้ง และการก่อสร้างระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ คณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานได้จัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์กรมชลประทานให้ทุกหน่วยงานในสังกัดนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด ดังภาพ



ภาพประกอบที่ 6 แผนที่ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556

(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

แผนที่ยุทธศาสตร์กรมชลประทานได้แบ่งแนวทางการดำเนินงานของทั้ง 3 ยุทธศาสตร์ โดยจำแนกออก 4 มิติ ได้แก่

1. มิติประสิทธิผลตามพันธกิจ มี 4 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) มีปริมาณน้ำเก็บกักและพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น (2) ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (3) ความสูญเสียที่ลดลงอันเนื่องมาจากภัยอันเกิดจากน้ำ และ(4) มีจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรในเขตจัดรูปที่ดินที่เหมาะสม

2. มิติคุณภาพการให้บริการมี 3 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) อาคารชลประทานอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน (2) ผู้ใช้น้ำได้รับความพึงพอใจจากการบริหารน้ำ และ (3) คุณภาพน้ำได้เกณฑ์มาตรฐาน

3. มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติการมี 7 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) การก่อสร้างซ่อมแซมและปรับปรุงแล้วเสร็จตามแผนงาน (2) การเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้างเป็นไปตามแผนงาน (3) ประชาชน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม (4) มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนืองและทั่วถึง (5) มีการวางแผนและการดำเนินการบริหารจัดการน้ำที่ดี (6) มีผลการศึกษา วิจัย และการพัฒนาสนับสนุนการดำเนินงาน และ(7) มีระเบียบและกฎหมายที่ทันสมัย

4. มิติการพัฒนาองค์กร มี 3 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานมีประสิทธิภาพ (2) บุคลากรมีสมรรถนะและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ(3) มีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ

สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 : ศึกษากรณี สำนักชลประทานที่ 11” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยได้ใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study) ของการจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศและการจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกพิจารณาให้มีความสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศ

ในส่วนของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษา การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่หลายๆประเทศนำไปปฏิบัติตามได้อย่างประสบความสำเร็จ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (เมธี สุตรสุคนธ์ และคณะ, 2548, หน้า 17-19)

1.1 ประเทศอังกฤษ

ในปี ค.ศ. 1973 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำอีกฉบับหนึ่งของอังกฤษ ได้แก่ The Water Act 1973 ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อจัดทำนโยบายรวมด้านคุณภาพและปริมาณของน้ำในอังกฤษและเวลส์ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (Water Authorities) ขึ้นถึง 10 หน่วยงาน ทำหน้าที่ด้านการจัดสรรน้ำ การจัดการน้ำเสีย การอนุรักษ์น้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ และการดูแลเกี่ยวกับการประมง กฎหมายฉบับนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาส่วนกลางขึ้น 2 กลุ่ม คือ The National Water Council (NWC) และ The Water Space Amenity Commission (WSAC)

The National Water Council (NWC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวางนโยบายทางด้านน้ำของชาติ ตลอดจนให้คำปรึกษาทางด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับน้ำ ส่งเสริมการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดเตรียมแผนและโครงการต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่พิจารณาตารางสำหรับการตรวจวัดและพิจารณาค่ามาตรฐานน้ำที่เหมาะสม องค์การของ NWC นี้ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย Secretary of State ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (Water Authorities) ซึ่งมี 10 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่ง 8 คนแต่งตั้งโดย Secretary of State และอีก 2 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร

ส่วน The Water Space Amenity Commission (WSAC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับนโยบายแหล่งน้ำเพื่อการพักผ่อน เป็นพี่เลี้ยงของ NWC และหน่วยงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับน้ำ (Water Authorities) ในการจัดทำแผนและโครงการ เป็นต้น กรรมการของ

WSAC ประกอบด้วย ประธานซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นกรรมการใน NWC โดย Secretary of State ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (Water Authorities) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State ภายใต้การเสนอแนะของที่ประชุมท้องถิ่น คณะกรรมการท่องเที่ยว (English Tourist Board) ที่ปรึกษาการกีฬา (The Sport Council) และหน่วยงานหรือสมาคมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (Water Authorities) 10 หน่วยงานนี้ หน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดคือ Thames Water Authority ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำเทมส์และแม่น้ำลิ ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 13,000 ตารางกิโลเมตร มีพนักงาน 11,000 คน โดยได้รับงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 500 ล้านปอนด์ ให้บริการประชาชนกว่า 11 ล้านคน ซึ่ง 60 เปอร์เซ็นต์ เป็นผู้อาศัยในกรุงลอนดอน โดยให้บริการน้ำแก่ประชาชนวันละประมาณ 4,700,000 ลูกบาศก์เมตร และจัดการน้ำเสียประมาณ 4,177,000 ลูกบาศก์เมตร ที่ถูกปล่อยออกมาในแต่ละวัน

Thames Water นี้ ดำเนินงานโดยประธานซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State for the Environment กรรมการ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร โดยตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ทางการเกษตร ชลประทาน และการประมง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน แต่งตั้งโดย Secretary of State กรรมการทั้งหมดนี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย และแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว

1.2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

The Water Quality Act 1965 เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายควบคุมน้ำเสียฉบับเก่าให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพิ่มมากขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เน้นให้มลรัฐควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้ตามมาตรฐานที่หน่วยงานการควบคุมสุขภาพและอนามัยกำหนด นอกจากนี้แล้วยังให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ คือ Environmental Protection Agency (EPA) เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำในมลรัฐ และให้เอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสียอีกด้วย สำหรับการบริหารและการควบคุมน้ำเสียของรัฐที่เรียกว่า The Federal Water Pollution Control Administration นั้น ภายหลังให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของ Environmental Protection Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสหรัฐภายใต้กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมของสหรัฐ คือ ตั้งขึ้นภายใต้ The National Environment Policy Act (NEPA) 1969 ทั้งนี้ให้ The Federal Water Pollution Control Administration อยู่ภายใต้การบริหารงานของ NEPA ตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาในปี ค.ศ. 1969 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสภาวะแวดล้อมที่สำคัญที่สุด ได้ประกาศใช้ นั่นคือ The National Environment Policy Act หรือ NEPA ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นเสมือนหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคนที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์

และสะอาด กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมสถานะแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council an Environment Quality) หรือ CEQ โดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว อันอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหรัฐ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ (Agencies) ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดเฉพาะเรื่องออกไปอีก นอกจากนี้ ยังมีเจ้าพนักงานผู้ติดตามและประเมินผลสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Environmental Protection Agencies หรือ EPA อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเสียนั้น อยู่ในส่วนของกฎหมายกำหนดให้การก่อสร้างโครงการใหญ่ต่าง ๆ จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่ง EPA จะเป็นผู้พิจารณา

จะเห็นว่า ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศตะวันตก เช่น ในอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ปัญหาเรื่องการจัดการน้ำเป็นเรื่องของการบำบัดน้ำเสีย ตามหลักการผู้ใช้ต้องเป็นผู้จ่าย เนื่องจากการใช้น้ำย่อมทำให้เกิดน้ำเสีย ฉะนั้นผู้ใช้น้ำต้องเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องค่าบำบัดด้วยซึ่งในกรณีศึกษาอยู่นี้ เป็นเรื่องของความต้องการน้ำ เพราะการบำบัดน้ำเสียโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ๆ อยู่แล้ว แต่การบำบัดน้ำเสียสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดร่วมกันในการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ

ในส่วนของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับบริบท สภาพพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละชุมชนสามารถนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับท้องถิ่นของตนได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น (กรมทรัพยากรน้ำ, 2551, หน้า 16-42)

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.1.1 นิยามความหมาย

ภูมิปัญญา หมายถึง ความรู้ ความคิด ความเชื่อ ความสามารถ ความชัดเจน ที่กลุ่มชนได้จากประสบการณ์ที่สั่งสมไว้ในการปรับตัวและการดำรงชีพในระบบนิเวศหรือสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมที่ได้มีการพัฒนาการสืบสานกันมาเป็นผลของการใช้สติปัญญาปรับตัวกับสถานะต่างๆ ในพื้นที่ที่กลุ่มชนนั้นตั้งหลักแหล่งถิ่นฐานอยู่ และได้แลกเปลี่ยนสังสรรค์ทางวัฒนธรรมกับกลุ่มอื่นจากพื้นที่ในสิ่งแวดล้อมอื่นที่ได้มีการติดต่อสัมพันธ์กันแล้วรับเอามาปรับเปลี่ยนนำมาสร้างประโยชน์หรือแก้ปัญหาในสิ่งแวดล้อมและบริบททางสังคมวัฒนธรรมของกลุ่มนั้นภูมิปัญญาจึงมีทั้งภูมิปัญญาอันเกิดประสบการณ์ในพื้นที่ภูมิปัญญาที่มาจาก

ภายนอกและภูมิปัญญาที่ผลิตใหม่หรือผลิตซ้ำเพื่อการแก้ปัญหาและการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom หรือ Indigenous Knowledge) ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นองค์ความรู้ที่พัฒนาขึ้นในบริบททางกายภาพและวัฒนธรรมทางปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมเป็นความรู้ของชุมชนกลุ่มชนต่าง ๆ ที่ได้สั่งสมมาสืบทอดและพัฒนามาเป็นเวลานานร้อยนับพันปี ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์คือเป็นองค์ความรู้ที่ได้ผ่านการพิสูจน์ทดลองและผ่านกระบวนการคัดสรรปรับปรุงและพัฒนาความคิดอย่างเป็นระบบมาแล้วแต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นต่างกันจากความรู้ทางวิทยาศาสตร์ตรงที่ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีลักษณะจำเพาะเจาะจงเฉพาะท้องถิ่นเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างมนุษย์สัตว์พืชพลังธรรมชาติดวงวิญญาณที่ดินแหล่งน้ำและลักษณะภูมิประเทศในอาณาบริเวณแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ภูมิปัญญาหมายถึงความรู้ความเชื่อความสามารถของมนุษย์ในการแก้ปัญหาปรับตัวจัดการความสัมพันธ์และการดำรงชีวิตให้ผสมผสานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติสังคมวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของกลุ่มชนเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเองและบรรพบุรุษที่ถ่ายทอดสืบต่อกันมาจึงเป็นความรู้แบบองค์รวม (Holistic) ที่มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับระบบสังคมวัฒนธรรมรวมถึงความเชื่อทางศาสนาหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์

2.1.2 ประเภทของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

กรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดประเภทของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ 8 ประเภท ประกอบด้วย

1) ผู้มีความรู้ในท้องถิ่น/ปราชญ์ชาวบ้านคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผู้มีความรู้ในท้องถิ่นหรือปราชญ์ชาวบ้านซึ่งมีความรู้ในด้านต่างๆอันเป็นที่นับถือและเชื่อถือของคนท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่วิบูลย์เข้มเจียมผู้ใช้ความรู้ด้านวนเกษตรกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงณบ้านห้วยหินต.ลาดกระทิงอ.สนามชัยเขตจ.ฉะเชิงเทรา เป็นต้น

2) ความรู้ความสามารถคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความรู้การสะสมความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นและมีการถ่ายทอดสืบต่อมาตั้งแต่บรรพบุรุษถึงปัจจุบัน

3) ความเชื่อพิธีกรรมศาสนา คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อพิธีกรรมศาสนาวัฒนธรรมประเพณีซึ่งเกี่ยวข้องกับจิตใจความเชื่อที่มีการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษเช่นความเชื่อเรื่องผิขุน้ำความเชื่อเรื่องป่าแคปอพิธีการสืบชะตาแม่น้ำการบวชป่า เป็นต้น

4) ระเบียบกฎเกณฑ์คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎระเบียบจารีตชุมชนกฎเกณฑ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนและมีการปฏิบัติสืบต่อกันมา

5) เครื่องมืออุปกรณ์คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นนำวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมาทำเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการดำรงชีวิต

6) สิ่งก่อสร้างด้วยวัสดุท้องถิ่นคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการนำวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ในธรรมชาติมาก่อสร้างเป็นสิ่งต่างๆเพื่อให้ในการดำรงชีวิตเช่นการทำฝายแม้ว เป็นต้น

7) การจัดการการปฏิบัติคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับใช้ความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจัดสรรน้ำการปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน

8) วัฒนธรรม/วิถีชีวิตคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตซึ่งเป็นวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ

2.1.3 ลักษณะของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ลักษณะสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นเรื่องของการใช้ความรู้ทักษะความเชื่อและพฤติกรรมซึ่งเกิดขึ้นภายในชุมชนอีกทั้งยังเป็นความรู้แบบองค์รวมที่เกิดจากการเชื่อมโยงความรู้หรือกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติแวดล้อมและคนกับสิ่งเหนือธรรมชาติมีลักษณะเฉพาะหรือมีเอกลักษณ์ในตัวเองมีวัฒนธรรมเป็นพื้นฐานเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาการจัดการการปรับตัวการเรียนรู้เพื่อความอยู่รอดของบุคคลชุมชนและสังคมคำนึงถึงวิกฤติการณ์ภายในชุมชนอันได้แก่การดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตต่างทั้งคนสัตว์ผลิตของชุมชนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาไม่มีการบันทึกอย่างเป็นทางการจึงไม่อาจถ่ายทอดโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ของโลกสมัยใหม่แต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นจะถูกสืบทอดโดยผ่านวิถีชีวิตการปฏิบัติและการบอกเล่าต่อ ๆ กันมาซึ่งเป็นการยากที่บุคคลภายนอกผู้ซึ่งไม่ได้สัมผัสกับวิถีชีวิตดังกล่าวจะเรียนรู้ได้

ดังนั้นกรมทรัพยากรน้ำจึงได้สรุปลักษณะของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ 7 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพน้ำ
- 2) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำ
- 3) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ด้านการเกษตร การใช้ประโยชน์ด้านการอุปโภคบริโภค และการใช้ประโยชน์ด้านพลังงาน
- 4) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำ ได้แก่ การอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าต้นน้ำ

5) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ ได้แก่ การจัดทำฝายต้นน้ำ และการจัดทำประปาภูเขา

6) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุทกภัย

7) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

2.1.4 การถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น

ความรู้ที่มีคุณค่าจะดำรงอยู่ได้จะมีกระบวนการส่งต่อหรือถ่ายทอดความรู้ซึ่งกระบวนการถ่ายทอดความรู้ทางภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการถ่ายทอดจากการพัฒนาความรู้การสั่งสมประสบการณ์ในชุมชนจากรุ่นสู่รุ่นต้องใช้เวลาคความใกล้ชิดในเนื้อหาแต่ละเรื่องแต่ละขั้นตอนมีลักษณะที่เป็นความรู้รวมเป็นกลุ่มวัฒนธรรม (Traditional Knowledge) ผ่านทางคติความเชื่อบรรทัดฐานพิธีกรรมและประเพณีต่าง ๆ หรือความรู้ที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ส่วนบุคคลเกิดขึ้นบนพื้นฐานการรับรู้และฝึกฝนที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล

กระบวนการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสาระสำคัญอยู่ที่การให้ความสำคัญต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตและการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติที่มีความผสมกลมกลืนกันซึ่งกระบวนการถ่ายทอดความรู้มีวิธีการการถ่ายทอดที่แตกต่างกันในแต่ละระดับเช่นระดับครอบครัวและเครือญาติการเรียนรู้เกิดจากการทำกิจกรรมร่วมกันในครัวเรือนการทำไร่ทำนาประกอบพิธีกรรมร่วมกันในครัวเรือนหรือการเล่นโดยมีคนเฒ่าคนแก่หรือพ่อแม่คอยสั่งสอนส่วนในระดับชุมชนกระบวนการเรียนรู้มิได้ผูกขาดอยู่ในสถาบันใดสถาบันหนึ่งเป็นการเรียนรู้ที่ก่อให้เกิดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเช่นการประกอบพิธีกรรมต่างๆประจำหมู่บ้านซึ่งกระบวนการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติจะมีระบบการถ่ายทอดที่ครอบครัวและชุมชนโดยถ่ายทอดผ่านทางประเพณีความเชื่อคำสอนบทเพลงโดยผู้อาวุโสเป็นผู้นำและศูนย์รวมจิตใจเพื่อให้สอดคล้องและกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมเพื่อการดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและสามารถใช้ทรัพยากรท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

2.1.5 ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหมายถึงความรู้อันทัศน์ความเชื่อประเพณีระเบียบข้อห้ามวิธีการความสามารถตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ซึ่งอาจจะเป็นผลผลิตของปัจเจกบุคคลหรือชุมชนที่ถูกนำมาใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในชุมชนท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การจัดหาแหล่งน้ำ/การใช้ประโยชน์การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำการพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการองค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ได้้อย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติสังคมและวัฒนธรรมชุมชนซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากความเฉลียวฉลาดของแต่ละคนการปฏิบัติ/ทดลองในชีวิตประจำวันและการเรียนรู้แล้วสั่งสมเป็นประสบการณ์และถ่ายทอดสืบต่อกันมา

ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้ของชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรน้ำสามารถจำแนกเป็นประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้ของชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรน้ำไม่ใช่ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีล้วน ๆ แต่เป็นความรู้ที่เชื่อมโยงอย่างน้อย 3 ด้านเข้าด้วยกันคือด้านเทคโนโลยีด้านระบบนิเวศและด้านสังคมวัฒนธรรมความสำเร็จในการจัดการน้ำแบบชาวบ้านหมายถึงการสร้างความรู้ที่เชื่อมโยงทั้ง 3 ด้านนี้เข้าด้วยกัน

2) ภูมิปัญญาในการจัดการน้ำของชาวบ้านมีพื้นฐานอยู่ที่ทำที่ซึ่งมีต่อธรรมชาติ กล่าวคือยอมรับว่าความแปรผันของธรรมชาติเป็นเรื่องปกติคุณน้ำย่อมมีน้ำหลากฤดูแล้งก็ย่อมแล้งเป็นธรรมดาปัญหาไม่ได้อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงหรือควบคุมธรรมชาติเช่นเปลี่ยนให้แล้งกลายเป็นน้ำคือควบคุมมิให้เกิดน้ำหลากในหน้าน้ำแต่ปัญหาอยู่ที่จะให้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากธรรมชาติได้อย่างไร

3) การใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างยั่งยืนนั้นความรู้ในการจัดการน้ำของชาวบ้านบอกไว้ชัดเจนว่าต้องใช้น้ำอย่างพอดีเช่นการเก็บน้ำโดยใช้สระน้ำตื้นในพื้นที่สวน/ไร่นาของชาวบ้านสามารถใช้ปลูกพืชบางอย่างในฤดูแล้งได้ซึ่งหากชาวบ้านต้องการผลกำไรอย่างไม้อื่นก็ไม่มีทางที่จะหาน้ำมาป้อนการผลิตได้อย่างเพียงพอทั้งนี้มิได้หมายความว่าชาวบ้านไม่ยอมรับผลิตเชิงพาณิชย์ชาวบ้านผลิตของไว้ขายจำนวนมากแต่พวกเขาารู้ว่าต้องมีขีดจำกัดที่ความพอดี

4) การจัดการน้ำทั้งสามมิติรวมทั้งส่วนที่เป็นทำที่หรือธรรมชาติเช่นนี้นับว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นความรู้ที่ไม่มีการประมวลและจัดให้เป็นระบบองค์ความรู้จึงไม่อาจถ่ายทอดโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ของโลกสมัยใหม่ทั้งการสอนในห้องเรียนตำราหนังสือหรือข้อความในเว็บไซต์อย่างไรก็ตามภูมิปัญญาท้องถิ่นได้มีการถ่ายทอดผ่านวิถีชีวิตให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องได้สืบทอดต่อไป

5) การยอมรับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นทางเลือกของการจัดการน้ำของชาวบ้านในการเลือกใช้เทคโนโลยีที่ชาวบ้านสามารถควบคุมได้ไปจนถึงอำนาจในการจัดการไร่นาของตนเองได้อย่างอิสระ

การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเพราะน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิดชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้ตั้งสมองค์ความรู้ความเชื่อและภูมิปัญญาในการใช้ทรัพยากรน้ำการจัดการน้ำและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของชุมชนผ่านการเรียนรู้สั่งสมและถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษสืบต่อกันมาเป็นเวลาอันยาวนาน

ความรู้ทางวัฒนธรรมภูมิปัญญามาเป็นฐานในการพัฒนาเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวว่าการพัฒนาใด ๆ โดยละเลยภูมิปัญญาท้องถิ่นจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง ดังนั้นการจัดการทรัพยากรน้ำมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความยั่งยืนเกิดความสมดุลของ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนและการวิเคราะห์ชุมชน

2.2.1 นิยามความหมาย

ชุมชนหมายถึงถิ่นฐานที่อยู่ของกลุ่มคนถิ่นฐานนี้มีพื้นที่อ้างอิงได้และกลุ่มคนนี้มีกิจกรรมอยู่อาศัยร่วมกันมีการทำกิจกรรมเรียนรู้ติดต่อสื่อสารร่วมมือและพึ่งพาอาศัยกันมีวัฒนธรรมและภูมิปัญญาประจำถิ่นมีจิตวิญญาณและความผูกพันอยู่กับพื้นที่แห่งนั้นอยู่ภายใต้การปกครองเดียวกัน

ชุมชนตามแนวคิดทางสังคมวิทยาหมายถึงอาณาบริเวณที่มีการรวมกลุ่มกันของบุคคลรวมกันเป็นครอบครัวจากหลายๆครอบครัวรวมกันเป็นชุมชนขึ้นการก่อเกิดกันเป็นชุมชนหนึ่งชุมชนใดอาจมีปัจจัยมาจากความคล้ายคลึงกันทางชาติพันธุ์ศาสนาวัฒนธรรมหรือจารีตของชุมชนหรือความต้องการอยู่รอดในสังคมนอกจากนี้ความเป็นชุมชนยังต้องการอาณาบริเวณที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการประกอบกิจกรรมทางสังคมมีการวางกฎเกณฑ์กติกาทั้งโดยการใช้กฎหมายจารีตคุณธรรมศีลธรรมหรือวิถีประเพณีเพื่อควบคุมปฏิสัมพันธ์ในสังคมมิให้มีความไร้ระเบียบ

2.2.2 การวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม

การวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการในการศึกษาสืบค้นสำรวจตรวจสอบสภาพโครงสร้างและหน้าที่ของชุมชนทั้งในเชิงของการรวมกลุ่มปฏิสัมพันธ์ความผูกพันความขัดแย้งการควบคุมแบบแผนการปฏิบัติของสมาชิกในชุมชนรวมทั้งความต้องการของชุมชนต่อการพัฒนาชุมชนในด้านเศรษฐกิจสังคมสาธารณสุขการเมืองวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการสะท้อนข้อมูลของชุมชนเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์วางแผนตัดสินใจดำเนินการและการติดตามผลในสิ่งที่ชุมชนได้ตัดสินใจไปอันมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น

ตามหลักการและแนวคิดทางสังคมวิทยาดั้งเดิมได้แบ่งวิธีการศึกษาสังคมและชุมชนออกเป็น 4 ประเภทด้วยกันคือ

1) วิธีคิดเอาเอง (Philosophical Method) โดยการสังเกตอย่างง่าย ๆ เพื่อให้เห็นปรากฏการณ์ที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากนั้นก็อธิบายสิ่งที่พบเห็นจากการสังเกตสามารถพัฒนาสิ่งที่พบเห็นอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นหลักการแนวคิดทฤษฎีได้ในที่สุดหากพิสูจน์ปรากฏการณ์เหล่านั้นได้อย่างแม่นยำถูกต้องวิธีการเช่นนี้ใช้การวินิจฉัยส่วนบุคคลของผู้ศึกษาซึ่งไม่ควรมือคด/เอนเอียงในการศึกษา

2) วิธีรวบรวม (Genetic Method) เป็นการศึกษาชุมชนโดยการรวบรวมและสืบค้นจากเอกสารข้อมูลจดหมายเหตุบันทึกที่ได้มีการรวบรวมไว้เพื่อมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

3) วิธีการทางสถิติ (Statistical Method) เป็นการศึกษาชุมชนโดยการออกแบบเครื่องมือในการสำรวจข้อมูลชุมชนเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อนำไปสู่การอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

4) วิธีการศึกษารายกรณี (Case Study) เป็นการศึกษาชุมชนในลักษณะของการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาเป็นการศึกษาสำรวจอย่างลึกซึ้งซึ่งผู้ศึกษาต้องคุ้นเคยกับกลุ่มเป้าหมายเป็นอย่างดีใช้การศึกษาอย่างต่อเนื่องและมีระบบปฏิสัมพันธ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่หลากหลายเช่นการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) การตรวจสอบทัศนคติส่วนบุคคลการเข้าไปมีส่วนร่วมกับเหตุการณ์การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างไรก็ตามวิธีการศึกษาแบบนี้ต้องนำผลการศึกษามาอธิบายเป็นรายกรณีเท่านั้นไม่สามารถนำไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่มีสภาพแวดล้อมและบริบทที่แตกต่างกัน

เครื่องมือในการศึกษาชุมชนมากมายซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาแต่ละวิธีการต่างก็มีข้อจำกัดในการนำมาใช้ทั้งสิ้นฉะนั้นการเลือกวิธีการศึกษาแบบใดจึงควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการทำงานควบคู่ไปด้วย

2.2.3 เครื่องมือวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม

การทำงานร่วมกับชุมชนเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างเป็นระบบตั้งแต่การศึกษาสภาพแวดล้อมชุมชนในเบื้องต้นการเข้าถึงชุมชนการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับชุมชนรวมถึงการวางแผนการแก้ไขปัญหาพร้อมกับชุมชนแบบมีส่วนร่วมการศึกษาชุมชนจึงต้องรู้จักเลือกใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ชุมชนโดยพิจารณาจากเงื่อนไขต่าง ๆ เช่นวัตถุประสงค์ของการศึกษาระยะเวลาที่จะอำนวยให้ได้กับการศึกษาขอบเขตของหน่วยชุมชนที่ศึกษารวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมกับบริบทของชุมชน ฯลฯ ซึ่งเครื่องมือในการศึกษาชุมชนที่สำคัญดังนี้

1) การประเมินสถานะชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal : RRA) การประเมินสถานะชนบทแบบเร่งด่วนมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ระหว่างนักวิจัยจากสาขาต่างๆ (บุคคลภายนอกชุมชน) กับประสบการณ์ของชาวบ้าน (บุคคลภายในชุมชน) โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและเครื่องมือหลาย ๆ อย่างประกอบกันเพื่อให้เข้าใจสภาพชนบทดียิ่งขึ้นโดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ชุมชนในมิติต่าง ๆ

2) การประเมินสถานะชนบทแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) การประเมินสถานะชุมชนแบบมีส่วนร่วมจะเป็นวิธีการศึกษาชุมชนในเชิงของการให้สมาชิกในชุมชนเกิดปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับผู้ศึกษาโดยคนในชุมชนเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์เริ่มจากสิ่งที่ชาวบ้านคิดชาวบ้านรู้ชาวบ้านรู้สึกชาวบ้านเชื่อแล้วจึงจัดกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองซึ่งวัตถุประสงค์ของการศึกษาแบบนี้เน้นที่ผลประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญและให้คนที่ร่วมกระบวนการมีความสามารถที่จะวิเคราะห์ตัดสินใจและวางแผนทางแก้ปัญหาของชุมชนได้มากขึ้น

3) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนแบบละเอียดโดยเน้นให้ชุมชนเป้าหมายมีศักยภาพในการพัฒนาชุมชนร่วมกับคณะผู้วิจัยอย่างต่อเนื่องบทบาทสำคัญในการจัดการชุมชนจะอยู่ที่สมาชิกของชุมชนมากกว่าคณะผู้วิจัยอีกทั้งยังให้บทบาทของนักพัฒนาเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานควบคู่ไปด้วย

เทคนิคนี้ชุมชนจะเห็นความสำคัญของชุมชนทั้งในกระบวนการให้ข้อมูลข่าวสาร การเตรียมความพร้อมชุมชนการวิเคราะห์ปัญหาการวางแผนการตัดสินใจและการดำเนินงาน รวมทั้งการติดตามประเมินผลเป้าหมายของกระบวนการวิจัยลักษณะนี้ช่วยให้ชุมชนหรือชาวบ้านมีประสบการณ์และทักษะในการวิจัยท้องถิ่นนอกจากนี้ทำให้ชุมชนเกิดการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น

รูปแบบของการรวมตัวเป็นองค์กรของชุมชนนั้นนักวิจัยภายนอกชุมชนทำหน้าที่เป็นนักจัดองค์กรช่วยอบรมความรู้และทักษะของการทำวิจัยให้แก่ชุมชนและระวางในการครอบงำความคิดและการตัดสินใจของชุมชนและส่งเสริมให้ชาวบ้านเป็นผู้มีบทบาทในทุกขั้นตอนของกระบวนการวิจัยซึ่งได้แก่ 1) ระยะก่อนทำการวิจัย 2) ระยะของการทำวิจัย 3) ระยะการจัดทำแผน 4) ระยะการนำไป และ 5) ระยะการติดตามและประเมินผล

4) การวิเคราะห์การพึ่งพาตนเองของชุมชน (TERMS) การวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการพึ่งพาตนเอง โดยการวิเคราะห์สังเคราะห์ถึงแต่ละปัจจัยว่ามีความสัมพันธ์กับการแสดงออกถึงพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชนในทิศทางใดการวิเคราะห์ตามแนวทางนี้มองว่าแต่ละชุมชนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆหลายประการซึ่งปัจจัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับดำรงชีวิตของชุมชนอีกทั้งปัจจัยที่นำมาพิจารณาก็อาจปรับเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และบริบทแวดล้อมสำหรับปัจจัยที่นำมาพิจารณาประกอบด้วย 5 ปัจจัย คือ

1) การพึ่งพาตนเองในด้านเทคโนโลยี (Technology: T) หมายถึงความสมดุลระหว่างความต้องการเทคโนโลยีพื้นบ้านกับการตอบสนองความต้องการเทคโนโลยีพื้นบ้าน

2) การพึ่งพาตนเองในด้านเศรษฐกิจ (Economic: E) หมายถึงความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายของครัวเรือนในชุมชนชนบท

3) การพึ่งพาตนเองในด้านทรัพยากรธรรมชาติ (Resource: R) หมายถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ไปกับการทดแทน

4) การพึ่งพาตนเองทางจิตใจ (Mind: M) หมายถึงความสมดุลหรือความมั่นคงของจิตใจในที่นี้หมายถึงการที่สมาชิกในชุมชนมีจิตสำนึกความตระหนักและให้ความสำคัญกับคุณค่าของจิตใจรวมทั้งความโอบอ้อมอารีการช่วยเหลือเพื่อแผ่ต่อกันของสมาชิกในครัวเรือนและชุมชน

5) การพึ่งพาตนเองทางสังคม (Social: S) หมายถึงความสมดุลหรือความเข้มแข็งของกลุ่มคนครอบครัวชุมชนหรือองค์กรใดๆในสังคมหรือการมีภาวะผู้นำที่ดีสมาชิกในชุมชนมีความต้องการการมีส่วนร่วมสูงและมีพลังทางสังคมในการริเริ่มแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของศักยภาพของชุมชน

2.2.4 เทคนิควิธีในการเข้าถึงชุมชน

กล่าวว่าการเข้าถึงชุมชนเป็นกระบวนการในการบูรณาการนักวิจัยหรือผู้ศึกษาชุมชนให้สามารถรับรู้สถานการณ์ของชุมชนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมของชุมชนปัญหาในการพัฒนาชุมชนคุณค่าทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา รวมถึงบุคคลกลุ่มคนองค์กรท้องถิ่นหรือทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นในชุมชนและเกี่ยวข้องกับการแสดงปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนอันจะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ชุมชนในเชิงลึกต่อไปโดยเทคนิคต่าง ๆ ในการเข้าถึงชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันต่างก็มีข้อจำกัดในการใช้ดังนั้นจึงต้องเลือกใช้งานอย่างเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานที่วางไว้โดยเทคนิคที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

1) การสังเกต (Observation) เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยโดยการใช้ประสาทสัมผัสของผู้สังเกตแล้วผู้สังเกตเป็นฝ่ายบันทึกสิ่งที่สังเกตได้อาจบันทึกได้หลายวิธีเช่นการเขียนการอัดเสียงลงในแถบบันทึกเสียงบันทึกเหตุการณ์ไว้ในวิดิทัศน์วิธีการสังเกตเหมาะสำหรับการศึกษาพฤติกรรมของบุคคลและปรากฏการณ์ต่าง ๆ

2) การสัมภาษณ์ (Interview) การสัมภาษณ์เป็นการพบปะถามตอบกันโดยตรง ผู้สัมภาษณ์เป็นฝ่ายซักถามโดยการพูดผู้ตอบก็ตอบโดยการพูดแล้วผู้สัมภาษณ์เป็นฝ่ายบันทึก

3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) เป็นวิธีการสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) มีการสนทนาระหว่างผู้มีข้อมูลกับผู้ต้องการทราบข้อมูลเป็นการถาม-ตอบกันโดยตรงหากมีข้อสงสัยหรือเข้าใจไม่ชัดเจนก็ทำความเข้าใจจนชัดเจนในทันทีเป็นการสร้างความมั่นใจให้ทั้งผู้ตอบและผู้ศึกษาสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคล (Individual Depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

4) การใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเชิงสำรวจในกรณีที่มีกลุ่มตัวอย่างหรือกลุ่มประชากรที่จะรวบรวมข้อมูลนั้นอยู่ในลักษณะที่กระจัดกระจายกันมาก ๆ รวมทั้งงบประมาณและเวลาที่จำกัดจึงเหมาะสมกับการใช้เครื่องมือนี้

5) การสนทนากลุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Focus Group) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง โดยมีผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) เป็นผู้คอยจุดประเด็นในการสนทนาเพื่อชักจูงให้กลุ่มเกิดแนวคิดและแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือแนวทางการสนทนาอย่างกว้างขวางและละเอียดลึกซึ้ง โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนาในแต่ละกลุ่มประมาณ 6-10 คน ซึ่งเลือกมาจากประชากรเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

6) การสำรวจในภาคสนาม (Field Survey) การเข้าสนามหรือการลงสู่ชุมชนมีความสำคัญต่อการวิจัยเชิงคุณภาพและการศึกษาชุมชนเพราะว่าการเข้าสนามอย่างถูกต้องกำหนดบทบาทที่เหมาะสมของนักวิจัยที่อยู่ในสนามและการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในชุมชนล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำงานวิจัยชุมชนต่อไป

7) การศึกษาแบบผสมผสาน (Integrated Study) การศึกษาแบบผสมผสานคือการนำเอาเทคนิควิธีการต่าง ๆ ในการศึกษาวิเคราะห์ชุมชนมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาชุมชน โดยเริ่มต้นที่การเข้าภาคสนามหรือการลงสู่ชุมชนจากนั้นใช้การสังเกตทั้งที่มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมการสัมภาษณ์พูดคุยอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการการใช้ข้อมูลเอกสารมือสองในการศึกษาหาประวัติของชุมชนการสนทนากลุ่มเพื่อระดมความคิดเกี่ยวกับชุมชนเทคนิควิธีการแบบผสมผสานเหล่านี้จะช่วยให้ผู้ศึกษาวิจัยได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริงของชุมชนได้มากในมุมมองที่หลากหลาย

ทั้งนี้เทคนิคในการเข้าถึงชุมชนมีหลากหลายวิธีแต่ในการนำไปใช้ในการศึกษาชุมชนต่าง ๆ นั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นสำคัญในการเลือกใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อการศึกษาต่อไป

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพชุมชน

2.3.1 นิยามและความหมาย

กล่าวถึงศักยภาพของชุมชนหมายถึงขีดความสามารถของชุมชนในการจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนรวมทั้งให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการอนุรักษ์วิทยา (Conservation Practice) นอกจากนี้ยังหมายถึงรวมถึงความสามารถในการประยุกต์ใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศของชุมชนและยังครอบคลุมถึงการพัฒนาระบบวนทัศน์ทางความคิดสติปัญญาและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการสนับสนุนการจัดการปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ภายในชุมชนอีกด้วย

ศักยภาพชุมชนเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงขีดความสามารถสูงสุดที่ชุมชนจะตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและการจัดการชุมชนบนพื้นฐานของทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่ฉะนั้นในแต่ละชุมชนจึงมีศักยภาพที่แตกต่างกันและความแตกต่างกันเหล่านี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนหลายประการดังนี้

1) ขีดความสามารถในการเรียนรู้ในที่นี้หมายถึงขีดความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มองค์กรชุมชนหรือสมาชิกในสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนที่จะเข้าถึงความรู้และสามารถจัดการความรู้ได้อย่างเป็นระบบหมวดหมู่และประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตได้ตามครรลองของชุมชนโดยทั่วไปขีดความสามารถในการเรียนรู้ยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการศึกษาแหล่งความรู้โดยรอบความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ถ่ายทอดความรู้รวมถึงสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของบุคคล

2) ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนในที่นี้หมายถึงทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ตามความต้องการได้เช่นทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าโดยทรัพยากรต่าง ๆ เหล่านี้เปรียบเสมือนกับเป็นทุนของชุมชนที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

3) สมาชิกในชุมชนในที่นี้หมายถึงรวมถึงบทบาทของสมาชิกในชุมชนศักยภาพของความเป็นผู้นำในชุมชนระบบการได้มาซึ่งผู้นำตลอดจนการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนต่อกระบวนการพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ อย่างแข็งแกร่งการแสดงบทบาทของสมาชิกในชุมชน

4) ระบบการบริหารจัดการชุมชนเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น การระดมสมาชิกในชุมชนการระดมทุนการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการจัดการชุมชนการจัดตั้งกลุ่มตามวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพลังอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มภายนอกนอกจากนี้ยังสัมพันธ์กับการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานหรือแม้กระทั่งหลักในการปกครอง ท้องถิ่นที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการชุมชนทั้งสิ้น

2.3.2 การเสริมสร้างศักยภาพชุมชน

การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนหมายถึงกระบวนการดำเนินงานเพื่อเป็นการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนประสานให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการในมิติต่าง ๆ ที่สูงขึ้น ทั้งขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมชุมชนการเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำการให้ความรู้และจิตสำนึกด้านอนุรักษ์แก่ชุมชน รวมไปถึงการให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์วางแผนตัดสินใจดำเนินงานและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนอันเป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายที่วางไว้

การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนต้องดำเนินไปอย่างไม่รีบร้อนและสอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมของชุมชนหรือหากต้องปรับเปลี่ยนวิถีปกติของชุมชนก็ควรปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไปสำหรับการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนมีแนวทางปฏิบัติหลายแนวทางการเลือกใช้แนวทางใดนั้นก็ควรพิจารณาจากความพร้อมของชุมชนเป็นสำคัญ รวมไปถึงพิจารณาจากประเด็นอื่น ๆ ดังนี้

1) ความต้องการของชุมชนหมายถึงชุมชนควรระบุความต้องการที่แท้จริงต่อการสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชนในการแก้ไขปัญหา

2) ความวิกฤตของปัญหาหมายถึงควรพิจารณาจากความรุนแรงของปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและเชื่อมโยงไปสู่การดำเนินชีวิตของสมาชิกในชุมชน

3) ความเป็นได้ในทางปฏิบัติหมายถึงความสามารถในการนำแนวทางการเสริมสร้างไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.3.3 แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพชุมชน

แนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนเป็นการกำหนดกรอบแผนการปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรในกลุ่มน้ำโดยมุ่งเน้นให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการจัดการที่สูงขึ้น โดยมีประเด็นในการดำเนินงานดังนี้

- 1) การประยุกต์ใช้ทุนทางสังคมของชุมชน
- 2) การสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทชุมชน
- 3) การพัฒนาศักยภาพและบทบาทผู้นำชุมชน
- 4) การสร้างและพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชน
- 5) การเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มและองค์กรเครือข่าย
- 6) สนับสนุนให้เกิดการวิจัยชาวบ้านด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 7) พัฒนาบทบาทการเป็นวิทยากรกระบวนการชุมชน
- 8) จัดลำดับความสำคัญของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 9) ส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 10) จัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของชุมชน
- 11) ส่งเสริมการดำเนินชีวิตของชุมชนแบบเศรษฐกิจพอเพียง
- 12) ปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานขององค์กรสนับสนุนชุมชน

การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาศักยภาพขององค์กรยุคใหม่ให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงและนำพาองค์กรให้สามารถทำงานสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสนับสนุนบทบาทขององค์กรชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้โดยที่หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรภายนอกเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานให้น้อยที่สุดเพื่อชี้ให้เห็นว่าชุมชนนั้นมีความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

2.4 การพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนแบบมีส่วนร่วม

2.4.1 แนวคิดการพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีของชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำควรเริ่มต้นที่การพัฒนาบทบาทของผู้นำชุมชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยควรส่งเสริมชักนำและโน้มน้าวใจให้บุคคลเหล่านี้ให้ความร่วมมือกับรัฐในการดำเนินงานด้านต่างๆอย่างต่อเนื่องรวมถึงต้องขยายแนวร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบของเครือข่ายให้กว้างขวางยิ่งขึ้นการมีเครือข่ายชุมชนจึงเป็นแนวทางในการเสริมสร้างการเรียนรู้ร่วมกันทั้งในด้านการวิเคราะห์ปัญหาการวางแผนและการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเพื่อลดข้อขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับชุมชนให้เกิดผลสำเร็จ

การรวมกลุ่มชุมชนในรูปแบบเครือข่ายจึงเป็นการประสานความร่วมมือเชิงพื้นที่และต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการมาสนับสนุนการเรียนรู้เช่นผู้นำร่วมแผนงานงบประมาณ

หน่วยงานสนับสนุนห้วงเวลาพื้นที่เป้าหมายตลอดจนการมีส่วนร่วมของมวลสมาชิกของเครือข่าย ดังนั้นการบริหารจัดการเครือข่ายจึงต้องเตรียมความพร้อมขององค์ประกอบเหล่านี้เพื่อให้สามารถสร้างเครือข่ายการเรียนรู้อย่างเป็นรูปธรรม

2.4.2 กระบวนการเข้าถึงชุมชน

นักพัฒนาซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นบุคคล/องค์กรภายนอกที่เข้ามาทำงานในชุมชน จะต้องทำความเข้าใจในบริบทของชุมชนอย่างใกล้ชิดโดยมีกระบวนการเข้าถึงชุมชนดังนี้

- 1) ศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมชุมชนให้ครอบคลุมในทุกมิติทั้งสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพชีวภาพรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ค่านิยมวัฒนธรรมและประเพณีชุมชนประวัติความเป็นมาของชุมชนการตั้งถิ่นฐานรวมตลอดจนภูมิหลังและความขัดแย้งที่ชุมชน
- 2) เริ่มต้นเข้าถึงผู้นำชุมชนเป็นลำดับแรกโดยเข้าพบปะหารือกับผู้นำชุมชนอย่างไม่เป็นทางการเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ที่นักพัฒนาจะเข้ามาดำเนินงานในพื้นที่
- 3) จัดเตรียมเอกสารและข้อมูลและแผนงานเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้กับหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสมาชิกในชุมชน
- 4) กำหนดบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในชุมชนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานพร้อมทั้งถ่ายทอดความรู้และแนวคิดในการเข้าร่วมดำเนินงานกับทางโครงการ
- 5) การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่หน่วยงานพัฒนาจะเป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้าร่วมดำเนินงาน
- 6) การรับฟังข้อมูลและสภาพปัญหา

2.4.3 การวิเคราะห์ระดับความต้องการของชุมชน

ในการวิเคราะห์ระดับความต้องการที่แท้จริงของชุมชนต้องเริ่มต้นจากการสำรวจสภาพแวดล้อมของชุมชนในด้านต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทุกมิติเพื่อประเมินสถานภาพปัญหาที่แต่ละชุมชนประสบอยู่หรือเคยประสบมาก่อนหน้านี้เพื่อเป็นฐานในการพิจารณาให้เห็นถึงความต้องการที่ชุมชนมีต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นการวัดระดับความต้องการของชุมชนเป็นการประเมินเพื่อบ่งชี้ความต้องการรับการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาการวัดระดับความต้องการสามารถกำหนดได้จากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ความวิกฤตของปัญหา
- 2) ความพร้อมและความร่วมมือของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความกระตือรือร้นของชุมชน
- 3) การสนับสนุนขององค์กรและเครือข่ายภายนอก
- 4) การศึกษาขอบเขตของการบริหารจัดการกับปัญหาเป็นการศึกษาถึงขอบเขตเชิงพื้นที่หรือขอบเขตของบทบาทภารกิจที่องค์กรหรือชุมชนจะสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

เมื่อได้วิเคราะห์ระดับความต้องการของชุมชนในการแก้ไขปัญหาแล้วขั้นตอนต่อไปเป็นการประเมินศักยภาพของชุมชนในการแก้ไขปัญหาโดยมากจะมุ่งเน้นให้ชุมชนเป็นผู้เรียนรู้กับปัญหาและแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับแรกสุดก่อนเพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเองมากกว่าจะพึ่งการสนับสนุนจากองค์กรหรือเครือข่ายภายนอกเป็นหลักเพราะท้ายที่สุดแล้วชุมชนต้องอยู่ร่วมกับพื้นที่อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการกับปัจจัยแวดล้อมที่จะคุกคามให้เกิดปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.4 การสร้างแผนชุมชน

การสร้างแผนชุมชน (Community Planning) เป็นกระบวนการสังเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนเพื่อนำไปสู่การวางแผนการจัดกับสภาพปัญหาเหล่านั้นโดยใช้ความต้องการของชุมชนเป็นเป้าหมายที่ต้องกระทำให้บรรลุแผนชุมชนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสมาชิกในชุมชนเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยพิจารณาจากศักยภาพและความพร้อมของชุมชนเป็นหลักซึ่งองค์ประกอบในการสนับสนุนกระบวนการสร้างแผนชุมชน ดังนี้

- 1) ความต้องการร่วมของสมาชิกในชุมชน
- 2) บทบาทของผู้นำชุมชน
- 3) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน
- 4) กระบวนการในการจัดทำแผนชุมชน
- 5) การผลักดันแผนชุมชนสู่การปฏิบัติ

2.4.5 การจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) หมายถึงบุคคลกลุ่มคนองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือการได้รับประโยชน์ผลกระทบอันเป็นผลมาจากการดำเนินงานโดยทั่วไปผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเป็นผู้ที่ต้องให้ความสำคัญต่อการปัญหาหรือประเด็นการพัฒนาซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (Primary Stakeholders) เป็นกลุ่มคนที่มีอิทธิพลสูงหรือมีบทบาทโดยตรงต่อความสำเร็จ/ล้มเหลวในการดำเนินงาน

2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง (Secondary Stakeholders) เป็นกลุ่มคนที่มีอิทธิพลรองลงมาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักหรือมีบทบาทโดยอ้อมต่อความสำเร็จ/ล้มเหลวในการดำเนินงาน

2.4.6 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน

การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยองค์ประกอบที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายเนื่องจากการมีส่วนร่วมจะมีความเข้มข้นแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของชุมชนอีกทั้งความสามารถในการควบคุมปัจจัยต่างๆของผู้ที่ต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นบ่อยครั้งที่ผู้จัดกระบวนการไม่ใส่ใจกับระดับความสำคัญของหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทำให้ใน

กระบวนการมีส่วนร่วมไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการได้ ดังนั้นผู้จัดกระบวนการจึงต้องมีทักษะประสบการณ์ที่เพียงพอในการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ และให้ปัจจัยเหล่านั้นเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมให้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงได้

2.4.7 การระดมพลังสมองในงานการมีส่วนร่วมของชุมชน

การระดมพลังสมอง (Brainstorming) เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่จะช่วยทำลายวิธีการขีดขวางความคิดและยังช่วยในการแสวงหาความคิดที่แยกย่อยในบางเรื่องที่ไม่สามารถทำลายความคิดออกไปได้ การใช้เทคนิคการระดมพลังสมองถือเป็นทางเลือกที่เหมาะสมยิ่งเพราะการระดมพลังสมองช่วยในการค้นหาคำตอบที่ต้องการและสามารถขจัดคำตอบที่ไม่ต้องการออกไปเป็นวิธีในการรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ให้เป็นระบบหมวดหมู่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีขั้นตอนในการระดมพลังสมอง ดังนี้

- 1) กำหนดประเด็นที่ต้องการจะระดมพลังสมองให้ชัดเจน
- 2) การเตรียมเวทีในการระดมพลังสมอง
- 3) กำหนดกติกาในการระดมพลังสมอง
- 4) กระบวนการระดมพลังสมองแบบมีส่วนร่วม
- 5) การสรุปประเด็นและการนำไปปฏิบัติ

2.4.8 การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้วยผู้นำที่เข้มแข็ง

ผู้นำชุมชนที่ดีควรมีทัศนคติในการพัฒนาชุมชนและการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแนวทางที่ถูกต้องด้วยแต่เชื่อว่าผู้นำทุกคนจะมีพื้นความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาในมิติต่าง ๆ เท่าเทียมกันดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อให้เขาเหล่านั้นทำงานในชุมชนได้อย่างคล่องตัวและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความต้องการของชุมชน

การเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชนมีมุมมองที่หลากหลายที่ผู้นำสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างกว้างขวางการพัฒนามนุษย์ให้มีศักยภาพนั้นจะต้องมีการพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้าน คือ

- 1) ด้านพฤติกรรมและวิธีใช้ชีวิตตลอดจนการทำงานหาเลี้ยงชีพเป็นระดับของการปรากฏตัวของการแก้ไขปัญหา
- 2) ด้านจิตใจเช่นพัฒนาคุณธรรมความเข้มแข็งมั่นคงของจิตใจและสภาพจิตใจที่ดีงามรวมทั้งความสุข
- 3) ด้านปัญญาหรือปรีชาญาณคือความรู้ความเข้าใจต่างๆรวมทั้งแนวความคิดทัศนคติและค่านิยมดังนั้นหากไม่มีการพัฒนาคนแล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นเป็นปัญหาหายาวย้อนขึ้นมาบนปัญหาระยะยาว

ดังนั้นการที่จะทำให้ผู้นำชุมชนมีความเข้มแข็งทั้งวิธีคิดและวิธีปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรกลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานตามแนวทางของ “ธรรมจักรแห่งการเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชน” โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) เป็นผู้ที่มีรู้จักใช้ปัญญา (Intellectual) ในการพิจารณาไตร่ตรองงานพัฒนาชุมชน และการจัดการทรัพยากรอย่างละเอียดถี่ถ้วน

2) การเสาะแสวงหาความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ (Knowledge) เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรอยู่เสมอ

3) การสำรวจสภาพแวดล้อมและความเป็นไปของชุมชน (Research) ด้วยกระบวนการศึกษาวิจัยชุมชนแบบเข้มข้นโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัยในรูปแบบของ “ประชาพิจัย” อย่างจริงจัง

4) การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Networking) ในการทำงานกับหน่วยงานต่างๆทั้งที่เป็นหน่วยงาน/องค์กรที่ดำรงอยู่ในชุมชนและนอกชุมชนโดยไม่แยกว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน

5) กระบวนการเรียนรู้ของสมาชิกในชุมชน (Learning) โดยที่ผู้นำชุมชนต้องเป็นผู้ในการเปลี่ยนแปลงและเป็นแบบอย่างในการเสริมสร้างการเรียนรู้ของชุมชนร่วมกันกระบวนการเรียนรู้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีที่หลากหลายเช่นการเสวนาการเปิดเวทีสาธารณะเวทีประชาคมการประชุมเชิงปฏิบัติการการประชุมสัมมนาการศึกษาดูงาน เป็นต้น

6) การแสวงหาโอกาสในการระดมทุน (Fund) หรือทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการได้อย่างเพียงพอ

7) การประยุกต์หรือนำเอาทุนชุมชน (Social Capital) มาใช้ในการพัฒนาชุมชนหรือการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะทุนทางองค์กรชุมชนทุนทางภูมิปัญญาของชาวบ้านสามารถนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรได้ทั้งสิ้น

8) การรู้จักทบทวนและปรับปรุง (Review and Revise) แนวทางการทำงานอย่างต่อเนื่องต้องทบทวนและปรับปรุงการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่ของรัฐรวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนการทบทวนและปรับปรุงการทำงาน

2.4.9 รูปแบบในการจัดการชุมชนเพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นการดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยไม่ทำลายโอกาสในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นหลังดังนั้นการจัดการชุมชนจึงควรยึดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาแบบทางสายกลางหมายถึงการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืนอันมีรูปแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการชุมชนได้ดังต่อไปนี้

1) สนับสนุนการจัดการป่าชุมชนขนาดเล็กหมายถึงป่าไม้ที่มีพื้นที่อยู่ในระยะประชิดกับชุมชนและสมาชิกชุมชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่าเนื่องจากชุมชนบนพื้นที่ต้นน้ำส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพิงทรัพยากรจากป่า

2) การปรับปรุงแบบการเกษตรกรรมแบบผสมผสาน โดยเริ่มจากการปรับวิธีการผลิตพืชเกษตรจากพืชเชิงเดี่ยวมาสู่การเกษตรแบบพืชผสมผสานทั้ง ไม้ยืนต้นพืชสมุนไพร พืชสวนครัวหรือบ่อน้ำพืชที่ผลิตได้สามารถนำมาใช้ในครัวเรือนบางส่วนอาจนำไปจำหน่ายยังตลาดภายนอก

3) สร้างความเข้มแข็งของกลุ่มองค์กรชุมชนความเข้มแข็งของกลุ่มองค์กรชุมชนเกิดจากการร่วมมือในการสร้างพลังต่อรองของสมาชิกในชุมชนที่ต้องการพัฒนาตนเองและชุมชนให้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

4) การฟื้นฟูระบบนิเวศต้นน้ำโดยชุมชนมีส่วนร่วมระบบนิเวศต้นน้ำเป็นหน่วยพื้นที่ที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยเน้นการฟื้นฟูฐานทรัพยากรดินน้ำป่าไม้ชุมชนไปพร้อมๆกันวิธีการฟื้นฟูระบบนิเวศต้นน้ำ

5) การเสริมสร้างศักยภาพการเรียนรู้ของชุมชนในการอนุรักษ์ต้นน้ำเป็นการดำเนินการโดยการพัฒนาศักยภาพของชุมชนเยาวชนและองค์กรชุมชน ในท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติการพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้สามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ

การนำรูปแบบการเสริมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการทำงานระดับพื้นที่มีประเด็นของข้อเสนอแนะที่ต้องคำนึงถึงดังต่อไปนี้

1) ในแต่ละชุมชนมีความต้องการในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันดังนั้นควรเลือกใช้รูปแบบการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนตามความต้องการของพื้นที่เป็นหลักสำคัญ

2) ควรมีการสำรวจข้อมูลระดับชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการทำงานอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจและวางแผนในด้านต่าง ๆ ข้อมูลที่สำรวจได้ควรมีการวิเคราะห์/สังเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ

3) นักวางแผนชุมชนต้องมีประสบการณ์และทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องดังนั้นจึงควรเป็นบุคคลที่มีความยืดหยุ่นในการทำงานและมีทักษะในการปฏิบัติงานโดยชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงรวมทั้งต้องเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานเพื่อให้เกิดความไว้วางใจของชุมชน

4) ในการปฏิบัติงานควรมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นเอกภาพและกลมกลืนทั้งการประสานแผนบุคลากรงบประมาณและพื้นที่ปฏิบัติงาน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม

ทุนทางสังคมหมายถึงฐาน (ทุน) ทรัพยากรธรรมชาติฐาน (ทุน) วัฒนธรรมประเพณี ค่านิยมเกี่ยวกับความเอื้ออาทรและความสามัคคีที่ทำให้คนมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกันมีระบบคิด หรือวิถีชีวิตปฏิบัติกรรวมความคิดความรู้สติปัญญากำลังและความชำนาญที่มีอยู่ไปใช้ในการ จัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกันรวมทั้งมีกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอีกด้วยทุนทางสังคมเป็น คุณค่าเดิมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทยทุนทางสังคมสามารถก่อให้เกิดพลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนได้พลัง ในที่นี้ได้แก่พลังแห่งปัญญาหรือความรู้ซึ่งเป็นพลังที่จะช่วยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้จริง และยั่งยืน

ทุนทางสังคมหมายถึงผลรวมของสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมทั้งในส่วนที่ได้จากการสัง สมและการต่อยอดรวมถึงการรวมตัวของคนที่มีความรู้เพื่อสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมบนพื้นฐาน ของความไว้วางใจเชื่อใจสายใยแห่งความผูกพันและวัฒนธรรมที่ดำรงซึ่งหากนำมาพัฒนาและใช้ ประโยชน์อย่างเหมาะสมแล้วจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติและสังคมให้สมดุลและ ยั่งยืนได้ทุนทางสังคมของชุมชนสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนเช่นทรัพยากรดินทรัพยากรป่าไม้สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำทรัพยากรแร่ธาตุ ฯลฯ

2) ทุนทรัพยากรบุคคลอันหมายถึงผู้รู้ในชุมชนเช่นกำนันผู้ใหญ่บ้านนายกองกิจการ บริหารส่วนตำบลปราชญ์ชาวบ้านผู้เฒ่าในชุมชนผู้นำทางศาสนาและพิธีกรรม ฯลฯ

3) ทุนทางภูมิความรู้และภูมิปัญญาอันหมายถึงวิถีคิดความรู้ความฉลาดและการ ประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตเช่นความรู้ในเรื่องสมุนไพรพื้นบ้านการ รักษาโรคด้วยยาสมุนไพรความรู้ในเรื่องการประกอบอาหารพื้นบ้านความรู้ในเรื่องการดูแลรักษา ทรัพยากรของชุมชนภูมิปัญญาในการดูแลป่าต้นน้ำ ฯลฯ

4) ทุนทางองค์กรและสถาบันในชุมชนอันประกอบด้วยวัดหรือศาสนสถานสถาน อนามัยตำบลโรงเรียนที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำนักงานสหกรณ์การเกษตรและองค์กร อื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยชุมชน ฯลฯ

5) ทุนทางสถานที่/โครงสร้างพื้นฐานและถาวรวัตถุเช่นหอกระจายข่าวชุมชนที่อ่าน หนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านศาลาประชาคมศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลโครงข่ายถนน เชื่อมโยงระหว่างตำบลแหล่งน้ำประจำหมู่บ้านระบบประปาภูเขาและบ่อบาดาล ฯลฯ

ดังนั้นหากจะใช้ทุนทางสังคมในแต่ละพื้นที่ที่มีอยู่เพื่อประโยชน์สำหรับการจัดการ ทรัพยากรน้ำจึงเป็นไปในลักษณะของการใช้ทุนทางสังคมให้เป็นกลไกที่เอื้อให้ชุมชนหันมาร่วมมือ ร่วมใจเพื่อดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำได้อย่างเต็มศักยภาพมีความสอดคล้องกับ วิถีและวัฒนธรรมที่สอดคล้องแทรกซึมรวมไปกับแบบแผนการดำรงชีวิตซึ่งในที่สุดแล้วย่อมสะท้อนภาพ

การอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนกับสิ่งแวดล้อมที่กลมกลืนมีการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันและสอดคล้องกันไปตามวิถีธรรมชาติอันเป็นเป้าประสงค์สูงสุดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

2.6.1 กลุ่มน้ำและพื้นที่ลุ่มน้ำ

กล่าวไว้ว่าพื้นที่ลุ่มน้ำหมายถึงหน่วยของพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำเป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำนั้นๆเมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นจะไหลลงสู่ลำธารสายย่อย ๆ (Sub-order) แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่และรวมกันออกสู่แม่น้ำสายหลัก (Mainstream) จนไหลออกปากน้ำ (Outlet) ในที่สุด

2.6.2 การจัดการลุ่มน้ำ

ความหมายของการจัดการลุ่มน้ำหมายถึงการจัดการพื้นที่เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณมากพอคุณภาพดีการไหลสม่ำเสมอพร้อมทั้งควบคุมเสถียรภาพของดินลดความเสี่ยงภัยจากน้ำท่วมและจัดการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการลุ่มน้ำจึงเปรียบเสมือนการจัดการทั้ง โครงสร้างและบทบาท/หน้าที่เป็นการจัดการแบบผสมผสานหมายถึงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทุกชนิดหรือทุกประเภทต้องวางแผนการจัดการแบบผสมผสานทั้งแนวตั้งและไม่ว่าจะเป็นจัดการป่าไม้สัตว์ป่าดินและที่ดินหินและแร่เมือง/ชุมชนอุตสาหกรรมฯลฯ ในทำนองเดียวกันต้องวางแผนการจัดการแบบผสมผสานระหว่างพื้นที่สูงที่เนินและที่ราบไว้รองรับและสัมพันธ์ซึ่งกันและกันถ้าเกิดความผิดพลาดในการจัดการตอนหนึ่งตอนใดของลุ่มน้ำมักส่งผลกระทบต่อตอนอื่น ๆ เสมอ

ความหมายของปรัชญาหมายถึงความสำคัญปฏิบัติถ้าทำในสิ่งนั้น ๆ แล้วจะได้รับความสำเร็จและสัมฤทธิ์ผลที่ตั้งเป้าประสงค์เอาไว้ดังนั้นปรัชญาการจัดการลุ่มน้ำคือความเชื่อได้กระทำกิจกรรมทางการจัดการลุ่มน้ำที่ตั้งเป้าเอาไว้สัมฤทธิ์ผลทางการจัดการลุ่มน้ำนั้นคือลักษณะการไหล/การมีให้และคุณภาพเป็นไปตามต้องการ โดยต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปตามหลักวิชาการซึ่งปรัชญาทางการจัดการลุ่มน้ำคือ “เก็บน้ำไว้ในดินเก็บดินไว้กับที่และลดน้ำฤดูฝนเพิ่มน้ำฤดูร้อน”

2.6.3 หลักการจัดการลุ่มน้ำ

คือการจัดการลุ่มน้ำเป็นการจัดการพื้นที่ซึ่งมีสิ่งแวดล้อมหลากหลายรวมกันอยู่เป็นระบบพื้นที่ลุ่มน้ำหรือระบบนิเวศลุ่มน้ำดังนั้นถ้าจะกล่าวว่าการจัดการลุ่มน้ำก็คือการจัดการสิ่งแวดล้อมในระบบลุ่มน้ำเพื่อให้ทำงานร่วมกันสร้างผลผลิตหรือแสดงบทบาทของลุ่มน้ำในการ “ให้น้ำ” ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถและประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมในระบบลุ่มน้ำเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนตลอดไปให้น้ำและผลผลิตอื่น ๆ ควบคุมกันไปอย่างสม่ำเสมอทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้หลักการจัดการลุ่มน้ำทั้ง 3 ขั้นตอนได้แก่

1) การวางแผนการใช้ที่ดิน/การแบ่งเขตลุ่มน้ำพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละแห่งแต่ละพื้นที่มีลักษณะทั้งสมบัติทางเคมีฟิสิกส์และชีววิทยาแตกต่างกันจึงทำให้ดินแต่ละแห่งหรือแต่ละจุดมีสมรรถนะในการนำมาใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันไปในการจัดการลุ่มน้ำจึงจำเป็นต้องแบ่งชั้นประเภทที่ดินทั้งลุ่มน้ำตามสมรรถนะการใช้ประโยชน์ก่อนการดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้นเพื่อให้การจัดการลุ่มน้ำได้รับผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์อย่างแน่นอน

2) การใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำและมาตรการควบคุมตามวิธีการอนุรักษ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องตามหลักการและวิธีการอนุรักษ์วิทยาไม่ฟุ่มเฟือยและเป็นไปด้วยความระมัดระวังเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำเพื่อให้การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรที่ถูกต้องควรมีหลักดำเนินการตามประเภทของทรัพยากรเป็นสำคัญดังนี้

2.1) ทรัพยากรที่ใช้แล้วไม่รู้จักหมดสิ้นซึ่งได้แก่อากาศดินน้ำเป็นต้นทรัพยากรเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อมนุษย์และสัตว์ทั้ง ๆ ที่มีใช้ตลอดเวลาแต่ถ้าใช้แบบสุรุ่ยสุรายไม่ระมัดระวังทรัพยากรเหล่านี้มีการปนเปื้อนจนไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์ต่อไปจึงต้องมีหลักการให้ถูกต้อง

(1) ต้องใช้ทรัพยากรนั้น ๆ ปราศจากการปนเปื้อนของมลพิษเพื่อให้การใช้ไม่มีพิษมีภัยต่อร่างกายและทรัพยากรอื่น ๆ

(2) ต้องรักษาทรัพยากรที่สัมพันธ์หรือที่เกี่ยวข้องกันไม่สร้างปัญหาสภาพแวดล้อม

(3) ต้องรักษาชนิดปริมาณสัดส่วนและการกระจายของทรัพยากรลุ่มน้ำให้สามารถรักษาสมดุลทางธรรมชาติให้ดีที่สุด

2.2) ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปซึ่งได้แก่สินแร่ น้ำมันปิโตรเลียมก๊าซธรรมชาติ เป็นต้นการใช้ทรัพยากรเหล่านี้นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาการลดน้อยลงของทรัพยากรเหล่านี้แล้วของเสียจากทรัพยากรเหล่านี้มักก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงด้วยเช่นทำให้น้ำเสียอากาศเสียดินเสียหลักการในการใช้ทรัพยากรเหล่านี้คือ

(1) ต้องใช้ทรัพยากรเหล่านี้ตามความจำเป็นไม่ฟุ่มเฟือยด้วยความระมัดระวัง

(2) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) ต้องใช้ไม่ให้เกิดปัญหามลพิษ

2.3) ทรัพยากรที่ใช้แล้วมีทดแทนได้ซึ่งได้แก่ทรัพยากรประมงป่าไม้มนุษย์สัตว์ เป็นต้นเป็นทรัพยากรที่ค่อนข้างอ่อนแอเมื่อมีภัยมากระทบก็จะส่งผลกระทบตามมาหลักการใช้ทรัพยากรเหล่านี้คือ

(1) ต้องใช้ส่วนที่เพิ่มพูนของทรัพยากรนั้น ๆ

(2) ต้องควบคุมและรักษาส่วนที่เป็นต้นทุน (Stock) ให้มีศักยภาพในการผลิตส่วนที่เพิ่มพูนได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดไป

(3) ต้องกำจัดมลพิษที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อต้นทุน (Stock) ของทรัพยากรนั้น ๆ

(4) ใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมต่อทรัพยากรนั้น ๆ

3) การควบคุมของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อมในการจัดการลุ่มน้ำขั้นตอนที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีคือมาตรการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมซึ่งการควบคุมในที่นี้มีไว้เป็นพิษที่เป็นสารเคมีที่เป็นเชื้อโรคหรือลักษณะกายภาพมิให้เปลี่ยนแปลงไปแต่อาจเป็นการป้องกันมลพิษทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย

2.6.4 แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้กำหนดไว้ในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

1) การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

1.1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ โดยต่อยอดภาคประชาสังคมจังหวัดขยายออกเป็นภาคประชาสังคมลุ่มน้ำที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงพร้อมทั้งเชื่อมโยงให้เป็นเครือข่ายในการร่วมบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกับลุ่มน้ำใกล้เคียงเพื่อเจียนน้ำต้นทุนระหว่างกัน

1.2) การสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นจัดทำแหล่งน้ำขนาดเล็กและฝายแม้ว (Checkdam) เพื่อชะลอน้ำเสริมความชุ่มชื้นเพื่อคืนความสมบูรณ์ให้กับป่าและดักตะกอน

1.3) การจัดระบบฐานข้อมูลน้ำให้ทันสมัยให้สามารถใช้ประโยชน์การวางแผนสนับสนุนกิจกรรมของภาคการผลิตและในการเป็นระบบเตือนภัยถึงสถานการณ์น้ำ

1.4) กำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดรวมค่าบำบัดน้ำเสียไว้ในค่าน้ำประปาโดยให้คิดในอัตราที่ก้าวหน้าโดยสนับสนุนให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบรวบรวมและบำบัดให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมพื้นที่ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้มีระบบบำบัดน้ำเสียแหล่งกำเนิดทั้งจากภาคอุตสาหกรรมฟาร์มเลี้ยงสัตว์ภาคบริการและครัวเรือน

1.5) การใช้โอกาสในการมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อบริหารจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศให้ต่างได้ประโยชน์ร่วมกันเช่นการเจรจากับจีนเวียดนามกัมพูชาลาวและพม่าภายใต้อนุสัญญาความร่วมมือของกลุ่มประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekhong Sub-region : GMS) เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงร่วมกันเป็นต้น

2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพหุภาคีโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงโดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนภายในท้องถิ่นทั้งนี้ภายใต้ขอบเขต

แห่งสิทธิและหน้าที่ที่ชัดเจนตลอดกระบวนการเข้ามีส่วนร่วมโดยจะต้องไม่เป็นการลดทอนผลประโยชน์ของคนทั้งชาติโดยรวม

2.7 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารจัดการน้ำ

2.7.1 ปรัชญาและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 25 ปีตั้งแต่ก่อนวิกฤติทางเศรษฐกิจและภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมั่นคงและมั่นคงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัวระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวหน้าทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ความพอเพียงหมายถึงความพอประมาณอย่างมีเหตุผลรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับแก้กันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอนในขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีจิตสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริตและให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสมดำเนินชีวิตด้วยความอดทนมีความเพียรและสติปัญญาและความรอบรู้ที่เหมาะสมมีความรอบคอบเพื่อให้เกิดความสมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุสังคมและสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา”

อาจกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจพอเพียงเป็นรูปแบบการดำเนินชีวิตของคนไทยให้อยู่อย่างพอประมาณตนเดินทางสายกลางมีความพอดีและพอเพียงกับตนเองครอบครัวและชุมชนโดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยจากภายนอกต่าง ๆ ที่เราไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งสำคัญต้องรู้จักการพึ่งพาตนเองโดยไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนและรู้จักการนำทรัพยากรที่เรามีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวันเช่นรู้จักการนำปัจจัยพื้นฐานมาใช้ในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุขสบายและพอเพียงกับตนเอง

2.7.2 เศรษฐกิจพอเพียงกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

กล่าวคือเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิต ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความพอเพียงเป็นการดำเนินการที่ตอบสนองต่อการดำรงอยู่แบบเกื้อกูลซึ่งกันและกันทั้งระดับบุคคล ครอบครัวชุมชนและสังคมยังหมายรวมถึงความใส่ใจต่อสรรพสิ่งในระบบนิเวศความพอเพียงเป็นการดำเนินการบนทางสายกลางที่ไม่เน้นการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดแต่เน้นการช่วยเหลือต่อกัน เพื่อดำรงอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขกายใจและจิตวิญญาณ

เมื่อนำเรื่องความพอเพียงมาใช้กับเศรษฐกิจจึงหมายความว่ามุ่งเน้น ประโยชน์ต่อการผลิตแปรรูปการตลาดเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยไม่ทำลายความ สมดุลของระบบนิเวศทางธรรมชาติเศรษฐกิจพอเพียงจึงต้องเริ่มต้นที่การยกระดับความคิดและ จิตใจไม่ให้ความสำคัญกับวัตถุมากเกินไปจนทำให้คุณค่าและวัฒนธรรมชุมชนเปลี่ยนไป

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาบูรณาการ เข้าด้วยกันได้เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นการจัดการเพื่อให้ทรัพยากรมีความอุดม สมบูรณ์ตามธรรมชาติโดยที่มนุษย์ไม่ต้องเข้าไปปรับเปลี่ยนธรรมชาติการจัดการจึงเป็นเพียงการ ควบคุมดูแลมิให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินขีดความสามารถในการรองรับ ได้ปรากฏการณ์น้ำท่วมฉับพลันดินถล่มในหลายพื้นที่ของประเทศสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนขาดการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ สูงชันการเพาะปลูกพืชเกษตร โดยขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสมรวมถึงการตั้งถิ่นฐาน ชุมชนในพื้นที่ดินน้ำล้นมือที่พิพลาต่อความอยู่รอดของทรัพยากรธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งทรัพยากรดินน้ำป่าชุมชน (เรียกรวมกันว่าระบบ นิเวศลุ่มน้ำ) ได้รับการคุ้มครองและจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนยาวนาน ได้นั้นไม่ได้ หมายความว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายต้องแสวงหางบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อฟื้นฟู ระบบนิเวศทางธรรมชาติเพราะแม้ว่าจะมีการลงทุนและการจัดสรรงบประมาณมากเท่าใดก็ไม่ได้ เป็นเครื่องยืนยันว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนเนื่องจากหากชุมชนในท้องถิ่น ไม่ได้ความร่วมมือในการบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นก็จะเสื่อมโทรมอีกต่อไป

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นการนำเอาความเป็นทาง สายกลางการเข้าถึงความเป็นไปของธรรมชาติการเกื้อกูลของสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศมาใช้ใน การจัดการเป็นการจัดการที่เริ่มต้นจากการปฏิบัติจริงให้เป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อพิสูจน์ความสำเร็จของ การจัดการทรัพยากรน้ำขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ชุมชนใช้ทรัพยากรน้ำเหล่านั้นได้อย่างยั่งยืน

ในเชิงของการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงยังเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายได้อย่างเข้มแข็งเนื่องจาก นโยบายที่ค้ำยันต้องเป็นนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมีความเสมอภาค

เท่าเทียมและให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนในการนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ได้ในชีวิตจริงของแต่ละบุคคลหรือชุมชนความพอเพียงจึงส่งผลต่อการดำเนินนโยบายที่ไม่เน้นการลงทุนมหาศาลไม่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบแข่งขันก็รัฐสามารถดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ได้ยอมเป็นการสร้างหลักประกันให้กับชุมชนและสังคมได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการดูแลและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หากพิจารณาในแง่ของการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอาจหมายถึงการเห็นความสำคัญของการสร้างความสมดุลของทรัพยากรน้ำเช่นการดูแลรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำและกำหนดกติกาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำร่วมกันโดยไม่เป็นการทำให้ทรัพยากรน้ำเสื่อมโทรมลงไปเป็นการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

1. ความเป็นมาของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัจจุบันรัฐบาลของทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานสาธารณะต่างก็กำลังเผชิญกับความท้าทายที่หลากหลายและรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้งจากแรงบีบคั้นจากเศรษฐกิจโลก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเรียกร้องเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงส่งผลให้รัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ต้องตกอยู่ภายใต้แรงกดดันทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อให้มีการพัฒนาและปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยมีการเรียกร้องให้มีความสามารถรับผิดชอบและมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนทั้งพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในและภายนอก โดยผลักดันให้มีการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จับต้องได้ และประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้สนใจเพียงกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังให้ความสนใจถึงผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ที่พึงปรารถนาด้วย (Jody Z. Kusek & Ray C. Rist, 2004, p. 1-45)

ซึ่งหากมองย้อนกลับไปในช่วงอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ความท้าทายที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น ได้มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของแนวความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยในระยะกว่า 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามที่จะดำเนินการบริหารระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะที่แตกต่างกัน ระบบที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง ในช่วงทศวรรษ 1960 ได้แก่ ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting Systems : PPBS) โดยแนวทางดังกล่าวได้รับการพัฒนาและมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายเป็นเวลาถึง 15 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ โดยได้เริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ แล้วขยายต่อไปยังประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศอื่น ๆ (World Bank, 1997, p. 52) ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (PPBS) เน้นการวางแผนทางการเงินและการวิเคราะห์ราคา เป็นการบริหารปัจจัยนำเข้าอย่างเข้มงวด ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost - Benefit Analysis : CBA)

ซึ่งหากมองย้อนกลับไปในช่วงอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ความท้าทายที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของแนวความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยในระยะกว่า 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามที่จะดำเนินการบริหารจัดการระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะที่แตกต่างกัน ระบบที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 1960 ได้แก่ ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting Systems : PPBS) โดยแนวทางดังกล่าวได้รับการพัฒนาและมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายเป็นเวลาถึง 15 ปี

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ โดยเริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ แล้วขยายต่อไปยังประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศอื่น ๆ (World Bank, 1997, p. 52) ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (PPBS) เน้นการวางแผนทางการเงินและการวิเคราะห์ราคา เป็นการบริหารปัจจัยนำเข้าอย่างเข้มงวด ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost - Benefit Analysis : CBA)

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1970 แนวทางการบริหารได้รับอิทธิพลจากโครงการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และโครงการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแนวความคิดในการบริหารงานในเชิงวิศวกรรมและการจัดการเชิงระบบ จึงได้มีการนำแนวทางการบริหารแบบการจัดการโครงการโดยเน้นกิจกรรม (Programme Management by Activity : PMBA) ซึ่งการบริหารงานแนวนี้เป็นการผสมผสานเครื่องมือและวิธีการดำเนินงานในหลายรูปแบบเพื่อวางแผนและกำหนดตารางเวลา การปฏิบัติงาน เช่น การแจกแจงรายละเอียดโครงสร้างงาน (Work Breakdown Structure : WBS) แผนภูมิปฏิบัติงานแบบ Gantt Chart วิธีวิถีวิกฤติ (Critical Path Method : CPM) และการประเมินโครงการและการทบทวนเทคนิคดำเนินงาน (Programme Evaluation and Review Technique : PERT) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นเทคนิคพิมพ์เขียว (Blue - Print) ซึ่งเน้นการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานตามตารางการดำเนินงานที่ได้กำหนดเอาไว้ นอกจากนั้นในช่วงกลางทศวรรษ 1970 แนวความคิดในการบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ (Management By Objective : MBO) ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐ แนวทางในการบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ (MBO) จะเปิดโอกาสให้ผู้จัดการหรือผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดและปฏิบัติงาน โครงการภายใต้เงื่อนไขวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators) (Charles R. Macdonal, 1982, p. 27) การบริหารแนวนี้ทำให้สามารถควบคุมการทำงานให้ได้ตามเป้าหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและคณะผู้ปฏิบัติงานได้ วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำระบบการบริหารงานแบบ MBO ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (Logical Framework Approach : LFA) เริ่มใช้โดยองค์การพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (The U.S. Agency for International Development : USAID) ซึ่งต่อมาได้มีการประยุกต์และปรับปรุงใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย บางครั้งถูกเรียกว่า (Logframe หรือ Logical Framework : LFA) แต่อย่างไรก็ตามการบริหารงานโดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ หรือ MBO ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจังแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของการบริหารงานแนวนี้ และเพื่อแก้ไขจุดด้อยของการบริหารงานมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงได้มีแนวคิดเพื่อกำหนดแนวทางการวางแผนที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์โครงการ (Objectives - Oriented Project Planning) ซึ่งหมายรวมถึง การกำหนดมาตรฐานขั้นตอนการวิเคราะห์แบบมีส่วนร่วม การแก้ปัญหา และการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างองค์กรที่ร่วมดำเนินงาน และกลุ่มเป้าหมาย การใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (LFA) ทำให้การบริหารแบบมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ (MBO) มีจุดแข็งเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1980 แนวความคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้เข้ามามีบทบาทในการปรับแนวทางการบริหารงานภาครัฐ ไปสู่ลักษณะงานที่คล้ายกับภาคเอกชนกล่าวคือ การมองประชาชนเป็นลูกค้า (Client and Service Oriented) โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการให้บริการ มาตรฐานการให้บริการ และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากแนวความคิดในการบริหารงานดังกล่าว ทำให้มีการพัฒนาระบบการบริการและควบคุมคุณภาพจนนำไปสู่การให้ความสำคัญกับการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และคุณภาพของการให้บริการภาครัฐ และความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ของการบริหารงานภาครัฐ และแนวคิดดังกล่าวได้รับการต่อยอดในองค์การระหว่างประเทศทำให้มีการกระจายแนวความคิดในการบริหารที่กว้างออกไปยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกที่รวมกลุ่มกันเป็นองค์การพัฒนา และในการประชุมของสหประชาชาติ (UN Conference) เมื่อต้นทศวรรษ 1990 โดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และได้มีการเผยแพร่หลักการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ (Development Effectiveness Principles) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้รวมเอาแนวความคิดในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหนึ่งในจุดมุ่งหมายของการพัฒนา (Werner Meier, 2003, p. 2-4)

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 ได้มีการประชุมสุดยอดองค์การสหประชาชาติ (United Nations Millennium Summit) โดยผู้นำจาก 189 รัฐได้ร่วมกันประกาศคำประกาศแห่งปี ค.ศ. 2000 (Millennium Declaration) และได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาไว้ 8 จุดมุ่งหมาย 18 เป้าหมาย และ 48 ตัวชี้วัด คำประกาศแห่งปี ค.ศ. 2000 จึงเป็นการนำไปสู่ความสนใจของประเทศต่าง ๆ ในการบริหารงานที่มีการประเมินผลการดำเนินงานผ่านระบบตัวชี้วัด และต่อมาเมื่อมีการจัดทำข้อตกลงที่เรียกว่า Monterrey Consensus ของการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องเงินช่วยเหลือสำหรับการพัฒนาเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 ได้กำหนดให้มีการวัดผลการดำเนินงานจากผลสัมฤทธิ์ (Results) ความเคลื่อนไหวขององค์การระหว่างประเทศ ทำให้แนวความคิดเรื่องการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้รับความสนใจจนนำไปสู่การปฏิบัติในวงกว้างยิ่งขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นพอสรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงานจากการควบคุมงบประมาณโดยส่วนกลาง มาเป็นการควบคุมรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการ การปฏิบัติงานของกิจกรรม และต่อมาเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ และปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งพัฒนาการของการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึงทศวรรษที่ 1980 สามารถสรุปให้เห็นความสัมพันธ์ดังในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงสรุปแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึง 1980

จุดมุ่งหมาย	เครื่องมือ	ช่วงเวลา	แนวทางการบริหาร
บริหารงบประมาณ	CBA, PPBS	ทศวรรษ 1960	การวางแผนทางการเงิน
ควบคุมกระบวนการ	WBS, CPM, PERT, Gantt Chart	ทศวรรษ 1970	พิมพ์เขียว – การวาง กำหนดการ
บริหารวัตถุประสงค์	LEA, ZOPP	กลางทศวรรษ 1970	บริหารโดยมุ่ง วัตถุประสงค์
บริหารผลสัมฤทธิ์	QC, ISO, TQM	ทศวรรษ 1980	มุ่งเน้นผู้รับบริการและ การให้บริการ, การกำหนด มาตรฐานคุณภาพ

ที่มา : ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ (2553, หน้า 160)

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นได้มีความตื่นตัวในการบริหารงานที่มุ่งเน้นคุณภาพการบริหารงานภาครัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2532 โดยได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัดการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนโดยให้ทุกส่วนราชการกำหนดเวลาในการดำเนินงานเพื่อบริการประชาชน โดยส่วนราชการควรจะให้บริการประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน หากจะต้องติดขัดกระบวนการตรวจสอบหรือพิจารณาของคณะกรรมการหรือด้วยเหตุอื่น ๆ จะต้องแจ้งให้ผู้มารับบริการทราบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในการปฏิบัติราชการ และในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยให้มีการนำแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงานโดยมีการดำเนินงานในกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจภาคส่งออก และกรมการประกันภัยซึ่งเป็นต้นแบบและต่อมามีการขยายผลไปยังกรมต่าง ๆ ถึงปี พ.ศ. 2544 รวม 40 กรม และมีการขยายไปยังหน่วยงานของสำนักงานประกันสังคมทั่วภูมิภาค และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวม 81 แห่ง

ความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐที่สำคัญได้แก่ การออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติให้มีการดำเนินงานที่เน้นการประเมินผลงาน ความรับผิดชอบ การตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานภาครัฐ และสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการ

กำกับกำกับการปฏิบัติราชการ และให้มีผู้ประเมินอิสระในการประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ ดังนั้น จึงได้มีการสั่งการให้ทุกส่วนราชการ ทั้งในระดับกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา โดยให้การวางแผนเน้นผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพของการให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ส่งผลให้ทุกส่วนราชการจะต้องนำแนวคิดเรื่องการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้มีการจัดระบบและปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ โดยในระดับกระทรวงและกรมได้มีการแบ่งภารกิจเป็นกลุ่มงานรับผิดชอบ ส่วนระดับจังหวัดได้มีการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ 18 กลุ่มจังหวัด โดยทุกกลุ่มจังหวัดจะต้องมีวิสัยทัศน์การพัฒนาและยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันภายในกลุ่มจังหวัด และแต่ละจังหวัดจะต้องกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาและยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด โดยได้นำระบบการประเมินผลโดยตนเอง (Self Assessment Report) มาใช้ในการประเมินผลงาน และได้มีการจ้างหน่วยงานเอกชน ได้แก่ บริษัทที่ปรึกษาทริส จำกัด (Thai Rating Information System Co. : TRIS) เป็นผู้ดำเนินการประเมินผล และมีการเจรจาจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีเป็นการล่วงหน้า และให้มีการติดตามผลการดำเนินงานทุกปี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบในหลักการและรายละเอียดของแนวทางและวิธีการสร้างแรงจูงใจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการจะต้องทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการและทำข้อตกลงกับผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลและจะได้รับสิ่งจูงใจตามที่ได้ตกลงกันไว้ ทั้งนี้ได้มีการนำแนวคิดการวัดผลแบบสมดุล มาใช้ใน 4 มุมมอง ได้แก่ (1) มุมมองด้านประสิทธิผลในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ (2) มุมมองประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (3) มุมมองของคุณภาพของการบริการ และ (4) มุมมองของการพัฒนาองค์กร รวมไปถึงได้มีความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในรายละเอียด ซึ่งได้นำมาบังคับใช้กับส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดทั่วประเทศจนถึงปัจจุบัน

2. ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

Christopher Pollitt & Geert Bouckaert (2000, p. 96-133) ได้กล่าวถึงความแตกต่างหลากหลายในการให้คำจำกัดความของคำว่าผลสัมฤทธิ์ (Results) และยังไม่มียุติในการให้ความหมายของผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ประเมินผลสัมฤทธิ์ ประเมินเพื่อใครและประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วยเหตุผลใด หากมองในมุมมองของพลเมือง จะต้องการการบริการที่ราคาต่ำ แต่คุณภาพสูง สามารถเข้าถึงได้ และตอบสนองต่อความต้องการ ตลอดจนรวมถึงมุมมองของความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริการและความเชื่อถือได้ของภาครัฐ สามารถจัดให้เป็นหมวดหมู่ที่สำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการ (Operational Results) ซึ่งโดยหลักการจะเป็นผลสัมฤทธิ์ที่มีลักษณะแยกย่อยที่ชัดเจนและสามารถวัดผลในเชิงปริมาณได้หรือเป็นผลสัมฤทธิ์ในระดับที่เป็นผลงาน (Outputs) โดยที่ผลงานหลายผลงานอาจจะเกิดจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) เดียวกัน ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการมีประเด็นที่จะทำการวัดผลที่สำคัญได้แก่ ประเด็นของการประหยัดงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐาน การวัดกิจกรรมและผลงาน (Activities and Outputs) การวัดอัตราส่วนของผลิตภาพ และการวัดผลลัพธ์ และผลกระทบ อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการประหยัดไม่สามารถให้หลักประกันว่าจะทำให้ได้ผลงานหรือผลลัพธ์ การลดลงของค่าใช้จ่ายมิได้หมายถึงว่าการบริการจะดีขึ้นเสมอไป นอกจากนี้จากการศึกษาของ OECD พบว่าการตัดงบประมาณได้ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีหนี้สินเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น ตลอดทั้งเป็นการยากที่จะวัดผลงานและผลลัพธ์ เพราะผลลัพธ์นั้นมาจากหลายปัจจัย

กลุ่มที่สอง ผลสัมฤทธิ์ในระดับการพัฒนากระบวนการดำเนินงาน (Results as Process Improvement) หรือกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานที่ดีขึ้น (Better Co-Ordinated) เป็นการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมการบริหารไปสู่การมุ่งเน้นประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่าหากมีการพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้ดีขึ้นจะส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการดีขึ้น นอกจากนี้ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้ยังให้ความสำคัญกับความพึงพอใจ และความมุ่งมั่นของการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดผลงาน ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้นำไปสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มนี้มีอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญได้แก่ วัฒนธรรมของการบริหารที่จะเปลี่ยนจากระบบเดิมที่มุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการทำงานเป็นระบบที่มุ่งเน้นให้เกิดผลงานนอกจากนั้นการวัดความพึงพอใจมิใช่มีเพียงปัจจัยทางด้านวิธีการทำงานภายในองค์กรเพียงอย่างเดียวที่ส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจ แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือการควบคุมขององค์กร เช่น ปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

กลุ่มที่สาม ผลสัมฤทธิ์ที่ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการ (Results as System Improvement) โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ประการแรก การพัฒนาระบบการเมืองและการบริหารในภาพรวมให้เกิดความยืดหยุ่นมีความรวดเร็วในการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการ ด้วยขีดความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้ดีกว่า ตลอดทั้งสามารถที่จะรองรับแรงกดดันที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างขององค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการเปลี่ยนแปลงนี้จะใช้เวลาในการเรียนรู้ที่มีลักษณะเป็นพลวัตและปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสม ประการที่สาม การเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ การเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรที่หลากหลายให้มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อผลสำเร็จของหน่วยงาน และประการที่สี่ ระดับของความเชื่อถือ (Trust) ของประชาชนต่อ

องค์กรที่จะต้องเพิ่มขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม การดำเนินงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มนี้มีปัญหาเนื่องจาก บางกลุ่มวิชาชีพไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงให้ยืดหยุ่นได้ง่าย เช่น กรณีของศาลและการสร้างความเชื่อถือของประชาชน นับว่าเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ และการวัดขีดความสามารถตลอดทั้ง ความยืดหยุ่นเป็นเรื่องยากในวิธีการ

กลุ่มที่สี่ ผลสัมฤทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงของระบบจากเดิมไปสู่จุดที่พึงปรารถนา หรือวิสัยทัศน์ (Vision) ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งวิสัยทัศน์อาจจะแบ่งมุมมองได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก รูปแบบตลาด (Market Model) ซึ่งเน้นเรื่องการค้าของภาครัฐ และนำไปสู่การแปรรูปหน่วยงานภาครัฐ ลักษณะที่สอง รูปแบบรัฐบาลแบบมีส่วนร่วม (Participatory State) คือการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการ โดยผ่านการกระจายอำนาจและการดำเนินงานที่ไม่ยึดติดกับระบบราชการ ลักษณะที่สาม รูปแบบรัฐบาลที่ยืดหยุ่น (Flexible Government) คือ การปฏิบัติงานที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อม ไม่ยึดติดกับโครงสร้างที่ตายตัวขององค์กรและความมั่นคงของตำแหน่ง โดยการกระจายการดำเนินงานในลักษณะของสัญญาการปฏิบัติงาน

Canadian International Development Agency : CIDA (2001, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นวิธีการทำงานโดยมุ่งปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

Werner Meier (2003, p. 5-6) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นแนวทางการบริหารงานเพื่อให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยในการปฏิบัติงานจะมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยมีเนื้อหากำหนดกรอบการดำเนินงานขององค์กร เป็นเครื่องมือในการวางแผนยุทธศาสตร์ การบริหารความเสี่ยง ตลอดจนการติดตามและประเมินผลงาน นอกจากนี้ การบริหารงานมุ่งสัมฤทธิ์ยังมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ (Efficiency) และพัฒนาประสิทธิผล (Effectiveness) โดยกระบวนการเรียนรู้ขององค์กร และประการที่สอง เพื่อพัฒนาความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ต่อผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานโดยกระบวนการรายงานผลการดำเนินงาน โดยที่ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกภาคส่วนจะต้องร่วมกันกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นไปได้ ประเมินความเสี่ยง ติดตามความคืบหน้า รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนการบูรณาการบทเรียนที่ได้จากการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริหาร

Europe's Forum on International Cooperation : EUFORIC (2005, ออนไลน์) ในการประชุมแห่งยุโรปเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ (EUFORIC) ได้ให้คำจำกัดความของ

บริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นการสร้างโครงสร้างแรงจูงใจ ที่รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่สะท้อนถึงผลสำเร็จที่วัดจากผลลัพธ์

Annette L. Binnendijk (2006, p. 3-4) ได้ให้คำจำกัดความที่ครอบคลุมส่วนย่อย ๆ หลายประเด็น โดยเห็นว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์คือการเน้นหนักในประเด็นการพัฒนาผลงานเพื่อเป็นการประกันว่ากิจกรรมของรัฐจะต้องประสบผลสัมฤทธิ์ (Results) ตามที่ได้ตั้งเอาไว้ จึงมีความหมายเช่นเดียวกับการจัดการผลงาน (Performance Management) โดยที่มีส่วนประกอบที่สำคัญได้แก่ การวัดผลงาน (Performance Measurement) ทั้งนี้ การบริหารผลงานมีความหมายที่กว้างกว่าการวัดผลงาน เนื่องจากการบริหารผลงานจะรวมถึงการกำหนดจุดประสงค์ (Objective) การเลือกตัวชี้วัดผลสำเร็จ การตั้งเป้าหมาย การติดตามผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์และรายงานผลการดำเนินงาน ส่วนการวัดผลงานเป็นการวัดผลการผลิต (Production) เท่านั้น

United Nations Development Programme : UNDP (2010, p. 7-9) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้กล่าวเอาไว้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์คือการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถเป็นจริงได้ โดยมีการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานเปรียบเทียบกับผลสัมฤทธิ์ที่ได้ตั้งเอาไว้ และมีการนำบทเรียนที่ได้จากการดำเนินงานและผลการดำเนินงานไปใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานในอนาคต โดยวัตถุประสงค์หลักของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือการสร้างกรอบความสัมพันธ์ระหว่างแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) และการจัดการ (Management) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ (Learning) และความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ในสภาพการณ์ที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralized Environment) และประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Goals) ที่ชี้แนะแนวทางสำหรับการปฏิบัติ ประการที่สอง เป็นการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (Results) ที่จะได้รับอย่างชัดเจน และกำหนดแผนงาน (Programmes) กระบวนการ และทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ประการที่สาม เป็นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และรวบรวมผลการดำเนินงานไปพิจารณาในการวางแผนในอนาคต และประการสุดท้าย เป็นการพัฒนาความสามารถรับผิดชอบได้ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) จากผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงผลงานต่อไป

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543, หน้า 146) ได้กล่าวว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay)

ทิพาวิ เหมสุวรรณค์ (2544, หน้า 3) ได้กล่าวว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัว

บ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็น รูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 , หน้า 3) ได้กล่าวว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์การมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด โดยมีสูตรดังนี้

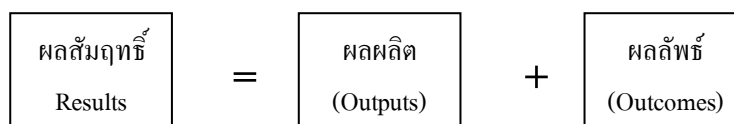
$$\text{ผลสัมฤทธิ์} = \text{ผลผลิต} + \text{ผลลัพธ์}$$

ผลผลิต หมายถึง กิจกรรม งาน หรือบริการที่ทำเสร็จสมบูรณ์แล้วเพื่อส่งให้ประชาชน ผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการ โดยตรง

ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นติดตามมา ผลกระทบหรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากผลผลิต ผลลัพธ์ จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการและสาธารณชน

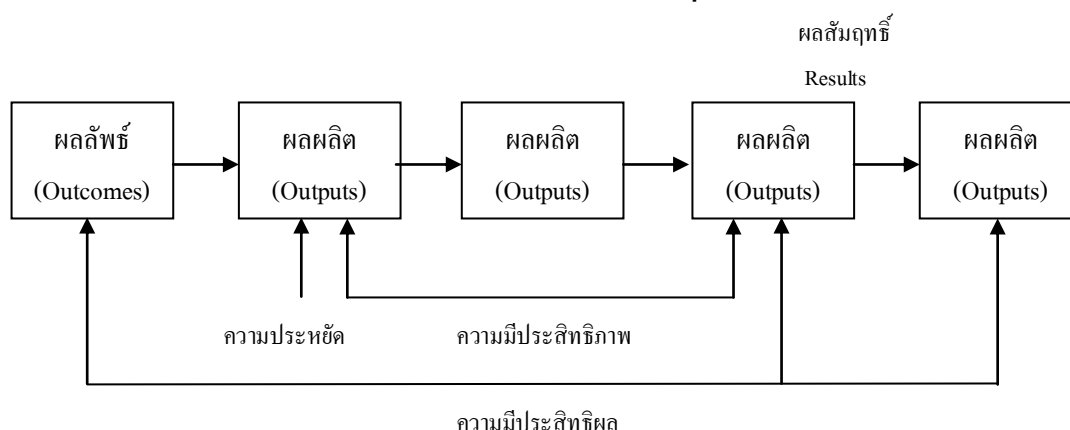
การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(Result Based Management - RBM)



คือ การบริหารที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน หรือผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก

กรอบแนวคิดเรื่องการวัดผลสัมฤทธิ์



ภาพประกอบที่ 7 กรอบแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 12)

จากที่กล่าวมาทำให้สามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานขององค์กร จึงเป็นการบริหารเพื่อการจัดทำให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด เน้นใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร และตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ความสำคัญของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

กล่าวได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นแนวทางที่ช่วยให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กร ให้ดีขึ้น โดยผู้บริหารระดับสูงจะมีรายงานผลการปฏิบัติงานจากระบบงานประยุกต์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องช่วยให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานว่าเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือได้เข้าใกล้การบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรมากน้อยเพียงใด และหากผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายหรือผิดประเด็น ผู้บริหารย่อมจะมีเวลาเพียงพอสำหรับปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อให้การทำงานบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กรได้ตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ ดังนั้น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงมีประโยชน์ต่อองค์กร ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 4-8)

1. ช่วยให้ผู้บริหารรู้ตำแหน่งขององค์กร ซึ่งผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องทราบว่าองค์กรอยู่ ณ ตำแหน่งใด ใกล้หรือไกลจากเป้าหมายหรือจะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ช่วยให้ผู้บริหารของส่วนราชการรู้ว่าองค์กรกำลัง ปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร งานที่ปฏิบัติมุ่งตรงไปสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียพึงพอใจการปฏิบัติงานขององค์กรเพียงไร การปฏิบัติงานภายในองค์กรอยู่ในความควบคุมหรือไม่ และควรปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ใดบ้าง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์สนับสนุนองค์กรให้สามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานภายในองค์กรและระหว่างองค์กรได้ องค์กรที่มีหน่วยงานย่อยหลายหน่วยซึ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกันสามารถใช้อัตราผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อยสำหรับการตั้งเกณฑ์เทียบ (Benchmarking) เพื่อหาว่าหน่วยงานใดมีผลการปฏิบัติงานดีที่สุด

2. ช่วยให้ผู้บริหารรู้ตำแหน่งขององค์กร ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องทราบว่าองค์กรอยู่ ณ ตำแหน่งใด ใกล้หรือไกลจากเป้าหมายหรือจะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ การบริหารแบบนี้ จะช่วยให้ผู้บริหารของส่วนราชการ ทั้งหลายรู้ว่าองค์กรกำลังปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร งานที่ปฏิบัติมุ่งตรงไปสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ประชาชน ผู้รับบริการหรือ

ผู้มีส่วนได้เสียมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานที่อาจจะวัดจากคุณภาพของการให้บริการขององค์กรเพียงไร การปฏิบัติงานภายในองค์กรอยู่ในความควบคุมหรือไม่ และควรปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ใดบ้าง นอกจากนี้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ยังช่วยให้ผู้บริหารได้ทราบความคืบหน้าของงานนั้นว่าเป็นไปในทิศทางที่กำหนดหรือไม่ เกิดผลที่ใกล้เคียงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสะท้อนไปถึงวิสัยทัศน์ขององค์กรเพียงใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับแนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะปัจจุบันของการดำเนินงาน

3. สนับสนุนองค์กรให้บรรลุวิสัยทัศน์ ระบบงานประยุกต์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) ที่ องค์กรหลายแห่งอาจจะพัฒนาขึ้นบนระบบสารสนเทศภายในองค์กร จะช่วยให้ผู้บริหารได้เห็นถึงรายงานผลการปฏิบัติงาน รายงานนี้เป็นเสมือนสัญญาณเตือนให้ผู้บริหารรู้ว่าขณะนี้ผลการปฏิบัติงานขององค์กรกำลังมุ่งตรงไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดหรือผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมาย เพื่อให้ผู้บริหารเร่งดำเนินการแก้ไข

4. แปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาระบบการบริหาร แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเพื่อวัดผล การปฏิบัติงานขององค์กรเปรียบเทียบกับเป้าหมาย องค์กรสามารถนำวิธีการนี้ไปช่วยทำให้กลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ขององค์กรเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยการแยกกลยุทธ์ออกเป็นแผนปฏิบัติการและแผนงาน/โครงการ พร้อมทั้งแบ่งความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่าง ๆ แล้วจึงวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานตามกลยุทธ์ตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่กำหนดไว้

5. ให้ข้อมูลเพื่อการสื่อสารและสร้างความเข้าใจ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ถือเป็นเครื่องมือของการสื่อสารการดำเนินงานขององค์กรที่มีประโยชน์ทั้ง ภายในและภายนอกองค์กร โดยภายในองค์กรตัวชี้วัดผลงานหลักจะช่วยสะท้อนผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใน เพื่อให้ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่เข้าใจเป้าหมายขององค์กร ให้ตระหนักถึงความสำคัญของงานที่รับผิดชอบ และรู้ว่าผลงานของตนส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในภาพรวมขององค์กร ซึ่งทัศนนะเหล่านี้จะทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการ ส่วนการสื่อสารกับภายนอกองค์กรนั้น ข้อมูลผลการปฏิบัติงานแสดงให้เห็นถึงความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนความเหมาะสมของเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการให้บริการขององค์กร ผู้บริหารสามารถให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ทุกฝ่ายเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน

6. สร้างพันธะรับผิดชอบของผู้บริหาร ข้อมูลที่ได้รับจากการวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์จะช่วยให้ผู้บริหารมุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ เพิ่มความโปร่งใสให้กับการปฏิบัติราชการ ทำให้ส่วนราชการเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เพื่อความคุ้มค่าต่องบประมาณ ประสิทธิภาพ

ของการปฏิบัติงานและการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์ ทำให้ผู้บริหารระดับสูงไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่มีต่อความสำเร็จ/ความล้มเหลวขององค์กร

7. จัดสรรงบประมาณได้ตรงกับความต้องการ และสถานการณ์ที่เป็นจริง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณ องค์กรสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่า ประโยชน์ของกิจกรรม ประสิทธิภาพและความสามารถในการให้บริการที่เพิ่มขึ้น โดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมาย

8. ให้ข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสนับสนุนผู้บริหารให้ตัดสินใจกำหนดนโยบายได้ตรงตามความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ข้อมูลว่าองค์กรควรเลือกทางเลือกใดในการให้บริการ ทางเลือกใดมีประสิทธิผลหรือความยากง่ายต่อการบรรลุมาตรฐานบริการเพียงไร

4. กระบวนการและการประยุกต์แนวความคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปสู่การปฏิบัติ

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยกระบวนการที่สำคัญๆ 4 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (Richard S. Williams, 1998, p. 25-27)

1. การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งองค์กรจะต้องทำการกำหนดทิศทาง โดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สูงสุดที่ความต้องการขององค์กรหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์กร (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

2. การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์กรได้ทำการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ความต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

3. การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

4. การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ส่วนในการนำแนวความคิดในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปสู่การปฏิบัติมีกระบวนการที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการ 2 กระบวนการดังต่อไปนี้ (ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2553, หน้า 160)

1. กระบวนการกำหนดผลสัมฤทธิ์และผลลัพธ์ที่ต้องการ ในกระบวนการนี้เป็นการกำหนดสิ่งที่ถูกต้องที่ต้องดำเนินการ หรือ Do The Right Things กล่าวคือ จะต้องกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่จะดำเนินการ ซึ่งมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การทบทวนภารกิจ ว่าองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ตั้งขึ้นมาเพื่ออะไร การทบทวนภารกิจจะทำให้ขอบเขตของการดำเนินงานมีความชัดเจน ซึ่งในการทบทวนภารกิจจะต้องย้อนกลับไปศึกษาความเป็นมาของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภารกิจจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้น จะต้องกำหนดภารกิจที่จะต้องดำเนินการในอนาคต แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภารกิจจนถึงปัจจุบันนอกจากนั้น จะต้องกำหนดภารกิจที่จะต้องดำเนินการในอนาคต แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาปรับปรุงภารกิจให้มีความเหมาะสมและสอดคล้อง

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์ (Visions) การดำเนินงานในขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดจุดมุ่งหวังสูงสุดของการดำเนินงานว่าหากการดำเนินงานบรรลุตามภารกิจแล้วจะเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดใดขึ้นมา ผลสัมฤทธิ์สูงสุดที่หน่วยงานปรารถนาและมุ่งมั่นให้เกิดคือวิสัยทัศน์ในการดำเนินงาน การกำหนดวิสัยทัศน์จะต้องสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน และเป็นคำที่กำหนดสภาวะการณ์ที่พึงปรารถนาสูงสุดที่องค์กรต้องการบรรลุ วิสัยทัศน์ที่ดีจะต้องมีความเป็นไปได้และทำทนายความสามารถ ภาษาที่ใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์จะต้องง่ายต่อการเข้าใจไม่กำกวม และจะต้องสามารถชี้แนะแนวทางดำเนินงานในขั้นต่อไปได้

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goals) ของการดำเนินงาน เป็นการกำหนดผลลัพธ์หลัก ๆ ที่จะนำไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุดหรือวิสัยทัศน์ในการดำเนินงาน โดยการตอบคำถามว่า องค์กรจะต้องบรรลุผลลัพธ์ (Outcome) หลัก ๆ ใดบ้างจึงจะสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ได้ และผลลัพธ์หลักที่กำหนด จะต้องสามารถชี้แนะเป้าหมายผลผลิต (Output) จะต้องดำเนินการในอนาคตได้อันนี้ ในการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือผลลัพธ์ ควรกำหนดเป็นเชิงคุณภาพให้เห็นลักษณะผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นหากการดำเนินการในประเด็นนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จ ภายใต้วิสัยทัศน์ อาจจะมีจุดมุ่งหมายเดียวหรือหลายจุดมุ่งหมายก็ได้

2. กระบวนการวางแผนและนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้ถูกต้อง (Do The Right Things) ในกระบวนการนี้ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การสื่อสารทำความเข้าใจภารกิจ วิสัยทัศน์ และจุดมุ่งหมายการดำเนินงาน เมื่อได้กำหนดวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องสื่อสารเพื่อถ่ายทอดและสร้างความเข้าใจในภารกิจ วิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในทุกกระดับ โดยชี้ให้เห็นความจำเป็น และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหากการดำเนินงานสามารถบรรลุจุดมุ่งหมาย และวิสัยทัศน์ได้ การทำความเข้าใจจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นการยืนยันความตั้งใจจริงและกำหนดทิศทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่าจะมุ่งไปในทิศทางใด

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดเป้าหมายผลผลิตที่จะต้องดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ ในขั้นตอนนี้ เป้าหมายผลผลิต ที่มีความชัดเจนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการกำหนดผลผลิต จะต้องทำการวิเคราะห์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผลผลิตที่จะทำการผลิตจะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมาย และผลลัพธ์

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนปฏิบัติ (Action Plan) โดยจะต้องชี้ให้เห็นกระบวนการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นขั้นตอน และผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนที่มีความชัดเจน ในขณะที่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของแต่ละกิจกรรม ก็จะต้องจัดทำแผนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ โดยจะต้องระบุให้ชัดเจน ถึงตัวชี้วัดการดำเนินงานและผลงาน วิธีการติดตามและประเมินผล ผู้ดำเนินการติดตามและประเมินผล หาระยะเวลาติดตามและประเมินผลและวิธีการรายงานผล

ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ เป็นการนำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในระหว่างที่มีการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการก็จะดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อเฝ้าระวังให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน และหากมีปัญหาอุปสรรคก็จะได้ดำเนินการทบทวนวิธีการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 5 การประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม เป็นการประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวมของหน่วยงานเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย จุดมุ่งหมาย และวิสัยทัศน์ของการดำเนินงานว่าประสบผลสำเร็จในระดับใด มีจุดแข็งในการดำเนินงาน หรือจุดอ่อน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานใดบ้าง และมีประเด็นจุดมุ่งหมายใดบ้างที่ยังไม่บรรลุและจะต้องดำเนินการต่อไป ตลอดจนมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานอย่างไรบ้าง และข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนนี้จะนำไปประกอบในการพิจารณาทบทวนภารกิจในกระบวนการกำหนดผลสัมฤทธิ์ และผลลัพธ์ที่ต้องการ ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

5. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการวัดผลงาน

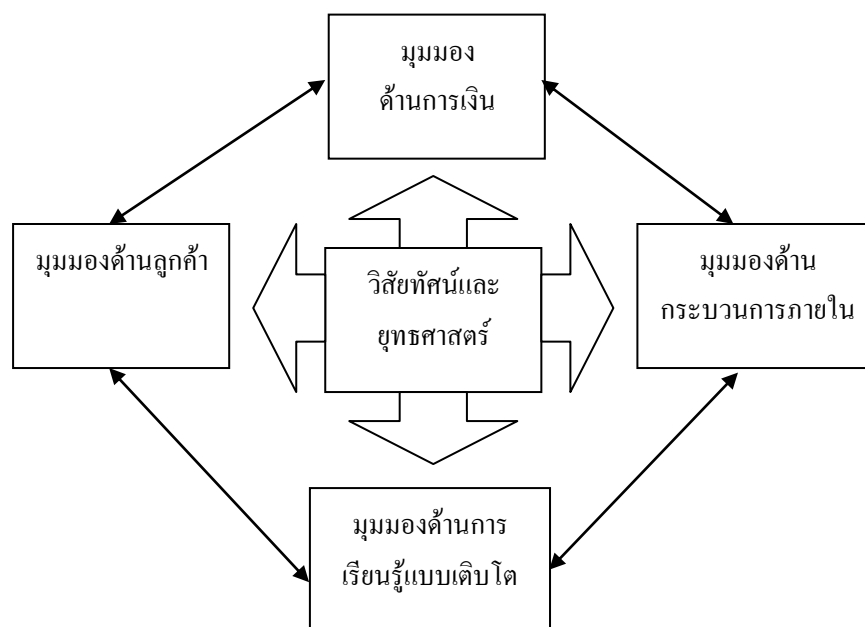
การวัดผลงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพราะหน่วยงานจะทราบผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานได้ว่าประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้หรือไม่ การวัดผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งภาครัฐ เดิมได้รับอิทธิพลแนวความคิดจาก

ทางภาคเอกชน ซึ่งจะเน้นการวัดผลในมุมมองของการเงินเพียงด้านเดียว ในประมาณต้นทศวรรษ 1980 ได้มีความพยายามที่จะขยายแนวความคิดในการวัดผลงานไปครอบคลุมถึงประเด็นของผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลประสิทธิภาพ

ซึ่งแนวคิดในการวัดผลงานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแนวคิดหนึ่งก็คือ แนวคิดการวัดผลแบบสมดุล (The Balanced Scorecard) ซึ่งเสนอโดย Robert S. Kaplan & David P. Norton (1996, p. 75-85) ได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจ และต่อมาได้รับการนำไปใช้ในองค์กรต่างๆ อย่างแพร่หลาย จึงกล่าวได้ว่า Balanced Scorecard เป็นระบบการวัดผลการดำเนินงานที่ถ่ายทอดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรสู่การปฏิบัติ และสะท้อนการดำเนินงานในมุมมอง 4 ด้านหลัก คือ (1) มุมมองด้านการเงิน (2) มุมมองด้านลูกค้า เน้นความพึงพอใจของลูกค้า (3) มุมมองด้านกระบวนการ เป็นการปรับปรุงพัฒนากระบวนการภายใน และ (4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา เน้นการสร้างสรรคสิ่งใหม่ ๆ การสร้างเสริมความสามารถของพนักงานและระบบ ซึ่งในแต่ละมุมมองทุกด้านจะมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรเป็นศูนย์กลาง และในแต่ละด้านประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

1. วัตถุประสงค์ (Objective) คือ สิ่งที่องค์กรมุ่งหวังหรือต้องการที่จะบรรลุในแต่ละด้าน
2. ตัวชี้วัด (Measures หรือ Key Performance Indicators) คือ ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน และตัวชี้วัดเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านหรือไม่
3. เป้าหมาย (Target) คือ เป้าหมายหรือตัวเลขที่องค์กรต้องการจะบรรลุในตัวชี้วัดแต่ละประการ
4. แผนงาน โครงการ หรือ กิจกรรม (Project) ที่องค์กรจะจัดทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยในขั้นตอนนี้ยังไม่ใช่แผนปฏิบัติการที่จะทำ แต่เป็นเพียงแผนงาน โครงการ หรือ กิจกรรม เบื้องต้นที่ต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

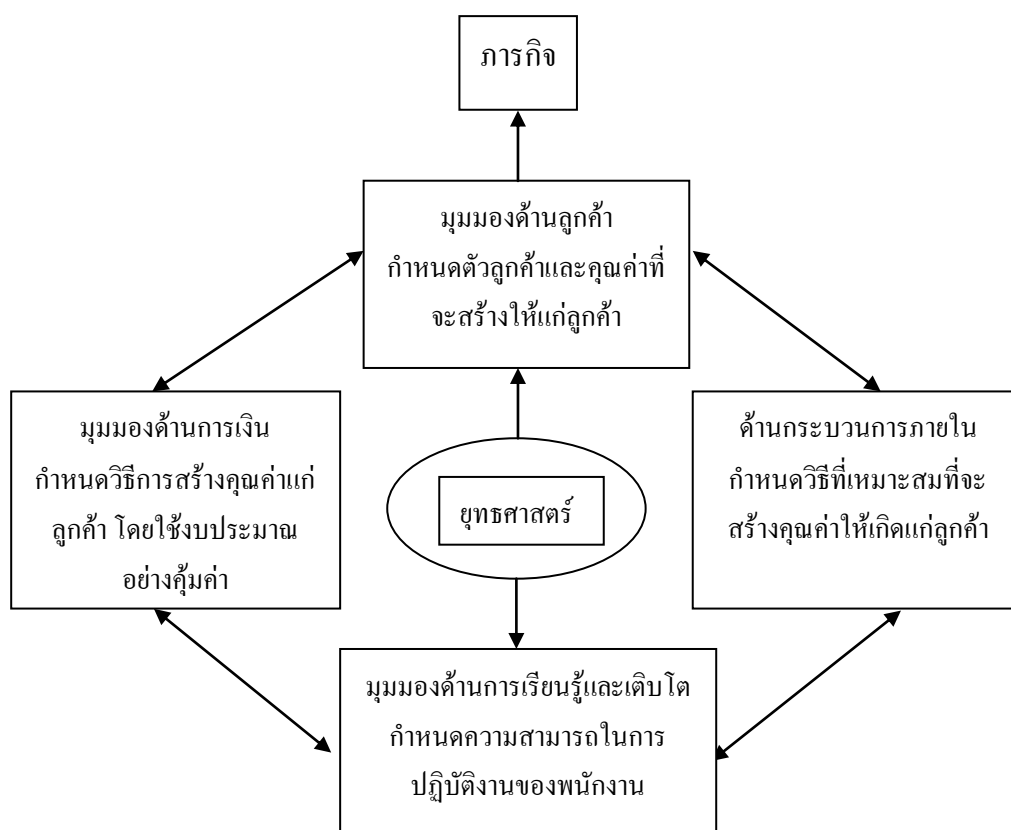
นอกจากนี้แนวคิดการวัดผลแบบสมดุล (The Balanced Scorecard) เป็นแนวคิดการวัดผลแบบองค์รวมซึ่งมิใช่เพียงการวัดผลการดำเนินงานเพียงอย่างเดียวแต่เป็นการวัดถึงแรงผลักดันที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานในอนาคต สมดุลทั้งในด้านมุมมองการเงิน ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าทางการเงินให้แก่ผู้ถือหุ้น มุมมองทางด้านลูกค้า เป็นการสร้างคุณค่าแก่ลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายในที่จะต้องพัฒนาให้มีความเป็นเลิศ และการเรียนรู้และเติบโต ซึ่งเป็นมุมมองที่จะคงไว้ซึ่งขีดความสามารถในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ในแต่ละมุมมองจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน กำหนดวิธีการวัด กำหนดเป้าหมาย และแนวทางดำเนินงานให้ชัดเจน โดยมุมมองทั้ง 4 ด้านนั้นจะต้องมุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นอกจากนั้นมุมมองทั้งสี่ด้านที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังแสดงตามภาพประกอบที่ 8



ภาพประกอบที่ 8 แสดงแนวทางการวัดผลแบบสมดุล

(ที่มา : Robert S. Kaplan & David P. Norton, 1996, p. 9)

แนวความคิดในการวัดผลแบบสมดุล ได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่มุ่งหากำไร และหน่วยงานภาครัฐ โดยกระบวนการวัดผลงานซึ่งจะดำเนินการวัดใน 4 มุมมอง และจากแนวความคิดที่จะทำการวัดผลงานจาก 4 มุมมองนี้ ก็จะดำเนินการผ่านยุทธศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ในแต่ละยุทธศาสตร์จะต้องมีการวัดผลจาก 4 มุมมอง คือในด้านลูกค้า จะต้องระบุให้ได้ว่าลูกค้าคือใคร และจะต้องสร้างคุณค่าอะไรให้เกิดแก่ลูกค้าเหล่านั้น ในมุมมองด้านการเงิน จะต้องหาทางเพิ่มคุณค่าโดยใช้งบประมาณคุ้มค่า ด้านกระบวนการภายใน จะต้องหาวิธีการที่ดีเหมาะสมที่จะสร้างคุณค่าให้กับลูกค้าเหล่านั้น และด้านการเรียนรู้และเติบโต จะต้องกำหนดถึงความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงสำหรับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานภาครัฐมิได้มีความมุ่งหวังที่จะสร้างกำไรจากการดำเนินงาน ดังนั้นการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ จึงมุ่งหวังเพื่อให้บรรลุภารกิจขององค์กรสรุปได้ว่า ภารกิจจึงเป็นจุดสูงสุดที่จะต้องดำเนินงานให้บรรลุ ซึ่งองค์กรที่ไม่หวังกำไร และหน่วยงานภาครัฐได้มีการประยุกต์แนวความคิดในการวัดผลแบบสมดุล โดยได้เปลี่ยนแปลงจากจุดเน้นจากการยึดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เป็นจุดศูนย์กลางในการบรรลุ เป็นการนำภารกิจ (Mission) เป็นหลัก โดยการประสานการดำเนินงานจากมุมมองทั้งสี่ด้านผ่านยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งให้บรรลุภารกิจ (Mission) ขององค์กร (Paul R. Niven, 2003, p. 31-36, 127-144) ดังแสดงตามภาพประกอบที่ 9



ภาพประกอบที่ 9 แสดงการวัดผลแบบสมดุลในองค์กรไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานภาครัฐ (ที่มา : Paul R. Niven, 2003, p. 32)

สำหรับการนำ Balanced Scorecard มาใช้ในระบอบราชการนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร (External Perspective) เป็นการพิจารณาองค์กรในมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ สาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กร ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ฯลฯ

2. ด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) เป็นการพิจารณาย้อนกลับไป ที่โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์กร วัฒนธรรม และค่านิยม ความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะ จริยธรรม ขวัญกำลังใจ

3. ด้านการเรียนรู้/นวัตกรรม (Learning/Innovation Perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์กรต่อความเปลี่ยนแปลงเป็นการมองไปในอนาคตว่า องค์กรควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม งานวิจัยที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง การพัฒนาระบบงาน การสร้างเครือข่าย ระบบการตรวจค้นข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

4. ด้านการเงิน (Financial Perspective) ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ความสามารถของการให้บริการเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ปรากฏ

ต่อมาภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการแทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีการนำหลักการและเครื่องมือในการพัฒนาองค์การหลายประการมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการหลายประการ ซึ่งได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 7 ประเด็น ประกอบด้วย (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (6) การเสริมสร้างระบบราชการไทยให้ทันสมัย และ (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้สร้างเครื่องมือเพื่อช่วยในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย (1) การตราและบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี ตามมาตรา 3/1 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ (2) การใช้วิธีสร้างแรงจูงใจในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงาน (3) การสร้างกระแสแรงกดดันจากบุคคลภายนอกโดยเฉพาะสื่อมวลชน นักวิชาการ ชุมชนเอกชน องค์กรประชาสังคม และประชาชน เพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานปรับปรุงการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และ (4) การติดตามและประเมินผล โดยจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553, ออนไลน์) ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการพัฒนาระบบราชการสำหรับส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัด เพื่อรับสิ่งจูงใจตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ (1 กรม/ 1 ปฏิรูป) เป็นต้น

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตราค่าจ้างหรือการจัดสรรอัตราค่าจ้างให้คุ้มค่า การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงาน เป็นต้น

6. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า และอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร ตลอดจน ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กร รวมทั้งเป็นการบริหารที่มุ่งในการให้ได้ทรัพยากรและบริหารการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาองค์กรอย่างมีทิศทาง

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของ ระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ไว้ว่า หมายถึง ระดับของผลสำเร็จในการดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ในด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ ให้บรรลุผลตรงตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553-2556

ประเด็นหลักในการศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการวัดระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการตามยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2553 - 2556) ของกรมชลประทาน ซึ่งได้กำหนดไว้จำนวน 4 มิติ ได้แก่

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

2. มิติคุณภาพการให้บริการ ลักษณะคือ การพัฒนาคุณภาพของการให้บริการตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการของสำนักชลประทานที่ 11 เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และทำให้เกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการเพิ่มมากขึ้น รวมถึงลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนน้อยลง ตามที่ได้กำหนดไว้ใน วัตถุประสงค์และเป้าหมายในแผนการปฏิบัติราชการในมิติที่ 2 มิติคุณภาพการให้บริการ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) อาคารชลประทานอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน (2) ผู้ใช้น้ำได้รับความพึงพอใจจากการบริหารน้ำ และ (3) คุณภาพน้ำได้เกณฑ์มาตรฐาน

3. มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ลักษณะคือ 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. มิติการพัฒนองค์กร ลักษณะคือ แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในของสำนักชลประทานที่ 11 ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติราชการในมิติที่ 4 มิติการพัฒนองค์กร ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานมีประสิทธิภาพ (2) บุคลากรมีสมรรถนะและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ (3) มีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

1. ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

Daniel R. Denison (1990, p. 2) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ และหลักการพื้นฐานซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานของระบบการจัดการองค์การและกลุ่มของการปฏิบัติงาน ตลอดจนพฤติกรรมกรรมการจัดการซึ่งขยายและเสริมแรงหลักการพื้นฐานเหล่านั้น วัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การเป็นอย่างมากเมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด (1) การผูกพัน (Involvement Hypothesis) (2) การประพฤติกฎปฏิบัติที่สม่ำเสมอ (Consistency Hypothesis) (3) การปรับตัว (Adaptability Hypothesis) และ (4) ภารกิจที่เหมาะสมขององค์การ (Mission Hypothesis)

Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (1999, p. 14-15) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การไว้ว่า หมายถึง กลุ่มค่านิยม ความเชื่อ ฐานคติพื้นฐาน ความคาดหวังและความทรงจำร่วมซึ่งกำหนดคุณลักษณะขององค์การและสมาชิก ให้ความรู้สึกถึงความมีอัตลักษณ์แก่สมาชิก กำหนดบรรทัดฐานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรถึงวิธีการในการดำเนินงานภายในองค์การ และเพิ่มความมั่นคงเสถียรภาพของระบบสังคมภายในองค์การ วัฒนธรรมองค์การแสดงออกทางค่านิยม ท่วงทำนองหลักของภาวะการณ์นำ ภาษาและสัญลักษณ์ กระบวนการปฏิบัติงานประจำและการนิยามของความสำเร็จที่ทำให้้องค์การมีลักษณะเฉพาะ

Stephen P. Robbins (2003, p. 525) ได้เสนอความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่าหมายถึงระบบที่สมาชิกในองค์การยึดถือเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ ที่ทำให้องค์การนั้น ๆ แตกต่างจากองค์การอื่น

Edgar H. Schein (2004, p. 17) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนของฐานคติร่วมที่สมาชิกได้รับการเรียนรู้จากองค์การในฐานะที่เป็นสิ่งที่สามารถแก้ปัญหาของการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและการบูรณาการสิ่งที่อยู่ภายในองค์การ เมื่อแบบแผนของฐานคติสามารถดำเนินไปได้อย่างดีจนกระทั่งได้รับการเห็นพ้องและยอมรับร่วมกัน แบบแผนนี้จึงได้รับการถ่ายทอดแก่สมาชิกใหม่ขององค์การ ในฐานะที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการรับรู้ การคิด และความรู้สึกที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านั้น

ดาวรรณ ถวิลการ (2552, หน้า 7 - 8) กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การคือ กลุ่มของค่านิยมร่วมที่ได้รับการยอมรับในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกและช่วยให้สมาชิกในองค์การเข้าใจว่า การปฏิบัติใดที่ได้รับการพิจารณาว่ายอมรับได้ เกิดแนวการปฏิบัติที่สืบต่อกันมา อีกทั้งค่านิยมเหล่านี้มักจะถูกถ่ายทอดผ่านทางเรื่องราวและสื่อทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ โดยอาจแบ่งกลุ่มของลักษณะทางวัฒนธรรมออกได้ 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มของแนวคิดหรือความคิด บรรทัดฐาน อุดมการณ์ ทัศนคติ ค่านิยม ที่สมาชิกองค์การมีส่วนร่วมกันจนเกิดเป็นรูปแบบพฤติกรรมการปฏิบัติเฉพาะในองค์การ สร้างมาตรฐานแนวคิดและการตัดสินใจที่ส่วนมากรู้กันภายในและเป็นเอกลักษณ์ของกลุ่ม

ซึ่งต้องตีความจากรูปแบบความคิดความเชื่อและการกระทำ (2) กลุ่มของสิ่งประดิษฐ์และสัญลักษณ์ เป็นการสร้างสิ่งของขึ้นมาแทนความเชื่อ และสื่อความหมายที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมและ (3) กลุ่มของพิธีกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกแสดงออกร่วมกันในรูปของการแสดงเพื่อสื่อความหมาย

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2553, หน้า 283) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ชุดของค่านิยม ความเชื่อและความเข้าใจที่สมาชิกองค์กรมีอยู่ร่วมกัน

จากความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กร ซึ่งแสดงออกมาในรูปของ ฐานคติแห่งการคิดและแนวทางการประพฤติปฏิบัติ ที่มีกระบวนการถ่ายทอดจากบุคคลรุ่นหนึ่งไป ยังอีกรุ่นหนึ่ง วัฒนธรรมจะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นกลไกในการสร้างแนวทางเพื่อให้องค์กร สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก และสร้างการ บูรณาการระหว่าง องค์กรประกอบภายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรมีเสถียรภาพ และสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่าง มีสัมฤทธิ์ผล

2. มุมมองเชิงทฤษฎีของการศึกษาวัฒนธรรมในองค์กร

ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์กร Joanna Martin (2002, p. 94-114) ได้เสนอมุมมองในเชิง ทฤษฎีที่ใช้เป็นรากฐานในการศึกษาวัฒนธรรมองค์กร 3 มุมมอง ได้แก่

1. มุมมองแบบบูรณาการ (Integration Perspective) เป็นมุมมองที่เน้นการศึกษาในสิ่งที่ ปรากฏออกมาของวัฒนธรรมซึ่งมีการตีความอย่างคงที่ ชัดเจนและสอดคล้องทั่วทั้งองค์กร มุมมอง นี้มีฐานคติว่า วัฒนธรรมต้องมีความชัดเจนและสิ่งใดที่คลุมเครือต้องถูกตัดออกไป นักวิชาการที่ใช้ มุมมองแบบบูรณาการนี้ ส่วนใหญ่จะใช้ในการศึกษาในเชิงปริมาณ แต่ก็มีบางท่านที่ใช้ในการศึกษา เชิงคุณภาพ ตัวอย่างนักวิชาการที่ใช้มุมมองนี้ในการศึกษาเชิงปริมาณ เช่น William G. Ouchi (1981, p.46) ซึ่งอธิบายลักษณะของ “วัฒนธรรมของทฤษฎี Z” ว่า มีความตระหนักถึงการตัดสินใจแบบองค์ รวมเกี่ยวกับการผลิตและบุคลากร การตระหนักถึงการเป็นอยู่ที่ดีของบุคลากร การอยู่ร่วมกันเสมือน หนึ่งเป็นครอบครัวเดียวกันของบุคลากร และความปรารถนาในการควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนโดย การใช้ค่านิยมร่วม (Shared Values) มากกว่ากฎและระเบียบขั้นตอนที่ซับซ้อน หรือการศึกษาของ Daniel R. Denison (1990) ที่อธิบายว่าวัฒนธรรมองค์กรมีสี่แบบหลักคือ (1) วัฒนธรรมแบบการปรับตัว (Adaptability Culture) (2) วัฒนธรรมแบบพันธกิจ (Mission Culture) (3) วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (Involvement Culture) และ (4) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) สำหรับตัวอย่างการศึกษา ในเชิงคุณภาพเช่น วัฒนธรรมสามระดับของ Edgar H. Schien (2004) ได้แก่ (1) วัฒนธรรมระดับ สิ่งประดิษฐ์ (Artifacts) (2) ระดับความเชื่อและค่านิยม (Beliefs and Values) และ (3) ระดับฐานคติ พื้นฐาน (Underlying Assumptions)

2. มุมมองแบบจำแนกแตกต่าง (Differentiation Perspective) เป็นมุมมองที่เน้นปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาของวัฒนธรรมที่มีความไม่คงที่ในการตีความ และความไม่ชัดเจนระหว่างสิ่งที่ถูกประกาศว่าเป็นวัฒนธรรมอย่างเป็นทางการกับวิถีการปฏิบัติที่เป็นจริง มุมมองนี้มีความเห็นว่าเป็นเอกฉันท์ของวัฒนธรรมดำรงอยู่ภายในองค์การเฉพาะในระดับหน่วยย่อย หรือ “ฝ่าย” ในองค์การเท่านั้น หน่วยย่อยแต่ละหน่วยมี “วัฒนธรรมย่อย” ของตนเอง วัฒนธรรมย่อยแต่ละวัฒนธรรมของฝ่ายต่างๆ อาจมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียว หรืออาจขัดแย้งซึ่งกันและกันได้ ภายในวัฒนธรรมย่อยหนึ่งๆ จะมีความชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อ ค่านิยม และวิถีปฏิบัติ ขณะที่ความคลุมเครือของค่านิยมและวิถีปฏิบัติจะถูกผลักออกไปสู่ช่องว่างระหว่างวัฒนธรรมย่อย การศึกษาโดยใช้มุมมองแบบจำแนกแตกต่างจะเป็นการศึกษาวัฒนธรรมย่อยในกลุ่มต่างๆ ขององค์การ เช่น กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มวิชาชีพ และผู้ปฏิบัติ หรือ หรืออาจศึกษาวัฒนธรรมของฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายตลาด ฝ่ายวิจัยและพัฒนา ฝ่ายผลิต เป็นต้น ซึ่งวัฒนธรรมย่อยเหล่านี้บางวัฒนธรรมอาจเสริมซึ่งกันและกัน บางวัฒนธรรมอาจขัดแย้งกัน หรืออาจเป็นอิสระไม่เกี่ยวข้องกัน

3. มุมมองแบบกระจัดกระจาย (Fragmentation Perspective) มุมมองนี้สร้างหลักคิดขึ้นมาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาของวัฒนธรรมที่ไม่ใช่ทั้งความคงที่และความไม่คงที่ มุมมองนี้ตีความว่าวัฒนธรรมที่ปรากฏออกมามีความสัมพันธ์แบบคลุมเครือซึ่งกันและกัน ความคลุมเครือเป็นแกนกลางของวัฒนธรรมแทนที่เป็นการชัดเจน ความเป็นเอกฉันท์เป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวและเป็นเฉพาะประเด็น แนวคิดนี้เน้นความคลุมเครือของวัฒนธรรมและความคลุมเครือเป็นแนวคิดที่ยากแก่ความเข้าใจ เป็นแนวคิดที่ล้อมรอบไปด้วยความทับซ้อนซึ่งกันและกัน อันทำให้เส้นแบ่งระหว่างความคิดไม่ชัดเจน นักวิชาการที่ใช้มุมมองนี้จึงมองความคลุมเครือเป็นเรื่องปกติ ที่มีความเด่นชัด และเป็นส่วนที่เลียงไม่ได้ขององค์การ

3. ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ

มีนักทฤษฎีหลายท่านได้พยายามที่จะแบ่งลักษณะของวัฒนธรรมองค์การออกเป็นมิติต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา แต่ละท่านก็จะแบ่งลักษณะของวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละคน ซึ่งมีมิติที่นักวิชาการส่วนใหญ่ยอมรับอย่างกว้างขวางมิติหนึ่งก็คือ แนวคิดการแบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 2 แบบ คือ (1) วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง (Strong Culture) กับ (2) วัฒนธรรมที่อ่อนแอ (Weak Culture) ซึ่งจะขึ้นอยู่กับระดับความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus หรือ Agreement) การยึดเหนี่ยวกัน (Cohesiveness) และการผูกพัน (Commitment) ของสมาชิกต่อวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ โดยที่

วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง (Strong Culture) หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากสมาชิกในองค์การ เมื่อมีคนเห็นพ้องต้องกันและยอมรับมากจึงทำให้เปลี่ยนแปลงยาก

วัฒนธรรมที่เข้มแข็งจะมีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมได้มาก และทำให้สมาชิกขององค์กรมีแรงยึดเหนี่ยวสูง มีความจงรักภักดี และผูกพันต่อองค์กรมาก

วัฒนธรรมที่อ่อนแอ (Weak Culture) หมายถึง การที่สมาชิกขององค์กรไม่ได้ยึดถือค่านิยมหลักขององค์กรอย่างเคร่งครัดและกว้างขวาง เป็นวัฒนธรรมที่สมาชิกในองค์กรอาจจะไม่เห็นพ้องต้องกันมาก เปลี่ยนแปลงได้ง่าย และไม่ค่อยมีน้ำหนักต่อสมาชิกเท่าไรนัก ซึ่งส่วนมากจะปรากฏในองค์กรที่มีอายุไม่ยาวนานนัก

นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งวัฒนธรรมองค์กรได้อีกมิติ คือ แบ่งออกเป็น (1) วัฒนธรรมเด่น (Dominant Culture) และ (2) วัฒนธรรมย่อย (Subculture) โดยที่

วัฒนธรรมเด่น (Dominant Culture) หมายถึง วัฒนธรรมหลักขององค์กรโดยรวม ซึ่งจะเห็นได้จากค่านิยมหลักขององค์กรนั้นวัฒนธรรมประเภทนี้จะเป็วัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ที่รับรู้และยอมรับ ตลอดจนเข้าใจร่วมกัน

วัฒนธรรมย่อย (Subculture) หมายถึง วัฒนธรรมของกลุ่มงาน หรือแผนกงาน ซึ่งในองค์กรหนึ่ง ๆ ที่มีหลายกลุ่มงานหรือหลายแผนกงานก็จะมีวัฒนธรรมย่อย ๆ หลายแบบได้

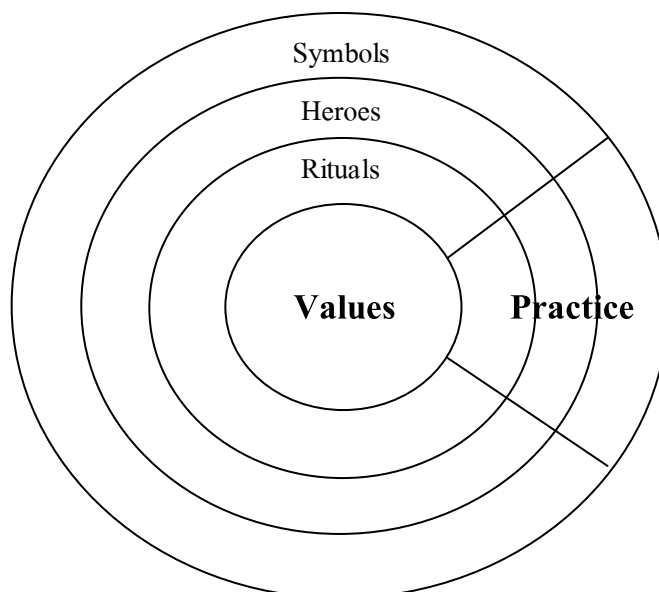
Geert H. Hofstede (1991, p. 7-8) เป็นนักวิชาการด้านมานุษยวิทยาองค์กรอีกท่าน ที่ได้เสนอแนวคิดการจำแนกลักษณะการปรากฏของวัฒนธรรมองค์กรโดยเปรียบเทียบว่าเหมือนหัวหอมที่มีเปลือกเป็นชั้นๆ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่

1. สัญลักษณ์ (Symbols) ได้แก่ ภาษา ท่าทาง ภาพ หรือวัตถุ ซึ่งมีความหมายเฉพาะอย่างซึ่งสามารถเข้าใจได้เฉพาะผู้ที่อยู่ร่วมในวัฒนธรรมหรือผู้ที่เรียนรู้วัฒนธรรมนั้น สัญลักษณ์เป็นสิ่งที่มีการเลียนแบบระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมได้ง่าย ด้วยเหตุนี้สัญลักษณ์จึงเป็นเสมือนเปลือกที่อยู่ระดับนอกสุดของปรากฏการณ์วัฒนธรรม

2. วีรบุรุษ (Heroes) ได้แก่ บุคคลที่อาจมีชีวิตหรือเสียชีวิตแล้ว หรืออาจเป็นบุคคลจริงหรือบุคคลในจินตนาการก็ได้ บุคคลเหล่านี้ครอบครองคุณลักษณะที่ทรงคุณค่าในวัฒนธรรมหนึ่ง และดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นแม่แบบที่ผู้คนในวัฒนธรรมนั้นใช้เป็นแบบอย่างสำหรับการปฏิบัติ

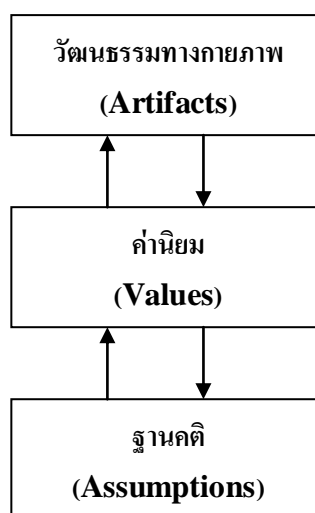
3. พิธีกรรม (Rituals) ภายในวัฒนธรรม พิธีกรรมได้รับการพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่ทำเป็นทางสังคม โดยมีหน้าที่ในการบ่งบอกให้สังคมทราบถึงการเปลี่ยนผ่านสภาวะทางสังคมแบบหนึ่งไปสู่สภาวะอีกแบบหนึ่ง เช่น พิธีกรรมการแต่งงาน การรับปริญญาบัตร การมอบรางวัล เป็นต้น

4. ค่านิยม (Values) เป็นแกนกลางของวัฒนธรรมองค์กร เป็นแนวโน้มกว้าง ๆ เกี่ยวกับความชอบสภาวะบางอย่างมากกว่าสภาวะอื่น ค่านิยมเป็นความรู้สึกที่มีทั้งด้านบวกและลบของสมาชิกในองค์กรที่ใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินค่าสิ่งต่างๆ ว่าควรหรือไม่ควรปฏิบัติ



ภาพประกอบที่ 10 ระดับวัฒนธรรมองค์การของ Geert H. Hofstede
(ที่มา : Geert H. Hofstede, 1991, p. 9)

นอกจากนี้ Edgar H. Schein (2004, p. 25-27) เป็นนักทฤษฎีผู้ที่ท่านที่ได้เสนอการแบ่งลักษณะของวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 3 ระดับ คือ (1) ระดับทางกายภาพ (Artifacts) (2) ระดับค่านิยม (Values) และ (3) ระดับฐานคติ (Assumptions) ที่มีความสัมพันธ์กันดังภาพประกอบที่ 11



ภาพประกอบที่ 11 ระดับของวัฒนธรรมองค์การ
(ที่มา : Edgar H. Schein, 2004, p. 26)

ซึ่งวัฒนธรรมองค์การแต่ละระดับ จะมีความหมายและลักษณะดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ระดับของวัฒนธรรมขององค์การ

ระดับ	ความหมาย	ตัวอย่าง
กายภาพ (Artifacts)	วัฒนธรรมทางกายภาพที่มนุษย์สร้างขึ้นซึ่งสามารถมองเห็นและสัมผัสได้	เอกสารที่เขียนไว้ , การออกแบบสำนักงาน, ภาษา, การแต่งตัว, พิธีกรรม
ค่านิยม (Values)	ความเชื่อเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็นในองค์การ	ปรัชญา วิสัยทัศน์ และพันธกิจของหน่วยงาน
ฐานคติ (Assumptions)	จิตสำนึก การคิดหรือการกระทำซึ่งยอมรับหรือปฏิบัติโดยคุษฎี (Taken - for - Granted)	มาตรฐานการทำงาน วิธีการทำงานที่คิดว่ามีประสิทธิภาพ

(ที่มา: ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2009, หน้า 186)

4. ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า วัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างมาก และเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การไว้ อาทิ

Vijay Sathe (1985, p. 25-31) กล่าวว่า วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อองค์การในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความร่วมมือ (Cooperation) ความร่วมมือที่แท้จริงในองค์การไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากกฎระเบียบ แต่ระดับความร่วมมือที่แท้จริงได้รับอิทธิพลมาจากสมาชิกในองค์การมีฐานคติร่วมกัน เช่น บางองค์การมีระดับค่านิยมสูงกับการทำงานเป็นทีม ในขณะที่บางองค์การถือว่าการแข่งขันระหว่างสมาชิกเป็นค่านิยมที่สูง ความแตกต่างกันของการให้ความสำคัญของแต่ละองค์การเป็นความเชื่อ และค่านิยมร่วมกันระหว่างกลุ่ม และบุคคลที่ส่งผลต่อความร่วมมือ

2. การตัดสินใจ (Decision Making) วัฒนธรรมจะส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจเนื่องจากความเชื่อและค่านิยมทำให้เกิดคติฐานเบื้องต้นและเกิดความโน้มเอียงอย่างคงที่ต่อองค์การและนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

3. การควบคุมองค์การ (Control) คือความสามารถในการปฏิบัติงานได้ผลตามที่วางแผนไว้โดยพื้นฐานของกลไกการควบคุมองค์การ มี 3 ด้าน ด้านแรกคือ การตลาด (Market) เป็นตัวควบคุม ด้านที่สองคือ ด้านการปกครอง (Bureaucracy) ใช้อำนาจอย่างทางการเป็นตัวควบคุม และด้านที่สามคือ ด้านเครือข่าย (Clan) ใช้ความเชื่อ ค่านิยมที่มีร่วมกันของสมาชิกเป็นตัวควบคุม

4. การสื่อสาร (Communication) เหตุผลหลักที่สมาชิกในองค์การสื่อสารผิดพลาดเกิดจากปัญหาการบิดเบือนข่าวสารที่มีความซับซ้อนมาก ความผิดพลาดในการสื่อสารจะมีความผิดพลาดมากเช่นเดียวกัน วัฒนธรรมจะช่วยลดปัญหาการสื่อสาร 2 ทางคือ ทางแรก ไม่จำเป็นต้องสื่อสารกันเรื่องของคติฐาน ค่านิยมที่มีอยู่แล้ว และทางที่สองการมีคติฐาน บรรทัดฐานร่วมกันช่วยให้แนวทางในการตีความสารต่าง ๆ ร่วมกันอยู่แล้ว

5. ความผูกพัน (Commitment) บุคคลที่มีความรู้สึกผูกพันต่อองค์การเมื่อเขามีส่วนร่วมและได้รับประสบการณ์บางอย่างที่จะทำให้ยึดติดกับองค์การ สิ่งจูงใจต่าง ๆ เช่น เงินเดือน เกียรติยศ และความรู้สึกว่าตนเองมีค่าจะช่วยทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์การ วัฒนธรรมที่แข็งแกร่งจะส่งผลความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยผ่านทางความเชื่อและค่านิยม

6. การรับรู้ (Perception) วัฒนธรรมจะเป็นตัวกำหนดการรับรู้สถานการณ์ของสมาชิกในองค์การและนำไปสู่ภาคปฏิบัติ วัฒนธรรมจะช่วยให้สมาชิกในองค์การใช้อ้างเป็นเหตุผลในการแสดงพฤติกรรมในขณะที่องค์การจะใช้เหตุผลเป็นแรงเสริมให้สมาชิกรักษาพฤติกรรมนั้นไว้ในทางตรงข้ามองค์การอาจกำหนดให้สมาชิกแสดงพฤติกรรมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2532, หน้า 17) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การจะช่วยปรับแต่งให้สมาชิกขององค์การมีพฤติกรรม ทักษะ ค่านิยม ความเชื่อต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่องค์การต้องการ ดังนั้นวัฒนธรรมองค์การจึงมีผลกระทบต่อการบริหารงานดังนี้ (1) ผลกระทบด้านวัฒนธรรมในด้านความคิดในการบริหารซึ่งก็คือ กระบวนการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจแยกเป็น 2 ประเภท คือ การตัดสินใจตามข้อเท็จจริง (Factual Judgment) และการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับค่านิยม (Value Judgment) (2) ผลกระทบของวัฒนธรรมในด้านการปฏิบัติตัวและพฤติกรรมในการบริหาร เช่น การปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา การเคารพ เชื้อพียงผู้ใหญ่ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การแสดงความคิดเห็น เป็นต้น (3) ผลกระทบของวัฒนธรรมทางด้านระบบหรือโครงสร้างทางการบริหาร ได้แก่ หลักและเทคนิคการบริหารการปกครอง ระบบการบริหารงานบุคคล และ (4) ผลกระทบของวัฒนธรรมทางด้านเครื่องมือเครื่องใช้และเทคโนโลยี ซึ่งองค์การที่มีลักษณะต่างกันย่อมมีลักษณะวัฒนธรรมทางความคิดต่อเครื่องมือเครื่องใช้แตกต่างกัน ดังนั้นการนำเทคโนโลยีมาใช้ในแต่ละองค์การจึงไม่เหมือนกัน

5. แนวคิดและตัวแบบวัฒนธรรมองค์การ

Terrence E. Deal & Allen A. Kennedy (1982, p. 107) ได้เสนอแนวคิดในมุมมองที่เกี่ยวกับพฤติกรรมในการตัดสินใจ และแสดงให้เห็นถึงลักษณะของวัฒนธรรมองค์การโดยใช้ปัจจัย 2 ปัจจัยในตารางการค่า คือ (1) ระดับความเสี่ยง (Risk) ที่สัมพันธ์กับกิจกรรมของบริษัท และ (2) ความเร็วของการได้รับข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ในเรื่องการตัดสินใจ และกลยุทธ์ของบริษัท ซึ่งสามารถแบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

1. วัฒนธรรมแบบคนเลือดร้อนและนักสู้ (Tough - Guy Culture) บุคคลในองค์กรที่มีวัฒนธรรมลักษณะนี้ มักได้ทำงานที่มีความเสี่ยงสูง และได้รับข้อมูลป้อนกลับอย่างรวดเร็วเกี่ยวกับคุณภาพในการทำงานและการตัดสินใจของพวกเขา ปรัชญาของวัฒนธรรมลักษณะนี้ คือยิ่งเสี่ยงมากยิ่งได้มาก ซึ่งจะทำให้บุคคลรู้สึกกดดันมาก นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันภายในทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันในกลุ่มเพื่อนร่วมงาน

2. วัฒนธรรมแบบมุ่งมั่นหนักและสนุกสนาน (Work/Play Hard Culture) คือวัฒนธรรมที่เน้นให้บุคคลในองค์กรให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มักทำงานที่มีความเสี่ยงต่ำ แต่ได้รับข้อมูลป้อนกลับที่รวดเร็วและเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญกับการทำงานหนักว่ามีคุณค่าเน้นปริมาณงานมากกว่าคุณภาพของงาน และมุ่งให้ความสำคัญกับลูกค้าเป็นหลัก

3. วัฒนธรรมแบบเอาบริษัทเป็นเดิมพัน (Bet – Your Company Culture) คือ วัฒนธรรมในองค์กรที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีความเสี่ยงสูง แต่ได้รับข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับงานและการวางแผนใช้เวลานาน องค์กรจึงให้ความสำคัญกับอนาคต มีการคิด ตัดสินใจอย่างรอบคอบมีการปกครองโดยลำดับชั้น สมาชิกต้องเคารพอำนาจหน้าที่และมีความสามารถทางเทคนิค

4. วัฒนธรรมแบบมุ่งกระบวนการ (Process Culture) คือวัฒนธรรมที่มีความเสี่ยงต่ำ และให้ข้อมูลป้อนกลับช้า ทำให้คนมุ่งกระบวนการทำงานมากกว่าผลลัพธ์ มีระบบการปกครองโดยลำดับชั้นและให้ความสำคัญกับอำนาจตามตำแหน่ง คนที่จะได้รับการยกย่องในวัฒนธรรมลักษณะนี้ได้จะต้องมีวินัย ตรงต่อเวลา และสนใจในรายละเอียด

		ผลได้ผลเสีย	
		เร็ว	ช้า
การตัดสินใจ	เสี่ยงภัยสูง	วัฒนธรรมแบบคนเลือดร้อนและนักสู้ (Tough - Guy Culture)	วัฒนธรรมแบบเอาบริษัทเป็นเดิมพัน (Bet Your Company)
	เสี่ยงภัยต่ำ	วัฒนธรรมแบบมุ่งมั่นหนักและสนุกสนาน (Work/Play Hard)	วัฒนธรรมแบบมุ่งกระบวนการ (Process Culture)

ภาพประกอบที่ 12 แบบวัฒนธรรมองค์กรของ Terrence E. Deal & Allen A. Kennedy

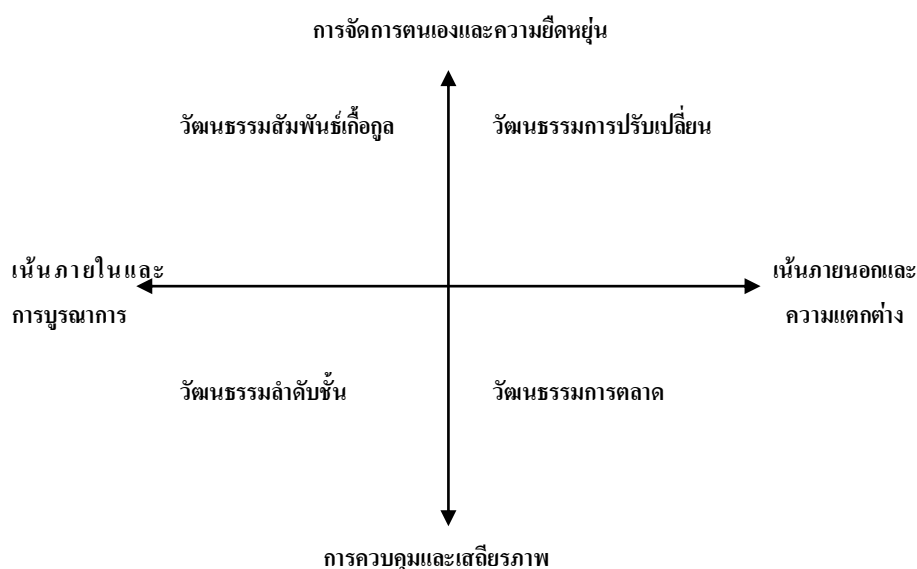
(ที่มา : Terrence E. Deal & Allen A. Kennedy, 1982, p. 107)

Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (1999) ได้เสนอแนวคิดตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model) ซึ่งอธิบายว่าตัวแบบนี้มีรากฐานจากคำถามที่ว่าประสิทธิผลขององค์กรคืออะไรและมีเกณฑ์หลักอะไรที่ระบุได้ว่าองค์กรมีประสิทธิผลหรือไม่ จากการศึกษาของนักวิชาการด้านองค์กรหลายท่านพบว่ากรมองประสิทธิผลขององค์กรสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 มิติที่มีลักษณะในเชิงการแข่งขันซึ่งกันและกัน

มิติแรกเป็นการแข่งขันระหว่างการจัดการตนเองและการเน้นความยืดหยุ่น (Flexibility) กับการควบคุมและเสถียรภาพ (Stability) ดังนั้น บางองค์กรจะดูมองว่าบรรลุประสิทธิผล หากสามารถรับมือการเปลี่ยนแปลง มีการปรับตัวและมีการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น ขณะที่บางองค์กรจะดูมองว่ามีประสิทธิผล หากมีเสถียรภาพ สามารถทำนายได้และปฏิบัติงานเป็นระบบเชิงกลไก

มิติที่สองเป็นการแข่งขันระหว่างการเน้นภายในองค์กร (Internal Focus) และการบูรณาการกับการเน้นภายนอกองค์กร (External Focus) และความแตกต่างหลากหลาย ภายใต้เกณฑ์ในมิตินี้ บางองค์กรจะดูมองว่าประสบความสำเร็จ หากภายในมีความสามัคคีสมานฉันท์ ขณะที่บางองค์กรดูมองว่าประสบความสำเร็จจากการที่มีความสามารถในการแข่งขันกับองค์กรภายนอก

เมื่อนำมิติทั้งสองมารวมกันก็จะกลายเป็นสี่มุม แต่ละมุมจะระบุกลุ่มตัวชี้วัดของความสำเร็จแตกต่างกันและสามารถจำแนกเป็นวัฒนธรรมองค์กร 4 ประเภท ดังภาพประกอบที่ 13



ภาพประกอบที่ 13 ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม

(ที่มา : Kim S. Cameron & Robert E. Quinn, 1999)

สำหรับลักษณะของวัฒนธรรมองค์การในแต่ละประเภทนั้น Kim S. Cameron & Robert E. Quinn เสนอตัวแปรหลัก 6 ตัวเพื่อใช้ในการจำแนกประเภทของวัฒนธรรม ประกอบด้วย (1) ลักษณะโดดเด่นขององค์การ (Dominant Characteristic) (2) ภาวะผู้นำในองค์การ (Organization Glue) (3) การจัดการบุคคล (Management of Employees) (4) สิ่งยึดโยงขององค์การ (Organization Glue) (5) จุดเน้นของยุทธศาสตร์ (Strategic Emphases) และ (6) เกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จ (Criteria of Success) ซึ่งในแต่ละวัฒนธรรมมีลักษณะของตัวแปรในแต่ละตัวแปรแตกต่างกันดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (The Clan Culture) เป็นการเน้นภายในและการบูรณาการกับการจัดการตนเองและความยืดหยุ่น วัฒนธรรมแบบนี้เป็นวัฒนธรรมที่บรรยากาศภายในองค์การมีลักษณะคล้ายกับความสัมพันธ์ภายในครอบครัวขยาย ดังนั้นองค์การลักษณะนี้จึงคล้ายกับครอบครัวขยายมากกว่าหน่วยทางธุรกิจ ลักษณะทั่วไปขององค์การที่มีวัฒนธรรมมุ่งสัมพันธ์เกื้อกูลคือ การทำงานเป็นทีม การมีแผนงานการมีส่วนร่วมให้บุคลากร ความผูกพันร่วมมือของบุคลากร ฐานคติของวัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูลคือ สิ่งแวดล้อมองค์การจะได้รับการจัดการอย่างดีที่สุดโดยการทำงานเป็นทีมและมีการพัฒนาบุคลากร งานหลักของการจัดการคือการมอบอำนาจให้บุคลากรและเอื้ออำนวยให้พวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา ซึ่งทำให้บุคลากรมีความผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อองค์การ องค์การเน้นประโยชน์ระยะยาวของการพัฒนาบุคลากร ขวัญกำลังใจและความสามัคคีเป็นสิ่งสำคัญขององค์การ

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) เป็นการเน้นภายนอกและความแตกต่างกับการจัดการตนเองและความยืดหยุ่น ฐานคติของวัฒนธรรมประเภทนี้ คือนวัตกรรมหรือความคิดริเริ่มสร้างสรรค์นำไปสู่ความสำเร็จ งานหลักของการจัดการคือการส่งเสริมภาวะผู้ประกอบการ ความคิดสร้างสรรค์และกิจกรรมที่ทำให้องค์การเป็นผู้นำด้านการแข่งขัน และการปรับเปลี่ยนและการสร้างนวัตกรรมซึ่งจะนำไปสู่การได้ทรัพยากรใหม่ ๆ และการมีกำไร ลักษณะวัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนนี้อยู่บนรากฐานของการมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและการเปลี่ยนแปลงสูง บุคลากรมีแนวโน้มทำงานในลักษณะงานเฉพาะกิจในรูปคณะกรรมการ เมื่องานบรรลุเป้าหมายก็ยกเลิกคณะกรรมการนั้นไป ภายใต้วัฒนธรรมนี้การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมีน้อยหรือแทบไม่มีอำนาจจะกระจายไหลไปสู่ผู้ปฏิบัติและทีมงาน ความสำเร็จขององค์การคือการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างมีลักษณะเฉพาะหรือบริการใหม่ ๆ และการสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และอิสรภาพของบุคลากร

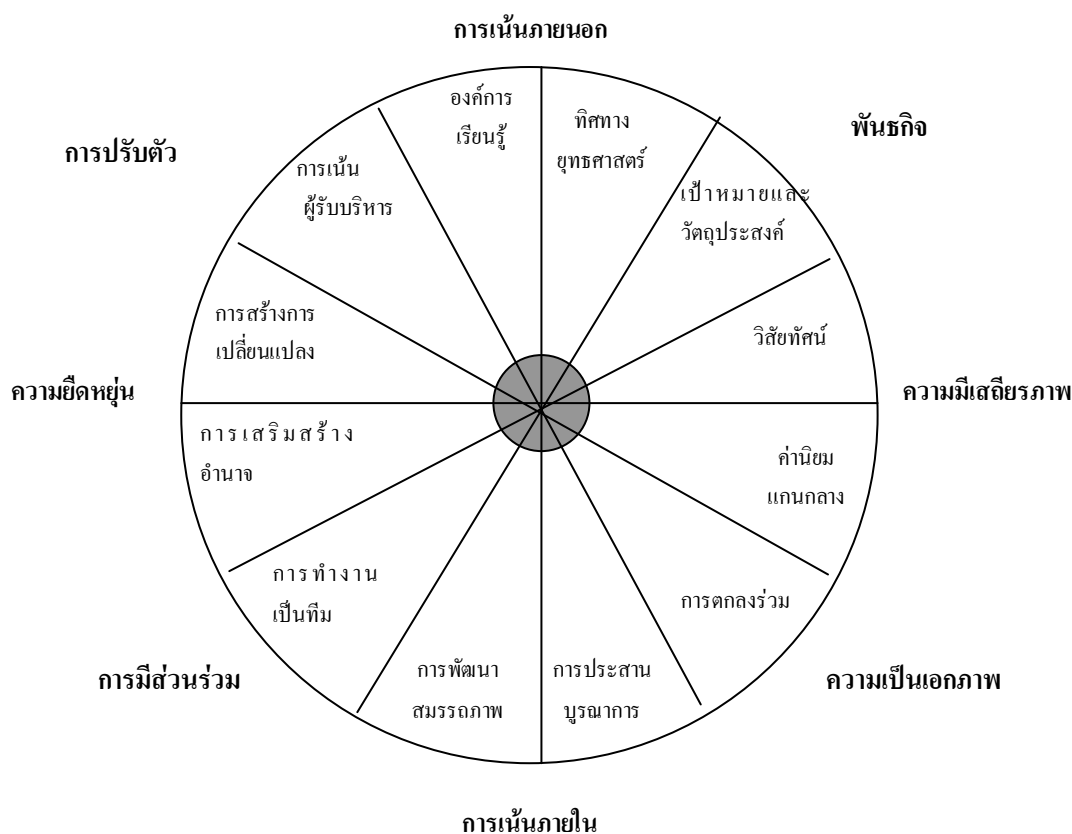
3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) เป็นการเน้นภายในและการบูรณาการกับการควบคุมและเสถียรภาพ ลักษณะของวัฒนธรรมสายบังคับบัญชา การมีโครงสร้างการทำงานที่เป็นทางการสูง มีการกำหนดกระบวนการของงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างชัดเจน ผู้นำที่มีประสิทธิภาพเป็นผู้มีทักษะในการจัดการและการประสานงานที่ดี การดูแลองค์การไม่ให้เกิด

ปัญหาและดำเนินไปได้อย่างราบรื่นคือสิ่งสำคัญที่สุด สิ่งที่เชื่อมโยงองค์การเข้าด้วยกันคือ กฎระเบียบและนโยบายที่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์ขององค์การเน้นความมีเสถียรภาพและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความราบรื่น ความสำเร็จขององค์การคือการทำงานที่เชื่อถือได้ การปฏิบัติตามกำหนดเวลาและการมีต้นทุนต่ำ และการจัดการของบุคลากรเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงานที่มั่นคงและสามารถทำนายได้

4. วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) เป็นการเน้นภายนอกและความแตกต่างกับการควบคุมและเสถียรภาพ ฐานคติที่สำคัญของวัฒนธรรมการตลาด คือ การเชื่อว่าสิ่งแวดล้อมภายนอกมีความสับสน และผู้รับบริการมีความต้องการและค่านิยมที่หลากหลาย องค์การจึงจำเป็นต้องแข่งขันเพื่อรักษาตำแหน่งของตนเองในตลาด งานหลักด้านการจัดการ คือ การเพิ่มผลิตภาพ ผลลัพธ์ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ลักษณะหลักของวัฒนธรรมการตลาด คือ องค์การเป็นองค์การที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ บุคลากรมีการแข่งขันและเน้นเป้าหมายของงาน ผู้นำมีลักษณะเป็นผู้ขับเคลื่อนผลักดันให้มีผลงานที่เข้มข้น เป็นผู้ผลิตและชอบการแข่งขัน เป็นผู้ที่เน้นมาตรฐานของงานสูงและเรียกร้องการทุ่มเทในการทำงาน จากลูกน้อง สิ่งที่เชื่อมโยงองค์การเข้าด้วยกันคือการเน้นชัยชนะในการแข่งขัน ความมีชื่อเสียงและความสำเร็จเป็นสิ่งสำคัญที่สุด

สำหรับตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมนี้ มีนักทฤษฎีอีกท่านที่เห็นสอดคล้องกับ Kim S. Cameron & Robert E. Quinn ก็คือ Richard L. Daft (1999, p. 193-195) ที่ได้ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลขององค์การ และกล่าวว่าความพอดีระหว่างสภาพแวดล้อม กลยุทธ์ และค่านิยมมีความเกี่ยวข้องกับการก่อตัวของวัฒนธรรมซึ่งมี 4 ประเภท คือ (1) วัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture) (2) วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) (3) วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) และ (4) วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture) ซึ่งในรายละเอียดมีความคล้ายคลึงกับตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

Daniel R. Denison (1990) ได้เสนอทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผล โดยชี้ให้เห็นว่าการศึกษาวัฒนธรรมองค์การของนักวิชาการในอดีตไม่ให้ความสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผล ทั้งที่วัฒนธรรมองค์การก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมขององค์การ และสิ่งเหล่านั้นส่งผลต่อการมีหรือไม่มีประสิทธิผลขององค์การ ตัวแบบของ Daniel R. Denison เน้นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการที่องค์การพยายามบรรลุการบูรณาการภายในกับการปรับตัวเพื่อรับมือกับสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยได้แบ่งลักษณะวัฒนธรรมองค์การ 4 ประเภทที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลคือ (1) วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) (2) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) (3) วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture) และ (4) วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) ดังภาพประกอบที่ 14



ภาพประกอบที่ 14 ตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรของ Daniel R. Denison
(ที่มา : Daniel R. Denison, 1990)

1. วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) เป็นวัฒนธรรมลักษณะที่องค์กรมุ่งเน้นสร้างพลังอำนาจในการบริหารให้แก่บุคลากรในทุกระดับ บุคลากรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวาง มีการใช้โครงสร้างไม่เป็นทางการควบคู่กับการปฏิบัติงานมากกว่าใช้โครงสร้างที่เป็นทางการ มีการทำงานเป็นทีมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีการพัฒนาสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง องค์กรประกอบหลักของวัฒนธรรมส่วนร่วมได้แก่

1.1 การเสริมสร้างอำนาจ (Empowerment) หมายถึง การที่องค์กรกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการทำงานแก่บุคลากรให้มีการบริหารจัดการด้วยตนเอง มีการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารในการทำงานอย่างกว้างขวาง ผู้บริหารและบุคลากรมีความผูกพันกับงานและรู้สึกว่าเป็นเจ้าขององคค์การ บุคลากรทุกระดับมีความเชื่อว่าตนเองมีส่วนต่อการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลต่องานของพวกเขาและมีการวางแผนองคค์การ โดยใช้หลักของการมีส่วนร่วมของบุคลากร

1.2 การทำงานเป็นทีม (Team Orientation) หมายถึง การที่องค์กรสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันทำงานระหว่างสายงานที่ต่างกัน บุคลากรทำงานเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของทีม มีการ

ใช้ทีมงานเป็นกลไกในการปฏิบัติงานมากกว่าการสั่งการตามสายบังคับบัญชา รวมทั้งมีการจัดระบบงานเพื่อให้บุคลากรสามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างงานที่ตนเองทำกับเป้าประสงค์ขององค์กร

1.3 การพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร (Capability Development) หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่เพื่อให้บุคลากรสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง มีการปรับปรุงสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีการลงทุนเพื่อสร้างทักษะในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร สมรรถภาพของบุคลากรได้รับการมองว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าขององค์กรหรือทำให้องค์กรมีความได้เปรียบในการแข่งขัน

2. วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) เป็นวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งซึ่งมีความคงเส้นคงวาสูง มีการประสานงานที่ดี และมีการบูรณาการที่ดี พฤติกรรมมีรากฐานจากกลุ่มของค่านิยมแกนกลาง ผู้นำและผู้ตามมีทักษะในการสร้างการบรรลุถึงข้อตกลงแม้ว่าจะมีทัศนคติที่แตกต่างกัน ความคงเส้นคงวาเป็นแหล่งที่มีพลังในการสร้างเสถียรภาพและการบูรณาการภายในซึ่งเป็นผลมาจากการมีแบบแผนทางจิตร่วมกันและมีระดับของการยอมรับสูง องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมเอกภาพได้แก่

2.1 ค่านิยมแกนกลาง (Core Values) แสดงออกมาโดยการที่ผู้บริหารปฏิบัติในสิ่งที่ตนเองสอนหรือบอกผู้อื่น มีกลุ่มค่านิยมที่มีความชัดเจนและคงเส้นคงวาที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ หากบุคลากรละเมิดหรือละเลยค่านิยมแกนกลางจะได้รับการมองว่าเป็นการสร้างปัญหาแก่องค์กร และมีจรรยาบรรณที่เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติแก่บุคลากรอย่างชัดเจนว่าสิ่งใดผิดสิ่งใดถูก

2.2 การตกลงร่วม (Agreement) แสดงออกโดยการที่บุคลากรสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ง่ายเมื่อมีความเห็นแตกต่างกัน แม้ประเด็นนั้นจะเป็นประเด็นที่เป็นปัญหามากเพียงใดก็ตาม บุคลากรในองค์กรก็สามารถร่วมกันกำหนดข้อตกลงที่ชัดเจนว่าแนวทางการปฏิบัติใดที่ถูกต้องพึงกระทำและแนวทางใดที่เป็นสิ่งไม่ถูกต้องและไม่พึงกระทำ

2.3 ความร่วมมือและการประสานบูรณาการ (Coordination and Integration) แสดงออกโดยที่องค์กรมีวิธีการปฏิบัติงานที่คงเส้นคงวาและสามารถทำนายได้ บุคลากรจากฝ่ายหรือสายงานที่แตกต่างกันมีทัศนคติหรือมุมมองประเด็นการทำงานเหมือนกัน มีความง่ายในการประสานงานเพื่อดำเนินโครงการระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และมีการเชื่อมโยงเป้าหมายในระดับต่าง ๆ เป็นอย่างดี

3. วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture) จากการศึกษาต้องเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอก ดังนั้นการปรับตัวขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกจึงเป็นสิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ การปรับตัวขององค์กรถูกผลักดันจากผู้รับบริการการเสี่ยงและเรียนรู้จากความผิดพลาด และมีความสามารถและประสิทธิภาพในการสร้างสรรค์การเปลี่ยนแปลงองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงระบบอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการปรับปรุง

ความสามารถโดยรวมในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมนี้ได้แก่

3.1 การสร้างการเปลี่ยนแปลง (Creating Change) มีลักษณะสำคัญคือ การมีวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง มีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม มีการนำวิธีการทำงานที่ใหม่มาใช้หรือมีการปรับปรุงวิธีการทำงานอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างดี

3.2 การเน้นผู้รับบริการ (Customer Focus) มีลักษณะสำคัญคือ มีการนำข้อเสนอแนะของผู้รับบริการมาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจปรับปรุงการทำงาน บุคลากรมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับความต้องการและความจำเป็นของผู้รับบริการ รวมทั้งมีการสนับสนุนให้บุคลากรติดต่อกับผู้รับบริการโดยตรง

3.3 การเรียนรู้ขององค์กร (Organizational Learning) มีลักษณะสำคัญ คือ มีการสนับสนุนและให้รางวัลแก่ผู้ที่สร้างนวัตกรรมและกล้าเสี่ยงในการนำวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ ให้ความสำคัญกับการสรุปบทเรียนในการทำงานเพื่อสร้างการเรียนรู้ และแต่ละฝ่ายต่างทราบว่าฝ่ายอื่นทำอะไรบ้าง

4. วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์การมีสำนักชัดเจนเกี่ยวกับเป้าประสงค์และทิศทางซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์รวมทั้งการแสดงวิสัยทัศน์ที่องค์การต้องการเป็นในอนาคต เมื่อพันธกิจขององค์การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านอื่น ๆ ของวัฒนธรรมองค์การด้วย องค์ประกอบของวัฒนธรรม พันธกิจได้แก่

4.1 ทิศทางยุทธศาสตร์และความมุ่งมั่น (Strategic Direction and Intent) มีลักษณะสำคัญ คือ การที่องค์การมีเป้าประสงค์และทิศทางระยะยาว พันธกิจมีความชัดเจนและบุคลากรเข้าใจความหมายตรงกันและใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนซึ่งสอดคล้องกับเป้าประสงค์

4.2 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goals and Objectives) มีลักษณะที่สำคัญคือ องค์การมีการตกลงร่วมกันในการกำหนดเป้าหมาย ผู้นำกำหนดเป้าหมายที่มีความท้าทายและสามารถเป็นจริงได้ มีการกำหนดตัวชี้วัดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และมีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งบุคลากรมีความเข้าใจว่ามีสิ่งใดที่ควรต้องดำเนินการเพื่อสร้างความสำเร็จในระยะยาว

4.3 วิสัยทัศน์ (Vision) มีลักษณะสำคัญ คือ องค์การมีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมที่แสดงให้เห็นว่าองค์การควรเป็นอย่างไรในอนาคต ผู้นำมีทัศนะที่ยาวไกล วิสัยทัศน์ขององค์การสามารถสร้างความกระตือรือร้นและแรงจูงใจแก่บุคลากร รวมทั้งองค์การสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายระยะสั้นโดยที่ไม่ทำลายเป้าหมายระยะยาว

จากตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model) และตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผล (Corporate Culture and Organizational Effectiveness) ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามี ความคล้ายกันเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนของประเด็นมุมมองความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการที่องค์กรมุ่งเน้นในข้อตรงข้ามกัน ในเรื่องของการเน้นภายนอก (และความแตกต่าง) กับการเน้นภายใน (และการบูรณาการ) และความยืดหยุ่น (และการจัดการตนเอง) กับการควมมีเสถียรภาพ (และการควบคุม) ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมสัมพันธ์กับลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนมีลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมการปรับตัว วัฒนธรรมลำดับชั้นมีลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมความเป็นเอกภาพ และวัฒนธรรมการตลาดมีลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมพันธกิจ จากที่ได้กล่าวมาผู้วิจัยจึงได้จัดทำเป็นตารางแสดงคุณลักษณะร่วมกันของแนวคิดและตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 แบบที่มีลักษณะเหมือนกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงคุณลักษณะร่วมกันของแนวคิดและตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 แบบ ที่มีลักษณะเหมือนกัน

	Kim S. Cameron & Robert E. Quinn	Richard L. Daft	Daniel R. Denison
1.	วัฒนธรรมสัมพันธ์เครือญาติ (The Clan Culture)	วัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture)	วัฒนธรรมมีส่วนร่วม (Involvement Culture)
2.	วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture)	วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture)	วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture)
3.	วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture)	วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture)	วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture)
4.	วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture)	วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture)	วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture)

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์เครือญาติ (The Clan Culture) วัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture) และวัฒนธรรมมีส่วนร่วม (Involvement Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ มุ่งเน้นการบูรณาการภายในกับความยืดหยุ่น มีโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เน้นการทำงานเป็นทีมหรือเครือข่าย เน้นการมีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาสมรรถภาพ ให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถ

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ มุ่งเน้นภายนอกกับความยืดหยุ่น มีการเปลี่ยนแปลงสูง มีความ

อิสระ ไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ ส่งเสริมการสร้างสรรค์ สนับสนุนในการสร้างนวัตกรรมและวิธีการใหม่ในการทำงาน มุ่งเน้นคุณภาพของผลงานหรือผู้รับบริการ

3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) และวัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ เน้นภายในกับ ความมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างที่เป็นทางการ มีความคงเส้นคงวา มีการตกลงร่วมในรูปของการควบคุม การมีระเบียบและมาตรฐานในการทำงาน มีค่านิยมแกนกลางคือการยึดมั่นในกฎระเบียบ

4. วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture) และวัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ เน้นภายนอกกับ ความมีเสถียรภาพ โดยการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ผู้นำมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตลอดจนขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ มุ่งการบรรลุผลเฉพาะที่ ชัดเจน

6. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของวัฒนธรรมองค์กรไว้ว่า หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการที่ยึดถือและปฏิบัติ ร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับในแนวทางการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และช่วยให้สำนักชลประทานที่ 11 สามารถดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำให้ สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านวัฒนธรรมองค์กรของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ วัฒนธรรมองค์กรรูปแบบใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยมี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์แก๊ง (The Clan Culture) ลักษณะคือ เน้นการทำงานเป็นทีม การมีแผนงาน การมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรในองค์กร เน้นการสร้าง ความผูกพันร่วมมือของบุคลากร เน้นการพัฒนาบุคลากร มีการมอบอำนาจให้บุคลากรและเอื้ออำนวยให้พวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา ซึ่งทำให้บุคลากรมีความผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อองค์กร องค์กรเน้นประโยชน์ระยะยาวของการพัฒนาบุคลากร ขวัญกำลังใจและความสามัคคีเป็นสิ่งสำคัญขององค์กร ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการวางแผนและการทำงานเป็นทีม ร่วมกัน (2) มุ่งเน้นความผูกพันระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน (3) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา และ (4) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตนเองของเจ้าหน้าที่

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) ลักษณะคือ เน้นการส่งเสริมภาวะผู้ประกอบการ ความคิดสร้างสรรค์ และกิจกรรมที่ทำให้องค์กรเป็นผู้นำด้านการแข่งขัน เน้นการมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและการเปลี่ยนแปลงสูง เน้นการทำงานที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง บุคลากรมีแนวโน้มทำงานในลักษณะงานเฉพาะกิจในรูปคณะกรรมการ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมีน้อยหรือแทบไม่มี อำนาจจะกระจายไหลไปสู่ผู้ปฏิบัติและทีมงาน ความสำเร็จขององค์กรคือการพัฒนาบริการใหม่ ๆ และการสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และอิสรภาพของบุคลากร ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การทำงานมีความยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง (2) ผู้ปฏิบัติงานมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ (3) สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติงานใหม่ และ(4) มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการให้บริการใหม่ ๆ

3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) ลักษณะคือ มีโครงสร้างการทำงานที่เป็นทางการสูง มีการกำหนดกระบวนการของงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างชัดเจน สิ่งที่เชื่อมโยงองค์กรเข้าด้วยกันคือกฎระเบียบและนโยบายที่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์ขององค์กรเน้นความมีเสถียรภาพและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความราบรื่น ความสำเร็จขององค์กรคือการทำงานที่เชื่อถือได้และการปฏิบัติตามกำหนดเวลาซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) โครงสร้างในการทำงานมีความเป็นทางการสูง (2) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน (3) มีการยึดถือในกฎระเบียบและนโยบายที่กำหนดไว้อย่างมาก และ (4) ให้มีความสำคัญกับการปฏิบัติงานให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด

4. วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) ลักษณะคือ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ บุคลากรมีการแข่งขันและเน้นเป้าหมายของงาน ผู้นำมีลักษณะเป็นผู้ขับเคลื่อนผลักดันให้มีผลงานที่เข้มข้น เป็นผู้ผลิตและชอบการแข่งขัน เป็นผู้ที่เน้นมาตรฐานของงานสูงและเรียกร้องการทุ่มเทในการทำงานจากลูกน้อง สิ่งที่เชื่อมโยงองค์กรเข้าด้วยกันคือการเน้นชัยชนะในการแข่งขัน ความมีชื่อเสียงและความสำเร็จเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) สนใจเฉพาะความสำเร็จในการปฏิบัติงานเท่านั้น (2) ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นการดำเนินงาน (3) มีการแข่งขันระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสูง และ (4) ยึดถือเป้าหมายในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายขององค์การ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

David Easton (1953, p. 129) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคมทั้งมวลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อธิบายว่าผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือรัฐบาล ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม

Thomas R. Dye (1984, p. 1) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำ และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิ การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดในสังคม และความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

James E. Anderson (1994, p. 5-6) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และอธิบายว่านโยบายเป็นแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งนโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ นโยบายจะต้องเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะทำให้เกิดผลของนโยบาย

กุลชน ชนาพงศธร (2540, หน้า 568-569) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้โดยการสังเคราะห์ความหมายของนักวิชาการไว้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มความหมายแรก นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะใด หรือเป็นรัฐบาลในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นนโยบายทั้งสิ้น เป็นการมุ่งเน้นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ

กลุ่มความหมายที่สอง เป็นแนวทางการตัดสินใจของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะกระทำหรือห้ามมิให้กระทำ เป็นการตัดสินใจที่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำเอาไปเป็นวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องและสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

กลุ่มความหมายที่สาม เป็นแนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่า มรรควิธี (Means) ที่จะก่อให้เกิดการกระทำขึ้นเช่น แผน แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2551, หน้า 21-22) ได้ประมวลนิยามของนักวิชาการหลายท่าน แล้วสรุปเป็นลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ ไว้ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
5. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องมีเป้าหมายวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. เป็นกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคมทั้ง ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย
13. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่กระทำ หรือไม่กระทำอาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อสังคม

จากการให้ความหมายนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการรวบรวมและประมวลนิยามและความหมายของนโยบายสาธารณะโดยศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร (2552, หน้า 48-57) ทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้พอจะเทียบเคียงความหมายและลักษณะของนโยบายขององค์การได้ว่า นโยบายขององค์การเป็นการตัดสินใจในการวางกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานหรือ โครงการขององค์การ เพื่อให้้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) เอาไว้ อาทิ

James E. Anderson (1977, p. 26) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นลำดับไว้ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การก่อตัวของปัญหา (Problem Formation) ขั้นตอนนี้จะต้องพิจารณาว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะ (Policy Problem) หรือไม่ และปัญหานั้นเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ (Policy Agenda) โดยคำว่าปัญหา ต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหาจริงหรือไม่ เพราะบางครั้งสิ่งที่เราคิดว่าเป็นปัญหา ความจริงอาจไม่เป็นปัญหาก็ได้

2. การก่อรูปนโยบาย (Formulation) ขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives) ว่ามีทางเลือกใดบ้างในการแก้ปัญหา และใครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หากทางเลือกมีหลายทางก็ต้องวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกด้วย โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน - ผลประโยชน์ (Cost - Benefit Analysis)

3. การตัดสินใจนโยบาย (Adoption) ในขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด หรือนำทางเลือกใดไปบังคับใช้และเป็นสิ่งที่ต้องการให้เป็น และใครจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นว่ดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล

5. การประเมินผลนโยบาย (Evaluation) เป็นการวัดว่านโยบายมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไรหลังจากนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ และใครจะเป็นผู้ประเมินผลนโยบายอะไรคือผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล

James E. Anderson ยังกล่าวอีกว่าภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว การก่อตัวของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า จะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องระหว่างความขัดแย้งและการต่อสู้ของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นไปตามที่ตนต้องการ ดังนั้นการกำหนดนโยบายก็คือ เรื่องของการเมืองนั่นเองเพราะการเมืองจะเข้ามาเกี่ยวข้องโดยไม่มีเหตุผลที่จะปฏิเสธได้

ซึ่งต่อมา James E. Anderson, David W. Brady & Charles Bullock (1984) ได้พัฒนาแนวคิดเดิมและได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นก่อตัวของปัญหา หรือขั้นจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting)
2. ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. ขั้นประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment or Policy Evaluation)

ซึ่งแนวคิดของ James E. Anderson, David W. Brady & Charles Bullock นี้จะตรงกับแนวคิดของ William N. Dunn (1994, p. 15-16) ที่ได้แบ่งกระบวนการนโยบาย (The Process of Policy Making) ออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ (1) Agenda Setting (2) Policy Formulation (3) Policy Adoption (4) Policy Implementation และ (5) Policy Assessment ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก Agenda Setting การกำหนดปัญหาเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจมีหลายปัญหาที่รัฐบาลไม่อาจทำได้ทั้งหมด สิ่งที่รัฐบาลต้องพิจารณาคือ ปัญหานั้น ๆ เป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ และควรจะนำเข้าสู่วาระของรัฐบาลหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง Policy Formulation เป็นการก่อรูปของนโยบาย โดยอาจมีลักษณะที่ก่อรูปมาจากข้าราชการ มีทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหา นโยบาย เป็นทางเลือกของนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ศาลและฝ่ายนิติบัญญัติ

ขั้นตอนที่สาม Policy Adoption เป็นการตัดสินใจนโยบาย โดยจะมีลักษณะเป็นทางเลือกของนโยบายที่ถูกตัดสินใจโดยได้รับการสนับสนุนโดยเสียงข้างมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นฉันทานุมติในการตัดสินใจระหว่างผู้เป็นตัวแทนหรือศาล

ขั้นตอนที่สี่ Policy Implementation เป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หลังจากทีนโยบายได้รับการตัดสินใจแล้ว ก็จะนำไปสู่การปฏิบัติโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งจะต้องระดมทรัพยากรมนุษย์และเงินทุนเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติตามนโยบาย

ขั้นตอนสุดท้าย Policy Assessment เป็นการประเมินผลนโยบาย โดยมีหน่วยงานด้านการตรวจสอบและการบัญชีของรัฐบาล ซึ่งถูกกำหนดโดย ผู้เป็นตัวแทน ผู้บริหาร โดยชอบด้วยกฎหมายและศาล อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายที่นโยบายจะต้องมีการประเมินผลว่าทำได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

นอกจากนี้ Charles E. Lindblom เป็นนักวิชาการอีกท่านที่มีแนวคิดตรงกับ James E. Anderson, David W. Brady & Charles Bullock และ William N. Dunn ซึ่ง Charles E. Lindblom (1980, p. 5-7) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) ขั้นตอนก่อนนโยบาย (Agenda Setting) (2) ขั้นตอนเตรียมเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) (3) ขั้นตอนกำหนดนโยบาย (Policy Adoption) (4) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ (5) ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) โดย Charles E. Lindblom ระบุว่าขั้นตอนกระบวนการนโยบายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามลำดับ เพราะขั้นตอนบางขั้นตอนเช่นขั้นตอนเตรียมเสนอร่างนโยบาย สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในขณะที่ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติกำลังมีการดำเนินการ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะรัฐบาลต้องใช้เวลาไปในการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการเตรียมเสนอร่างนโยบายใหม่ตลอดเวลา

Thomas R. Dye (1998, p. 317-318, 330-332) ได้เสนอแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า การศึกษานโยบายสาธารณะบ่อยครั้งมุ่งเน้นไปพิจารณาว่านโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร

มากกว่าคุณื้อหานโยบายหรือสาเหตุและผลที่ตามมาของนโยบาย ในการศึกษาว่านโยบายต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร โดยทั่วไปจะพิจารณาชุดของกิจกรรม หรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง (Political System) ตามนัยของตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ซึ่งก็คือการกำหนดนโยบาย (Policy Making) เกิดขึ้นโดยสามารถระบุขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนสามารถแยกส่วนกันในการตรวจสอบได้ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้โดยปกติจะมีขั้นตอนต่อไป

1. Identification การระบุปัญหาหรือนโยบายที่เรียกร้องให้รัฐบาลต้องปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่ นโยบายมักเกิดจากความคิดเห็นของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ แต่บางนโยบายก็เกิดจากความคิดของผู้หน้าที่ให้การสนับสนุนให้เกิดนโยบายนั้น

2. Agenda Setting การกำหนดเป็นวาระหรือการเน้นให้ความสนใจไปยังกลุ่มสื่อมวลชน และข้าราชการในปัญหาสาธารณะที่ตกลงกันเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ การกำหนดวาระนี้เป็นการระบุถึงปัญหาของสังคมและกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบาย ซึ่งบีบบังคับให้รัฐบาลต้องตัดสินใจกระทำ หรือรัฐบาลอาจไม่ตัดสินใจกระทำตามก็ได้ ในขั้นตอนนี้จะมีการระดมความคิดเห็นจากสื่อมวลชนด้วย โดยใช้โทรทัศน์หรือหนังสือพิมพ์เพื่อสื่อสารให้คนส่วนใหญ่ทราบถึงนโยบาย

3. Formulation การก่อรูปนโยบาย ก็คือการที่ทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหา ได้พัฒนาไปเป็นวาระของรัฐบาล การก่อรูปของนโยบายมักจะมาจากการริเริ่มและมีการพัฒนานโยบายที่เกิดจากระบบราชการ คณะกรรมการตามกฎหมาย การประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ องค์การที่ทำหน้าที่วางแผนด้านนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ปรธาณาธิปไตยและรัฐสภา โดยรายละเอียดของนโยบายที่ก่อตัวขึ้นปกติมาจากระดับเจ้าหน้าที่ (Staff Members) มากกว่าจะเกิดจากระดับผู้นำ (Bosses)

4. Legitimation นโยบายที่เกิดขึ้นโดยความชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นการกระทำ งานทางการเมือง โดยผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ปรธาณาธิปไตยและรัฐสภา

5. Implementation การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความต่อเนื่องทางการเมือง กล่าวคือ การกำหนดนโยบายไม่ได้จบลงที่การออกเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา และการลงนามโดยปรธาณาธิปไตย จะต้องนำนโยบายไปสู่หน่วยงานของระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม เช่น การจัดองค์กรงานใหม่ การมีหน่วยงานหรือตัวแทนรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องมีรูปแบบและกฎระเบียบเพื่อให้ข้าราชการถือปฏิบัติด้วย

6. Evaluation การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการกำหนดนโยบายเพื่อค้นหาว่านโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใด ต้นทุนที่ใช้และผลที่ได้รับเป็นอย่างไร เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่เป็นไรตามที่ตั้งใจไว้ การประเมินผลจะทำโดยตัวแทนของรัฐบาลเอง ที่ปรึกษาภายนอก สื่อสิ่งพิมพ์ และสาธารณชน

Robert T. Nakamura & Frank Smallwood (1980, p. 22-23) ได้เสนอแนวคิดมุมมองของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันใน 3 หน้าที่ของสภาพแวดล้อมนโยบายได้แก่ (1) การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ (3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

โดย Robert T. Nakamura & Frank Smallwood ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การก่อตัวของนโยบายเป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุด กล่าวคือด้านหนึ่งกลไกนโยบายถูกกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญของผู้มีบทบาทนโยบาย (Policy Actors) ก็คือผู้กำหนดนโยบายโดยชอบด้วยกฎหมาย (Legitimate) อาทิ ประธานาธิบดี รัฐสภา ผู้ว่ารัฐ และสถานีวิทยุแห่งชาติแห่งรัฐ เป็นต้น อีกด้านหนึ่งการกำหนดนโยบายเกิดจากปัจเจกบุคคล และ/หรือ กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลเป็นผู้กำหนดนโยบาย อาทิ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจ เป็นต้น นโยบายที่กำหนดจากการก่อตัวดังกล่าวเป็นผลประโยชน์เพื่อตอบสนองต่ออำนาจรัฐ หรือไม่ใช่อำนาจรัฐ อาทิ ประธานาธิบดี สื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น หรือเป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤตอันเกิดจากการจลาจล ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สงคราม ความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และการขาดแคลนพลังงาน เป็นต้น หรือเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับประชาชนทั่วไปและเกิดจากแรงกดดันของประชาชน อาทิ ประเด็นการทำแท้ง การลดภาษี เป็นต้น ท้ายที่สุดเมื่อการก่อตัวของนโยบายถูกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้กำหนดนโยบายที่เป็นรัฐบาล อาทิ รัฐสภาโดยการผ่านกฎหมาย ประธานาธิบดีออกคำสั่งในการบริหารงาน เป็นต้น นโยบายนั้นก็จะนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผลนโยบาย

อุทัย เลาหวิเชียร (2544, หน้า 292-301) ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน (1) การกำหนดปัญหา (2) การวิเคราะห์หาทางเลือก (3) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ (4) การประเมินผลนโยบาย

1. การกำหนดปัญหา นโยบายสาธารณะจะมีได้ต่อเมื่อปัญหาเกิดขึ้นก่อน และปัญหาจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีคนเป็นจำนวนมากไม่พอใจในเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่คนส่วนใหญ่เห็นเป็นปัญหา ควรจะให้กลุ่มคนที่มีหน้าที่รับผิดชอบและกลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าเป็นปัญหาด้วย การที่คนหลายฝ่ายเห็นปัญหาอันหนึ่งอย่างเดียวกัน และได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหานี้ก็จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นในขั้นของการกำหนดปัญหาก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของการกำหนดนโยบาย เพราะปัญหาจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนเดียวกันกับเรื่องของการกำหนดนโยบาย

2. การวิเคราะห์หาทางเลือก เมื่อทราบปัญหาและได้กำหนดเป็นเป้าหมาย จากนั้นก็ทำการวิเคราะห์หาทางเลือกเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในการหาทางเลือก ผู้ที่ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายและค่านิยมให้ชัดเจน แล้วจึงแสวงหาทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งควรคิดวาททางเลือกใดดีด้วย รวมทั้งการคำนวณเพื่อหาต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อมาจึงมาเปรียบเทียบถึงผลของทุกทางเลือก ซึ่งในที่สุดผู้ตัดสินใจก็จะเลือกทางเลือกที่บรรลุเป้าหมายและค่านิยมที่ดีที่สุด

3. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นตอนของการวิเคราะห์หาทางเลือกก็เพื่อจะได้ นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือ แผนกระดายเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ความหมายของการประเมินผลก็คือ การที่จะตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหนและเพียงใด การประเมินผลต้องอาศัยความรู้ทางการวิจัย แต่ก็มีคนเป็นจำนวนมากน้อยได้ประเมินผลโดยอาศัยหลักการเข้าใจข้อเท็จจริงโดยปราศจากเหตุผล (Intuition) การคาดคะเน หรือการเดา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการทำการวิจัย อาจกล่าวได้ว่า นักการเมือง นักบริหาร นักหนังสือพิมพ์ หรือประชาชน โดยทั่วไปมักประเมินผล โดยไม่ได้อาศัยพื้นฐานความรู้ การวิจัยมากนัก นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการของไทยอีกหลายท่าน ที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเอาไว้ อาทิเช่น

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 4) ได้นำเสนอขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ คล้ายกับ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ แต่เพิ่มขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบาย สาธารณะ เข้าไปเป็นขั้นตอนที่ห้า ทำให้ได้ทั้งหมด 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) การก่อรูปนโยบาย (2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การประเมินผลนโยบาย และ (5) การต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2543, หน้า 150-151) ขั้นตอนในกระบวนการนโยบายแบ่ง ออกเป็น 6 ขั้นตอนคือ การก่อตัวของนโยบาย การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย การประกาศ เป็นนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุดนโยบาย

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2551, หน้า 315-316) ได้เสนอเกี่ยวกับวงจรกระบวนการนโยบาย สาธารณะโดยครอบคลุมกระบวนการต่าง ๆ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การก่อรูปนโยบาย (2) การ กำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (4) การประเมินผล นโยบาย

มยุรี อนุมานราชชน (2552, หน้า 45) ระบุว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วย ขั้นตอนดำเนินการ 9 ขั้นตอนคือ (1) การก่อตัวของประเด็นปัญหา (2) การกลั่นกรองประเด็นปัญหา (3) การนิยามประเด็นปัญหา (4) การพยากรณ์ (5) การกำหนดวัตถุประสงค์ (6) การวิเคราะห์ทางเลือก (7) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (8) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ (9) การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ โดยอธิบายว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจดำเนินการไม่ครบทั้ง 9 ขั้นตอน และไม่จำเป็นต้องทำตามลำดับ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2552, หน้า 34-35) ได้สรุปขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ (1) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก (2) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน และ (3) ขั้นตอนการประเมินผล ประกอบด้วย การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

จากแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการประมวลลักษณะร่วมของกระบวนการนโยบายสาธารณะพบว่า แม้ว่านักวิชาการท่านต่าง ๆ จะได้อธิบายและจำแนกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาทั้งกระบวนการแล้วจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกัน จะมีแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก หลังจากนั้นจึงประกาศเป็นนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งประกอบด้วย การแปลงให้เป็นแผนงานหรือโครงการ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน
3. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งประกอบด้วย การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ซึ่งในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 : ศึกษากรณีสำนักชลประทานที่ 11” ครั้งนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะของการแปลงแผนยุทธศาสตร์ ให้เป็นแผนงานหรือโครงการ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11

3. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Walter Williams (1971, p. 144) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารให้สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหาทรัพยากรและจัดเตรียมกระบวนการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายบรรลุผลสำเร็จ

Carl E. Van Horn & Donald S. Van Meter (1976, p. 103) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งรวมถึงปัจจัย

อื่น ๆ ที่มีผลต่อความพยายามที่จะแปลงรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่แนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย

James E. Anderson (1977, p. 98-104) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การใช้ นโยบายโดยกลไกการบริหารของรัฐบาล และอธิบายว่าการปฏิบัติเป็นสิ่งที่ถูกกระทำขึ้นมาเพื่อให้ ให้กฎหมายบังเกิดผล เพื่อใช้นโยบายไปสู่เป้าหมายและเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย การศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสำคัญกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง วิธีการ ที่ต้อง ปฏิบัติตาม เทคนิคหรือเครื่องมือและการสนับสนุนทางการเมือง

Randall B. Ripley & Grace A. Franklin (1982, p. 4) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่แผนงานหรือนโยบาย รวมทั้งกลุ่มของ กิจกรรมที่ตามมากับเจตนาของแผนงานหรือผลลัพธ์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย

Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983, p. 20-21) ได้ให้ความหมายของการนำ นโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ไปปฏิบัติให้ประสบ ผลสำเร็จ ซึ่งโดยปกติจะเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลเป็นต้น

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7-8) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของ การนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง หรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ

วรงค์ จันทรร (2551, หน้า 16) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าหมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้ บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

จุมพล นิมพานิช (2552, หน้า 182) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การ บริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่ม บุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

มยุรี อนุมานราชทน (2552, หน้า 218) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของ รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหา ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อ ตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทาง การดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

จากความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ไว้ ผู้วิจัย ได้ประมวลลักษณะร่วมและพบว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะมีลักษณะเป็นกระบวนการ

ที่ประกอบด้วย การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ หรือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลตาม วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

4. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Paul Berman (1978, p. 157-184) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและ กล่าวว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การ พึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล โดยได้แบ่งกระบวนการของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) คือการที่ หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายออกมา และจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบาย ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้าง ครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย การนำนโยบายไปปฏิบัติใน ระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทาง ปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่าง ยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) หมายถึง การที่ หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการมอบหมายนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องทำการ กำหนดนโยบายภายในหน่วยงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก การนำนโยบายไป ปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมา จากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการ ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ Paul Berman ยังกล่าวว่า การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้ บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ที่เรียกว่า “การ ปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation) สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขั้นตอนการนำ นโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของ ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างด้วย ซึ่งลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า “Path of Micro - Implementation” ซึ่งมาจากสมมุติฐานว่า ปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติงานในระดับล่างนั้นจะ ถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่เป็นลำดับต่อเนื่อง โดย Paul Berman ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

2.1 ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่าง จะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรมคือ (1) การพิจารณารับนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายจาก

ส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการช้อนาคคของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ นโยบายนั้นก็จะไม่เกิด แต่ถ้าหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ก็จะทำให้ความใส่ใจ ต่อนโยบายนั้น ขึ้นตอนต่อมากคือ (2) การแสวงหาความสนับสนุน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ในส่วนนี้วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 40-41) ได้อธิบายสรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนนี้ไว้ 3 รูปแบบ คือ (1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non Implementation) หมายถึง ไม่มี การปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ (2) การยอมรับสภาพการปฏิบัติ (Cooptation) หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น และ (3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological Learning) หมายถึง ไม่มี การนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม ซึ่งอาจเกิดจากความพร้อมของแต่ละพื้นที่

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ และแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้วแต่ก็ยังคงต้องมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้น

ให้ได้ อย่างไรก็ตามปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลให้เกิดอย่างต่อเนื่องนี้อาจกล่าวได้ว่าจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งซึ่งขึ้นไปทั้งในแง่ความแตกต่างกันในประเภทของนโยบาย พื้นที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมอย่างละเอียดรอบคอบต่อไป นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านได้นำแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainability)

โดยในส่วนของขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) นั้น Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn (1984, p. 209-218) ได้เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ จำนวน 4 แนวทาง ได้แก่

1. แนวทางโครงสร้าง (Structural Approaches) แนวทางนี้มองว่าการวิเคราะห์องค์การสมัยใหม่เป็นประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอว่าขณะที่ทำการกำหนดนโยบายอยู่นั้น ควรจะทำการออกแบบของค์การไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยทั่วไปหลักการของการจัดองค์การที่ดีก็คือ เน้นการจัดโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับกิจกรรมและสภาพแวดล้อมขององค์การ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในองค์การจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์การได้กำหนดแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง (Planning of Change) แล้วเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงนั้นควรมีทิศทาง ความถี่และระยะเวลาที่องค์การควบคุมได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องใช้แนวทางการดำเนินงานที่ดัดแปลง ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น กระบวนการกำหนดนโยบายโดยรวมเป็นกิจกรรมที่ควรจะทำกลับไปกลับมาซ้ำ ๆ มากกว่าที่จะเป็นกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องตามลำดับในลักษณะเส้นตรง ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะดังที่ (มยุรี อนุমানราชทน, 2552, หน้า 232) เรียกว่า ความต่อเนื่องของนโยบาย-กิจกรรม-นโยบาย (Policy-Action-Policy Continuum) รูปแบบองค์การที่เหมาะสมกับการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ควรใช้รูปแบบองค์การแบบราชการของ Max Weber กล่าวคือ โครงสร้างขององค์การเป็นลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา งานต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของงานต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ขณะที่การวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงอาจใช้รูปแบบองค์การกายภาพ (Organic Feature) ที่แตกต่างกันไป

2. แนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) แนวทางนี้มองว่าการสร้างกระบวนการจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเทคนิค มีความสำคัญมากกว่าการกำหนดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมักจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเรื่องเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จึงประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญคือ การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน การวางแผนและการควบคุม หลังจากได้ระบุประเด็นปัญหาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเทคนิคการบริหารจัดการตามแนวทางนี้คือ เทคนิคการวางแผนและการควบคุม โดยใช้เครือข่าย

(Network Planning and Control : NPC) เป็นเทคนิคที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงาน โดยการระบุภารกิจที่จะต้องกระทำให้สำเร็จรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจและผลที่เกิดขึ้น โดยตัวอย่างของเทคนิคการวางแผนและ การควบคุมโดยใช้เครือข่ายที่นิยมใช้กัน ได้แก่ เทคนิคการประเมินผลและทบทวนแผนงาน(Program Evaluation and Review Technique : PERT) และวิธีเส้นทางวิกฤต (Critical Path Method : CPM) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551, หน้า 421-422)

3. แนวทางพฤติกรรม (Behavioral Approaches) แนวทางนี้มองว่าแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสองแนวทางมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากทัศนคติและพฤติกรรมมนุษย์นั้นมียุทธศาสตร์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน แนวทางพฤติกรรมจะนำมาใช้เมื่อมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น สาเหตุที่มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติคือความรู้สึกกลัวในผลจากการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยปกติแล้วคนที่รู้สึกกลัวผลจากการเปลี่ยนแปลงมักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการประยุกต์ใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมที่รู้จักกันแพร่หลายที่สุดคือ การพัฒนาองค์การ (Organizational Development : OD) เป็นกลยุทธ์ที่ช่วยสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์การ อันประกอบด้วยกระบวนการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในองค์การ โดยใช้พฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Sciences) ที่อยู่ในรูปแบบของการให้คำปรึกษาทางการจัดการ เทคนิคอีกอย่างที่มีการนำมาประยุกต์ใช้แนวทางนี้คือ เทคนิคการจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management By Objective : MBO) เป็นแนวทางที่ผสมผสานระหว่างเทคนิคการจัดการ/ กระบวนการจัดการ (Procedural / Management Techniques) กับการวิเคราะห์พฤติกรรม โดยการเชื่อมการกำหนดวัตถุประสงค์และการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน โดยครอบคลุมการปฏิบัติงานและกระบวนการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง

4. แนวทางการเมือง (Political Approaches) แนวทางนี้มองว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิเคราะห์ด้านการเมืองเป็นแนวทางหลักที่สำคัญ และอธิบายว่าคำว่า “การเมือง” ไม่ได้จำกัดเฉพาะการเมืองของพรรคการเมือง แต่หมายรวมถึงรูปแบบของอำนาจและอิทธิพลทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ ในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการวางแผน การกำหนดระเบียบวิธีการ การจัดการและการใช้เทคนิคเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์การอย่างเหมาะสมทั้งหมด แต่ขาดความสนใจต่ออำนาจที่แท้จริงทางการเมืองอาทิเช่น ความสามารถของกลุ่มคนที่ขัดขวางความพยายามของผู้สนับสนุน อาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ การวิเคราะห์การเมืองที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลจำนวนมากมิได้มาจากส่วนกลาง แต่เพียงเท่านั้น แต่มาจากหน่วยงานอื่นๆ และหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการริเริ่มนโยบายเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์การของรัฐต่าง ๆ จึงต้องทำความเข้าใจร่วมกันให้เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้มีให้เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ต้องพึ่งพา

อาศัยและการทำงานร่วมกันด้วย ในกรณีนี้อาจจำเป็นต้องใช้การตัดสินใจทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาโอกาสการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาไปที่การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาคในขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ตามแนวคิดของ Paul Berman และ เลือกลงใช้แนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ของ Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn มาเป็นตัวแปรในการศึกษาในประเด็นด้านนโยบายขององค์กร เพราะว่า จากการศึกษาบริบทในการดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่ผ่านมาพบว่า ทุกโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 จะมีกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแปลงแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทานที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ให้อยู่ในรูปของแผนหรือโครงการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามภารกิจนั้นๆ นอกจากนั้นยังพบว่า มีการนำเทคนิค PERT และ CPM มาใช้ในการกำหนดระยะเวลาในการให้บริการกับประชาชนในภารกิจต่าง ๆ ตลอดจนการทำสัญญาในการก่อสร้างหรือการจ้างงานต่าง ๆ ร่วมกับภาคเอกชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางกระบวนการการจัดการทั้งสิ้น ซึ่ง Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn กล่าวว่า แนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

1) การออกแบบแผนงาน (Design a Program) ซึ่งประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มาตรฐานการปฏิบัติงาน งบประมาณหรือเงินทุน และเวลา

2) การบริหารจัดการแผนงาน (Execute the Program) โดยกำหนดแผนการดำเนินงาน การจัดหาบุคลากร งบประมาณ หรือเงินทุนและทรัพยากร กำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม

3) การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน (Build in Appropriate Scheduling) และเครื่องมือติดตามควบคุมงานที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก้ไขปัญหาก็ได้อย่างรวดเร็ว

6. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายขององค์กร

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของนโยบายขององค์กรไว้ว่า หมายถึง การกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ เพื่อนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ที่ได้กำหนดเอาไว้ โดยจะมุ่งศึกษาเฉพาะในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในขั้นตอนการปฏิบัติ โดยใช้แนวทางกระบวนการการจัดการ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การออกแบบแผนงาน การบริหารจัดการแผนงาน และการจัดทำ

ตารางเวลาปฏิบัติงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและสำเร็จลุล่วงตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านนโยบายขององค์การของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนใดของแนวทางการกระบวนการจัดการ ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งขั้นตอนตามแนวทางการกระบวนการจัดการที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยมี 3 ขั้นตอนได้แก่

1. การออกแบบแผนงาน (Design a Program) ลักษณะคือ การบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน และการกำหนดงบประมาณหรือเงินทุน และเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการลำดับความสำคัญของงานที่จะต้องทำก่อน-หลัง (2) มีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และ (3) มีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

2. การบริหารจัดการแผนงาน (Execute the Program) ลักษณะคือ การบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วยกำหนดแผนการดำเนินงาน การจัดหาบุคลากร งบประมาณ หรือเงินทุน และทรัพยากร และการกำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการจัดเตรียมบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน (2) มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการทำงานที่เหมาะสม และ (3) มีการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการที่ดี

3. การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน (Build in Appropriate Scheduling) ลักษณะคือ การบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วยการใช้เครื่องมือติดตามควบคุมงานที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด และถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมามาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงานที่ชัดเจน (2) มีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาไว้ล่วงหน้า และ (3) มีการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

1. ความหมายของภาวะผู้นำ

Stephen H. Davis (1981, p. 40-68) กล่าวว่าภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการจูงใจผู้อื่นให้มีความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน ซึ่งภาวะผู้นำโดยพื้นฐานจะวัดจากพฤติกรรมของแต่ละบุคคล มิได้วัดจากคุณลักษณะของแต่ละบุคคล ดังนั้น ผู้นำจึงต้องเป็นผู้ให้ทั้งงานและกำลังใจในทางจิตวิทยาแก่ลูกน้อง ผู้นำจะมีบทบาทเสมือนแบบจำลอง ที่ผสมผสานความชำนาญด้านเทคนิค ด้านบุคคลและด้านความคิดเข้าไว้ด้วยกัน

Robert G. Tannenbaum et al. (1995, p. 24) ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในบุคคลหลายคนที่มีอำนาจ มีอิทธิพล หรือมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ดังนั้นผู้นำจึงมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติการหรือพฤติกรรมของคนอื่น

Andrew J. DuBrin (1998, p. 2) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2533, หน้า 614) ได้กล่าวไว้ว่าภาวะผู้นำ หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งหรือผู้นำพยายามที่จะใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เพื่อจูงใจหรือคลอใจให้ผู้นับตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และการจูงใจหรือคลอใจนั้นจะต้องไม่เป็นการบังคับแต่เป็นความยินยอมจากผู้ตาม

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551, หน้า 39) ได้กล่าวว่าภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Shared Goal) หรือเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำ (Leaders) และผู้ตาม (Followers) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Shared Purposes) หรือเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

จากความหมายของภาวะผู้นำที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลและอำนาจของตนต่อบุคคลอื่นในการกระตุ้นชี้นำ การให้คำปรึกษา การสั่งการ ตลอดจนการจัดหาปัจจัยที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง ซึ่งภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารจัดการในทุกกิจการ เพราะผู้นำจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและวิธีการ รวมถึงกระตุ้นและจูงใจให้กิจกรรมขององค์การสามารถดำเนินไปได้จนบรรลุผลสำเร็จทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

2. ความสำคัญของภาวะผู้นำ

จากการศึกษาพบว่า นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้ให้ความเห็นไว้สอดคล้องกันในประเด็นที่ว่า ภาวะผู้นำเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำมีความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (1) ความสำคัญต่อตัวหน่วยงาน ภาครัฐและผู้ปฏิบัติ ดังเห็นได้จากการที่ผู้นำเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์การ รวมถึงเป็นผู้ที่กระตุ้นจูงใจให้ผู้ปฏิบัติทุ่มเทแรงกายแรงใจปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้นผู้นำที่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสมก็ย่อมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสุขในการทำงานและองค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (2) ความสำคัญต่อประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่องค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ก็ย่อมจะช่วยให้ผลิตผลและบริการที่เกิดสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้ และในทางตรงกันข้ามหากผู้นำไม่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมจะไม่สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จขององค์การ จึงสรุปได้ว่า ผู้นำต้องสามารถเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเพื่อนำมาสู่การปรับตัวและกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม เพื่อช่วยให้การทำงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. บทบาทของภาวะผู้นำ

การบริหารงานในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน เพราะมีภารกิจหลาย ๆ อย่างที่จะต้องปฏิบัติไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องแสดงความเป็นผู้นำในบทบาทต่าง ๆ ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังที่ Stephen J. Knezevich (มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, 2540, หน้า 62) ได้เสนอบทบาทในการบริหารงานไว้ดังนี้

1. บทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทางการปฏิบัติงาน (Direction Setter) ผู้บริหารจะต้องช่วยให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการชี้แจงทำความเข้าใจเขียนวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน จะต้องมีความรู้และทักษะในระบบการจัดสรรงบประมาณแบบโครงการ (PPBS) และการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์และผลงาน (MBO/R)

2. บทบาทเป็นผู้กระตุ้นความเป็นผู้นำ (Leader - Catalyst) ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความสามารถในการจูงใจ กระตุ้น และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การมีทักษะในกระบวนการกลุ่ม

3. บทบาทเป็นนักวางแผน (Planner) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต เตรียมบุคลากรให้พร้อมในการรับมือกับสิ่งใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้น จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการวางแผน

4. บทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision Maker) ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีต่าง ๆ ของการตัดสินใจ และมีความสามารถในการตัดสินใจ

5. บทบาทเป็นผู้จัดองค์การ (Organizer) ผู้บริหารจำเป็นต้องออกแบบขยายงานและกำหนดโครงสร้างขององค์การขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจพลวัตขององค์การและพฤติกรรมขององค์การด้วย

6. บทบาทเป็นผู้เปลี่ยนแปลง (Change Manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่สถาบัน เพื่อเพิ่มพูนคุณภาพของสถาบัน รู้ว่าจะเปลี่ยนอะไร เปลี่ยนอย่างไรและควรที่จะเปลี่ยนในสถานการณ์ใด

7. บทบาทเป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจถึงรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ เข้าใจเครือข่ายของการสื่อสาร รู้จักวิธีนิเทศงานที่พึงปรารถนา เข้าใจระบบการรายงานที่ดี จึงจะสามารถประสานกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. บทบาทเป็นผู้สื่อสาร (Communicator) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการสื่อสาร ทั้งทักษะการพูดและการเขียน รู้จักใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อการสื่อสาร และควรมีความสามารถในการประสาสัมพันธ์

9. บทบาทเป็นผู้แก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Manager) เนื่องด้วยความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ผู้บริหารจะต้องเข้าใจสาเหตุของความขัดแย้ง และจะต้องมีความสามารถในการต่อรอง ไกล่เกลี่ย จัดการกับความขัดแย้ง และแก้ปัญหาความขัดแย้ง

10. บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Problems Manager) เนื่องจากปัญหาทั้งหลายนั้นไม่จำเป็นจะต้องลงเอยด้วยความขัดแย้ง ปัญหาจึงมีความหมายกว้างกว่าความขัดแย้ง ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการวินิจฉัยปัญหา แก้ปัญหา

11. บทบาทเป็นผู้จัดระบบ (Systems Manager) ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จะต้องเข้าใจในการนำทฤษฎีทางการบริหารไปใช้ประโยชน์

12. บทบาทเป็นสอนงาน (Instructional Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในระบบการเรียนรู้ การเจริญและพัฒนาของมนุษย์ รวมถึงต้องเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีเพื่อนำมาช่วยในการพัฒนาศักยภาพของบุคคล

13. บทบาทเป็นผู้บริหารบุคคล (Personnel Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเทคนิคของการเป็นผู้นำ การเจรจาต่อรอง การประเมินผลงาน และการปฏิบัติงานของบุคคล

14. บทบาทเป็นผู้บริหารทรัพยากร (Resource Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเงินและงบประมาณ สามารถในการบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์ การก่อสร้าง การบำรุงรักษา ตลอดจนหาการสนับสนุนจากภายนอก

15. บทบาทเป็นผู้ประเมินผล (Appraiser) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการประเมินความต้องการ การประเมินระบบ วิธีการทางสถิติ และกระบวนการทางวิทยาศาสตร์

16. บทบาทเป็นนักประชาสัมพันธ์ (Public Relator) ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการสื่อความหมาย รู้จักวิธีสร้างภาพพจน์ที่ดี รู้จักพลวัตของกลุ่ม รู้จักและเข้าใจการเผยแพร่ข่าวสารด้วยสื่อและวิธีการต่าง ๆ

17. บทบาทเป็นประธานในพิธีการ (Ceremonial Head) ถือเป็นบทบาทที่จำเป็นยิ่งอย่างหนึ่งของผู้บริหาร ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้ความสามารถในบทบาทต่าง ๆ ที่กล่าวมาเพื่อแสดงบทบาทนี้

นอกจากนี้ Thomas J. Sergiovanni (1982, p. 332) ได้เสนอยุทธวิธีและยุทธศาสตร์สำหรับผู้นำที่มีคุณภาพเป็นหลัก 10 ประการที่เรียกว่า The 10 – P Model of Quality Leadership โดยกล่าว ผู้นำที่มีคุณภาพจะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

1. ความจำเป็นพื้นฐาน (Prerequisites) คือ ทักษะที่จำเป็นของผู้นำที่จะพัฒนาและคงความสามารถของการเป็นผู้นำ ซึ่งทักษะเหล่านี้มีกล่าวไว้ในทฤษฎีผู้นำมากมาย เช่น ทักษะในการแก้ไขข้อขัดแย้ง รูปแบบการตัดสินใจ การบริหารงานเป็นทีมและกระบวนการกลุ่ม ฯลฯ

2. การมองการณ์ไกล (Perspective) เป็นความสามารถของผู้นำที่จะสามารถมองเห็นความแตกต่างระหว่างยุทธวิธีและยุทธศาสตร์และเข้าใจที่จะนำมาสัมพันธ์กันได้อย่างดี

3. มีหลักการ (Principle) ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องมีความคิด หรือหลักการ ในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถอธิบายความเป็นเหตุเป็นผลในการทำงานได้

4. หลักในการทำงาน (Platform) เป็นการนำเอาหลักการในข้อข้างต้นไปใช้ในการปฏิบัติงาน และวางเกณฑ์หรือมาตรฐานในการทำงาน หลังจากที่ทำกรตัดสินใจแล้ว

5. หลักการปกครอง (Politics) คือ ความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อบุคคลเพื่อช่วยให้งานบรรลุเป้าหมาย

6. ความมุ่งประสงค์ (Purposing) ผู้นำที่ดีเวลาปฏิบัติงานนั้น ควรตั้งจุดมุ่งหมายในการทำงาน เพราะความมุ่งหมายจะช่วยแสดงให้เห็นถึงทิศทางในการทำงาน และรวมถึงวิธีการ ที่เหมาะสม

7. การวางแผน (Planning) เป็นการเชื่อมโยงความมุ่งหมายและโครงการปฏิบัติงานระยะยาวให้ปรากฏเป็นรูปธรรม ดังนั้น การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็นที่ช่วยให้โครงสร้างในภาพรวมของงานออกมาในรูปของการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน

8. ความยืนหยัด (Persisting) ผู้นำที่ดีควรจะมี ความยืนหยัดต่อหลักการที่สำคัญที่ได้กำหนดไว้เป็นเป้าประสงค์และผลผลิต ผู้นำจะต้องเข้าใจถึงคุณค่าที่พึงจะได้รับด้วย

9. การบริหารคน (People) เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ถ้าการทำงานประกอบด้วยความปรารถนาดีจากบุคคลอื่นในหน่วยงานแล้ว จะช่วยจูงใจให้การทำงานสามารถประสบผลสำเร็จได้ในระดับสูง

10. ความรักองค์การ (Patriotism) ผู้นำจะต้องคำนึงถึงเสมอว่า มีวิธีการใดบ้างที่สามารถช่วยให้สมาชิกขององค์การเกิดความรู้สึกผูกพัน และแสดงออกถึงความรักองค์การได้อย่างซื่อสัตย์

4. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership) หรืออาจมีนักวิชาการไทยบางท่านเรียกว่า “ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง” มาเป็นแนวทางหลักในการศึกษาวิจัย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นไปที่การใช้ความสามารถในการเปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของผู้ตาม เพื่อให้ทำงานได้บรรลุเหนือกว่าเป้าหมายที่ต้องการ โดยผู้นำจะถ่ายทอดความคิด ประสบการณ์ และกระตุนทางด้านความคิดต่าง ๆ ให้แก่ผู้ตามอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของ Bernard M. Bass & Ronald E. Riggio (2006, p. 21-25) ที่ได้เสนอองค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป 4 องค์ประกอบ โดยใช้ชื่อย่อว่า “4 I’s” (Four I’s) มาใช้เป็นชุดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การสร้างบารมี (Idealized Influence or Charisma Leadership) ลักษณะคือ การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างหรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพ นับถือ ศรัทธา ไว้วางใจและทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจ เมื่อได้ร่วมงานกันผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา สิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤตผู้นำเป็นผู้ที่ไว้วางใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนแต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเจตนิรมล ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขาผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตัวเอง ประสิทธิภาพและเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์การ

2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) ลักษณะคือ การที่ผู้นำจะประพฤติในการจูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงบันดาลใจภายใน การให้ความหมายและความท้าทายในงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้นโดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว และบ่อยครั้งพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึงเป็นปัจเจกบุคคลและ

กระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเองเผชิญได้ ส่วนการกระตุ้นทางปัญญาช่วยให้ผู้ตามจัดการกับอุปสรรคของตนเอง และเสริมความความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ลักษณะคือ การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์โดยมีผู้นำมีการคิดและแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดและเหตุผล และไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตาม แม้ว่ามันจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ตามรู้สึกว่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีที่จะแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างมีวิธีแก้ไข แม้บางปัญหาจะมีอุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้ จากความร่วมมือในการแก้ปัญหาของผู้ตามทุกคน รวมทั้งผู้ตามได้รับการกระตุ้นให้ตั้งคำถามต่อค่านิยมของตนเอง ความเชื่อ และประเพณี การกระตุ้นทางปัญญาเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาความสามารถของ ผู้ตามในการที่จะตระหนัก เข้าใจปัญหาด้วยตนเอง

4. การให้ความสำคัญเป็นรายบุคคล (Individualized Consideration) ลักษณะคือ ผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญผู้นำจะเป็นที่ปรึกษา เพื่อการพัฒนาผู้ตาม โดยจะเอาใจใส่ในด้านความต้องการของปัจเจกบุคคล เพื่อความสัมฤทธิ์และเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น และยังปฏิบัติต่อผู้ตาม โดยให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนี้ถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็นและความต้องการ ผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทาง มีการปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว และให้ความสนใจในความกังวลของผู้ตาม รวมทั้งยังมองบุคคลเป็นบุคคล มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา เปิดโอกาสให้ผู้ตามใช้บารมีและเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่ท้าทายความสามารถ นอกจากนี้ ผู้ตามไม่รู้สึกรว่กำลังถูกตรวจสอบ

นอกจากนี้ผลจากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับแนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของ Bernard M. Bass & Ronald E. Riggio อาทิ

Gary A. Yukl (1998, p. 215) ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ (1) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ การกระตุ้นให้ผู้ตามคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหรือประเด็นต่าง โดยการใช้กลยุทธ์ในการหาหนทางใหม่ ๆ (2) การคำนึงถึงความเป็น

เอกัตถะบุคคล (Individualized Consideration) คือ เป็นการปฏิบัติต่อผู้ตามเฉพาะบุคคล โดยเอาใจใส่ในการพัฒนาบุคคล และช่วยเหลือให้ผู้ตามที่ยังขาดประสบการณ์ตามสมควร และ (3) การสร้างบารมี (Charisma) คือ ความสามารถในการมีอำนาจในการบังคับบัญชาให้ผู้ตามเกิดความเชื่อศรัทธาอย่างเข้มแข็งและมีความเสียสละทุ่มเท และที่สำคัญคือการใช้อิทธิพลต่อผู้ตามซึ่งหลักในการสร้างบารมีให้เกิดขึ้นในตัวผู้นำนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่ง่ายในการสร้าง

James L. Gibson (2003, p. 340-341) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ 5 องค์ประกอบ คือ (1) บารมี (Charisma) คือ การที่ผู้นำสามารถปลุกฝังความรู้สึกที่มีคุณค่า ความเคารพ ชื่นชม และการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน (2) ความใส่ใจส่วนบุคคล (Individual Attention) คือ ผู้นำสนใจในความต้องการของผู้ตามในการมอบหมายงานที่มีความหมายเพื่อให้ผู้ตามเกิดความก้าวหน้า (3) การกระตุ้นทางเชาว์ปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ ผู้นำช่วยให้ผู้ตามมีความคิดอย่างมีเหตุผล โดยมีการทดสอบจากสถานการณ์จริง ทั้งยังมีการสนับสนุนให้ผู้ตามมีความคิดในเชิงสร้างสรรค์ (4) รางวัลเกินคาดหมาย (Contingent Reward) คือ ผู้นำบอกให้ผู้ตามทราบว่าจะทำอะไรผู้ตามจะได้รับรางวัลที่ชอบมากกว่า และ (5) การบริหารด้วยการละเว้น (Management by Exception) คือ ผู้นำยินยอมให้ผู้ตามทำงานในภาระงานนั้น ๆ โดยไม่เข้าไปสอดแทรก เว้นแต่ว่าการกระทำนั้นไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยเหตุทางด้านเวลาและทุน

Stephen R. Covey (2004, p. 254-255) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (1) การสร้างบารมีหรือการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Charisma or Idealized Influence) คือ ผู้นำควรมีการชื่นชมจากผู้ตาม โดยผู้นำที่มีบารมีต้องสร้างความชัดเจนต่าง ๆ แสดงให้เห็นคุณค่าของตนเองในทุกอิริยาบถ มีการกำหนดคบทกลงโทษหรือการอุทธรณ์ให้กับผู้ตาม และยึดหลักบทความเป็นจริง ความถูกต้องทางศีลธรรมและจริยธรรม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) คือ ผู้นำควรมองวิสัยทัศน์ร่วมกับผู้ตาม ผู้นำกับการสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ตามให้มีมาตรฐานสูงขึ้น สื่อสารถึงเป้าหมายในอนาคต และจัดหางานในแต่ละส่วน ผู้ตามจำเป็นต้องใช้เป้าหมายถ้าใช้แรงจูงใจในการแสดงออก มันเป็นส่วนสำคัญในวิสัยทัศน์ของผู้นำที่สนับสนุนความสามารถในการสื่อสาร โดยอนุญาตให้ผู้นำกล่าวถึงวิสัยทัศน์ในการยอมรับและแรงผลักดันในการชักชวนและบังคับ (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ ผู้นำควรรี้ออกโอกาสให้กระตุ้นทางปัญญาให้ผู้ตามเกิดความคิดสร้างสรรค์ของงานและองค์การ มีการเชื่อมโยงโครงสร้างวิสัยทัศน์ เป้าหมายขององค์การและผู้นำกับผู้ตาม เพื่อที่จะสร้างสรรค์และปรับเปลี่ยนอุปสรรคทิศทางใหม่ ๆ รวมกัน และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกัตถะบุคคล (Individualized Consideration) คือ ผู้นำต้องพิจารณาใส่ใจหรือสนใจผู้ตามรายบุคคล โดยผู้นำต้องรับฟังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตาม รวมถึงต้องการต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันและสามารถสร้างทีม ผู้นำสอนให้ผู้ตามเกิดการกระตือรือร้น ช่วยเหลือตนเองได้ ยอมรับในสิ่งที่ผิดพลาดและนำวิธีการใหม่ ๆ มาปรับปรุงเพื่อทำให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

Roger Gill (2006, p. 83-84) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ ดังนี้ (1) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงแสดงถึงการพิจารณาแต่ละบุคคล โดยใช้กระบวนการรับฟังและเปลี่ยนแปลงแต่ละบุคคลตามความจำเป็นและความสามารถ ผู้นำควรจัดหาโอกาสที่จะเรียนรู้ ฝึกฝน ให้การสนับสนุนทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการพัฒนางาน (2) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงใช้การกระตุ้นทางปัญญา ผู้นำเสนอข้อคิดให้ผู้ตามและโอกาสให้คิด โดยผู้ตามตอบรับการสนับสนุนจากผู้นำด้วยการคิดเชิงจินตนาการอย่างสร้างสรรค์กับสิ่งที่เป็นไปได้และจำเป็น โดยผู้นำสามารถเพิ่มเติมความรู้ทักษะความสามารถให้แก่ผู้ตามในการปฏิบัติงาน และผู้นำต้องคำนึงถึงความรู้พื้นฐานขององค์การที่สามารถทำมาสร้างสรรค์ปรับปรุงให้พัฒนาขึ้นในทิศทางเดียวกัน (3) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องสื่อสารวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนของอนาคต วางเป้าหมายขององค์การ และเป้าหมายส่วนบุคคลด้วยการจูงใจและแนะนำให้ผู้ตาม เกิดความเชื่อและยอมรับในวิสัยทัศน์ เป้าหมายและผลงานนั้น และสร้างแรงบันดาลใจและให้โอกาสให้แก่ผู้ตามในการแก้ไขปัญหา เรียนรู้ และมอบ โอกาสในการทำงานแก่ผู้ตาม และ (4) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับบารมี ผู้นำต้องแสดงความมั่นใจในวิสัยทัศน์ ความรับผิดชอบ การนำองค์การไปสู่เป้าหมาย การตัดสินใจ และแสดงความจริงใจกับผู้อื่น และให้ความสำคัญกับความสำเร็จมากกว่าความผิดพลาด และถ้าผู้นำให้ความจำเป็นกับผู้อื่นก่อน นั้นหมายถึง มาตรฐานที่สูงขึ้นของพฤติกรรมตามหลักจริยธรรมและศีลธรรมที่พึงประสงค์

Adegoke Oke, Natasha Munshi & Fred O. Walumbwa (2009, p. 64-72) ได้พัฒนากรอบความคิดหลักขององค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) ผู้นำควรแสดงบทบาทเป็นตัวอย่างที่น่าเคารพยกย่องและสร้างความเชื่อถือ โดยพิจารณาความต้องการของคนอื่นมากกว่าตนเอง มั่นคงในความประพฤติกล้าที่ยอมรับความผิดพลาดร่วมกัน และชักนำตัวเองเกี่ยวกับหลักจริยธรรม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) ผู้นำจะต้องกระตุ้นและสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้อื่นเกิดความเข้าใจกับสิ่งที่ท้าทายในองค์การ โดยจะต้องทำให้กลุ่มผู้ตามเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นและคาดหวังทางที่ดี และทำการเชื่อมระหว่างความคาดหวังกับความรับผิดชอบวิสัยทัศน์ร่วมกัน (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ผู้นำจะต้องส่งเสริมให้มีการสร้างนวัตกรรมและเกิดความสามารถในการสร้างสรรค์เพื่อตอบสนองมติฐานคำถาม และปรับเปลี่ยนมุมมองในเรื่องที่ยู่ยาก และหลีกเลี่ยงการวิจารณ์ต่อสาธารณะ และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) ผู้นำให้ความสนใจกับความต้องการแต่ละบุคคลเพื่อสนับสนุนให้บรรลุผลสำเร็จและเกิดพัฒนา โดยผู้นำจะเปรียบเสมือนผู้ฝึกสอนหรือผู้ให้คำปรึกษาที่สร้างสรรค์โอกาสที่ดีในการสร้างสรรค์ในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เห็นถึงคุณค่าความหลากหลาย และหลีกเลี่ยงการควบคุม

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551, หน้า 73-74) ได้อธิบายว่าคุณภาพสำคัญ 4 ประการของผู้นำเชิงปฏิรูป จะมีลักษณะส่วนตัวที่เป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ 4 องค์ประกอบ ดังนี้ (1) ความสามารถพิเศษ (Charismatic) เป็นผู้มีวิสัยทัศน์และความรู้สึกของภาระหน้าที่ที่มีการเอาใจใส่ในงาน มีความมั่นใจ ด้วยผลจากประสบการณ์ที่เกี่ยวกับชื่อเสียงของผู้นำ ซึ่งจะทำให้ผู้ตามมีความซื่อสัตย์ มีความภาคภูมิใจ มีศรัทธาอย่างแรงกล้า มีความภักดีและไว้วางใจในสิ่งที่ผู้นำต้องการที่จะทำให้สำเร็จ (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) หรือผู้นำที่มีจิตใจผู้ตามให้กระทำตามที่ตนต้องการ (Inspirational Leadership) ให้ทำตามโดยมีการสื่อสารวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนและมั่นใจ มีอารมณ์ดี ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจให้ถูกต้องแก่ผู้ตาม (3) การกระตุ้นทางปัญญา หรือแรงกระตุ้นด้านสติปัญญา (Intellectual Stimulation) เป็นผู้นำที่สามารถกระตุ้นสมาชิกในกลุ่มให้ทดสอบด้วยวิธีการเก่า ๆ หรือวิธีการใหม่ ๆ มีการสร้างบรรยากาศซึ่งกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์ และความคิดที่เกิดขึ้นเองจากการหยั่งรู้ (Intuition) หรือการหยั่งรู้ในขณะเดียวกันก็จะเน้นวิธีการแก้ปัญหา (Methodical Problem Solving) การคิดใหม่ (Rethinking) การทดสอบสมมติฐานใหม่ และการให้เหตุผลด้วยความรอบคอบ เหล่านี้ทำให้ผู้ตามเกิดความยอมรับและมีการพัฒนาด้านสติปัญญา และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคลหรือการให้ความสำคัญรายบุคคล (Individualized Consideration) มีการพัฒนาความสามารถของผู้ตาม ศึกษาความต้องการของแต่ละบุคคลให้ความสำคัญและความเชื่อถือในแต่ละบุคคล ผู้นำจะให้ความสนใจพิเศษแก่ผู้ตามเป็นรายบุคคล ผู้นำจะใช้เวลาในการสื่อสารแบบตัวต่อตัวกับผู้ตาม และรับฟังความคิดเห็นอย่างสนใจ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกละเลย ผู้นำจะเน้นการพัฒนาผู้ตามเป็นรายบุคคลด้วยการพูดคุยเกี่ยวกับเป้าหมายอาชีพและโอกาสการพัฒนาของแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถนำมาเทียบเคียงในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ด้วย

5. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของภาวะผู้นำไว้ว่า หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 สามารถใช้ความสามารถพิเศษ อิทธิพลและอำนาจของตนในการสั่งการ ชี้นำ กระตุ้น หรือจูงใจ ให้เจ้าหน้าที่ของตนสามารถปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลง ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพในการบริหารจัดการน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น และบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ ตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ที่ได้กำหนดเอาไว้ ตลอดจนถึงมีการพัฒนาความสามารถและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับที่ สูงขึ้นด้วย

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านภาวะผู้นำของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ พฤติกรรมภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของผู้บริหาร ในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. การสร้างบารมี (Idealized Influence or Charisma Leadership) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ อันจะช่วยให้เกิดการยอมรับในอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ และแนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีทิศทางในการปฏิบัติงานตรงกัน รวมไปถึงช่วยสร้างความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงานและเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ต่อไปในอนาคต ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การสร้างความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานอย่างเป็นธรรม (2) การสร้างวิสัยทัศน์ ด้วยการสื่อสารทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ และการสนับสนุนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ (3) การประพฤติตนเป็นแบบอย่าง โดยการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีให้เจ้าหน้าที่เกิดการยอมรับ และ (4) การสร้างความภาคภูมิใจให้กับพนักงานในการปฏิบัติงาน

2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีการโน้มน้าว จูงใจ และกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ มีความกระตือรือร้นและทุ่มเทในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการมีเจตคติที่ดีและเกิดแรงบันดาลใจในการปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การโน้มน้าวและจูงใจพนักงานให้เกิดความทุ่มเทในการปฏิบัติงาน (2) การสนับสนุนให้เกิดการยอมรับในวิสัยทัศน์ขององค์กร (3) การสร้างความเข้าใจและการมองเห็นคุณค่าในตนเอง และ (4) การแสดงความเชื่อมั่นและความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยการสนับสนุนให้มีการคิดแก้ไขปัญหา มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล และมี การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน รวมถึงเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นสร้างสรรค์ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงาน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การกระตุ้นให้ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน (2) การส่งเสริมให้พนักงานใช้เหตุผลในการแก้ปัญหอย่างถูกต้อง (3) สนับสนุนให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงาน และ (4) สนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน

4. การให้ความสำคัญเป็นรายบุคคล (Individualized Consideration) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ได้ให้ความสนใจ และดูแลเอาใจใส่เจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างใกล้ชิด มีการทำความเข้าใจถึงความแตกต่างของเจ้าหน้าที่ในแต่ละด้าน เพื่อช่วยให้การมอบหมายงานสามารถทำได้ตรงตามความสามารถของเจ้าหน้าที่ รวมถึงได้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีโอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่เพื่อเพิ่มความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การให้ความสำคัญกับการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ (2) การให้ความสำคัญกับความแตกต่างของแต่ละบุคคล (3) การพัฒนาพนักงานด้วยการฝึกอบรมและระบบการให้คำปรึกษา และ (4) สนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคล

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

1. ความหมายของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

Candace Jones, William S. Hesterly & Stephen P. Borgatti (1997, p. 911-945) ได้กล่าวถึงการบริหารเครือข่ายไว้ว่า หมายถึง การที่กลุ่มองค์กรบางกลุ่มมาร่วมกันอย่างสมัครใจ โดยกำหนดโครงสร้างหรือรูปแบบการร่วมมือในการดำเนินภารกิจ การสร้างผลิตภัณฑ์ หรือการบริการที่อยู่บนพื้นฐานพันธสัญญาแบบปลายเปิด ซึ่งเป็นพันธสัญญาเชิงสังคมมิใช่เชิงกฎหมาย เพื่อปรับตัวรับมือกับความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อม และเพื่อประสานงานและปกป้องคุ้มครองการแลกเปลี่ยน

Laurence J. O'Toole (1997, p. 45) ได้กล่าวถึงเครือข่ายการทำงานว่า หมายถึง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร หรือหน่วยงานหลาย ๆ แห่งในลักษณะที่มีการพึ่งพาอาศัยกันและกันโดยที่ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใด มีอำนาจควบคุมหรือสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ ในเครือข่าย

George H. Frederickson (1999, P. 704-705) ได้ให้ความหมายของเครือข่ายการทำงานว่า หมายถึง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยที่องค์กรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายมีเป้าหมาย ค่านิยมในทางวิชาชีพ หรือมีอุดมการณ์ในการดำเนินภารกิจร่วมกัน

Robert Agranoff & Michael McGuire (2001, p. 295-326) ได้กล่าวถึงการทำงานแบบเครือข่ายว่า หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถลงมือแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง

Lisa Blomgren Bingham & Rosemary O'Leary (2005, p. 547-558) ได้กล่าวไว้ว่า ขอบข่ายของการทำงานแบบเครือข่ายนั้นควรมีความหมายรวมถึงการสนับสนุนและการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับองค์กรของรัฐ ผ่านช่องทางที่มีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ และร่วมทำงานกับองค์กรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายเพื่อการจัดการปัญหาสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายว่า เกิดขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสานและเชื่อมโยงการทำงานของหลายองค์กรเข้าด้วยกัน เป็นการสร้างเครือข่ายกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบเครือข่ายนี้ต้องพึ่งพา ติดต่อประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และตอบสนองต่อสถานการณ์ ตลอดจนความต้องการต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

พิชชา รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 326) ได้กล่าวไว้ว่า เครือข่ายหมายถึง กลุ่มของผู้กระทำ (Actors) ที่มีการเชื่อมโยงโดยกลุ่มของความสัมพันธ์ (Ties) ผู้กระทำหรือแกนเชื่อมโยง (Nodes) สามารถเป็นได้ทั้งบุคคล ทีมงาน องค์กร แนวความคิดหรืออื่น ๆ ขึ้นอยู่กับบริบทของเครือข่าย ความสัมพันธ์ (Ties) เป็นสิ่งเชื่อมโยงผู้กระทำตั้งแต่สองคู่ขึ้นไป ซึ่งการบริหารแบบเครือข่ายเป็นการร่วมมือปฏิบัติงานโดยใช้ระบบสังคมแบบไม่เป็นทางการ แทนที่จะใช้โครงการแบบเป็นทางการเชิงระบบราชการ ทั้งภายในองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นการร่วมมือเพื่อร่วมกันผลิตสินค้าและบริการที่มีความซับซ้อนซึ่งเกิดขึ้นภายในบริบทที่มีความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อมและมีการแข่งขันสูง

จากความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายจะมีลักษณะของการจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสาน และเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายนี้จะต้องมีการพึ่งพา ติดต่อกับประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนการบริหารงานให้สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ฐานคติเกี่ยวกับการศึกษาเครือข่าย

เครือข่ายเป็นแนวคิดที่เน้นความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ในฐานะที่เป็นพื้นฐานการศึกษาโครงสร้างทางสังคมประกอบแบบแผนของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำระหว่างหน่วยทางสังคมที่เป็นรูปธรรม (บุคคล กลุ่ม องค์กร ประเทศ) เครือข่ายไม่ใช่ความกลมกลืน สอดประสานกันระหว่างค่านิยมหรือบรรทัดฐานที่เป็นนามธรรม และไม่ใช้ประเภทของหน่วยทางสังคมที่จำแนกตามคุณลักษณะของหน่วยนั้น ๆ แบบแผนประจำของความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกลุ่มของหน่วยทางสังคมประกอบด้วยบริบททางสังคมในระดับมหภาคหรือโครงสร้างในภาพรวม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรับรู้ ความเชื่อ การตัดสินใจ และการกระทำ แกนกลางของการวิเคราะห์เครือข่าย คือ การวัดและนำเสนอภาพโครงสร้างอย่างถูกต้อง ตลอดจนอธิบายว่าทำไมเครือข่ายเช่นนี้จึงเกิดขึ้นและอะไรคือผลลัพธ์เนื่องที่ตามมาของเครือข่ายนั้น ๆ (David Knoke & Song Yang, 2008, p. 4-6) ฐานคติเกี่ยวกับแบบแผนความสัมพันธ์และผลลัพธ์มี 3 ประการ คือ

1. โครงสร้างความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์มีความสำคัญในการอธิบายพฤติกรรมมากกว่าคุณลักษณะส่วนตัว เช่น อายุ เพศ ค่านิยม อุดมการณ์ ทักษะของหน่วยทางสังคม เพราะว่าคุณลักษณะมีลักษณะคงที่ในบริบททางสังคมที่หลากหลายซึ่งหน่วยทางสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม ในทางตรงกันข้ามโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เฉพาะเจาะจงดำรงอยู่ในกาลและเทศะที่เฉพาะเจาะจงและอาจ

สูญสลายไปเมื่อหน่วยงานสังคมไม่ดำรงอยู่ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา ไม่ดำรงอยู่นอกสถานบันการศึกษา หรือ สถานภาพการแต่งงานสูญสลายเมื่อมีการหย่าร้างหรือเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียชีวิต หรือ ผู้หญิงบางคนเมื่ออยู่ในสถานที่ทำงานอาจทำงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แต่ผู้หญิงคนเดียวกันนี้ก็กลับทำงานอย่างกระตือรือร้นและเต็มเปี่ยมไปด้วยความคิดสร้างสรรค์เมื่ออยู่ในสมาคมสตรีเพื่อการพัฒนา พฤติกรรมของผู้หญิงผู้นี้ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยเพศสภาพ หรือ อายุ หรือสถานภาพทางสังคมได้ ดังนั้นการวิเคราะห์เครือข่ายจึงเป็นการขยายความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ทางสังคมทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ได้มากยิ่งขึ้น

2. เครือข่ายมีผลต่อการรับรู้ ความเชื่อ และการกระทำผ่านความหลากหลายของกลไกเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นการสร้างขึ้นมาทางสังคมโดยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานสังคม การมีความสัมพันธ์โดยตรงและมีความเข้มข้นในการปฏิสัมพันธ์ทำให้หน่วยงานสังคมได้รับข้อมูลข่าวสารดีขึ้น มีความตระหนักมากขึ้น และมีความโน้มเอียงที่มีอิทธิพลหรือได้รับอิทธิพลจากหน่วยงานสังคมอื่น ๆ ความสัมพันธ์ทางอ้อมโดยผ่านสื่อกลางหรือคนกลางก็ช่วยก่อให้เกิดความคิดใหม่และศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรที่มีประโยชน์ซึ่งอาจได้มาโดยแลกเปลี่ยนกับคนอื่น เช่น นักพัฒนาเอกชนอาจนำกลุ่มชาวบ้านสองกลุ่มจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้มาพบกันเมื่อทั้งสองกลุ่มรู้จักกันและทราบว่าแต่ละกลุ่มมีทรัพยากรอะไรก็อาจทำการแลกเปลี่ยนกัน โดยกลุ่มชาวบ้านตะวันออกเฉียงเหนืออาจนำข้าวหอมมะลิมาแลกเปลี่ยนกับกะปิชั้นดีจากกลุ่มชาวบ้านในภาคใต้ โครงสร้างความสัมพันธ์ก่อให้เกิดวิถีทางที่ซับซ้อนในการช่วยส่งเสริมหรือช่วยสกัดกั้นการไหลเวียนของความรู้ การซบซิบนินทา และข่าวลือ โครงสร้างความสัมพันธ์ยังเป็นกลไกสำคัญต่อความยั่งยืนของความสามัคคีและสมานฉันท์ภายในกลุ่มแต่อาจจะเสริมแรงอคติหรือความรังเกียจเดียดฉันท์และความขัดแย้งต่อผู้ที่อยู่นอกกลุ่มได้ ความสัมพันธ์เชิงการแข่งขันและความร่วมมือส่งเสริมให้การปฏิบัติการเพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และทำให้การระดมมวลชนในการเคลื่อนไหวทางสังคมขยายตัวมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในโลกของความเป็นจริงทางสังคม ก็มี “เครือข่ายมืด” ของขบวนการค้ายาเสพติด การค้ำมนุษย์ และการก่อการร้าย การวิเคราะห์เชิงเครือข่าย จึงทำให้เกิดความเข้าใจกลไกการปฏิบัติงานของเครือข่ายเหล่านี้ด้วย

เครือข่ายช่วยสร้างผลประโยชน์ อัตลักษณ์ร่วม และค่านิยมร่วมและบรรทัดฐาน โดยผ่านช่องทางการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์เครือข่ายจึงเป็นการเปิดเผยกลไกเชิงทฤษฎีซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมมีผลต่อหน่วยงานสังคมและเป็นการระบุเงื่อนไขสถานการณ์ที่ผันแปรภายใต้บริบททางสังคมหนึ่ง

3. โครงสร้างความสัมพันธ์ควรได้รับการมองในฐานะที่เป็นกระบวนการพลวัต หลักการพื้นฐานนี้เป็นการสร้างความตระหนักว่าเครือข่ายมิใช่โครงสร้างที่ตายตัวหรือหยุดนิ่ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม และองค์กร ที่อยู่ในเครือข่ายในการประยุกต์ความรู้เกี่ยวกับเครือข่ายเพื่อให้ได้ประโยชน์ หน่วยงานสังคมเหล่านี้จะมี

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ที่พวกเขาเป็นส่วนหนึ่งทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา เช่น โครงสร้างของการสื่อสารของเครือข่ายองค์กรมีผลต่อทางเลือกของพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ และ โครงสร้างดังกล่าวต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งส่งผลต่อการสร้างโอกาสหรือกลายเป็นข้อจำกัด สำหรับกลุ่มองค์กรที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกันในอนาคต ด้วยเหตุที่การวิเคราะห์เครือข่ายพิจารณา ทั้งในเชิงโครงสร้างและหน่วยทางสังคมจึงเป็นการสร้างกลไกเชิงทฤษฎีในการเชื่อมโยงการเปลี่ยน ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคเชิงโครงสร้าง

3. แนวทางการศึกษาและการจัดการเครือข่าย

Stephen P. Borgatti & Pacey C. Foster (2003, p. 1,003-1,005) ได้จำแนกแนวทางการศึกษา เครือข่ายออกเป็น 4 แนวทางคือ แนวทางทุนเชิงโครงสร้าง (Structural Capital) แนวทางการเข้าถึง ทรัพยากร (Resource Access) แนวทางการเน้นจุดร่วม (Convergence) และแนวทางการติดต่อ (Contagion)

1. แนวทางทุนเชิงโครงสร้าง (Structural Capital) แนวทางทุนเชิงโครงสร้าง เป็น การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความแปรผันเชิงโครงสร้างหรือประเภทของทุนทางสังคม (Social Capital) ใน ระดับหน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือผู้กระทำทางสังคม (Social Actors) การศึกษาแนวทาง นี้เน้นที่ผลประโยชน์ของผู้กระทำทางสังคมทั้งในฐานะที่ดำรงอยู่ในศูนย์กลางของเครือข่ายและใน ในฐานะที่มีเครือข่ายอัตตะ (Ego-Network) กับโครงสร้างบางประเภท ผู้กระทำทางสังคมได้รับการ พิจารณาในฐานะเป็นผู้มีเหตุผล และมีความกระตือรือร้น ซึ่งใช้ตำแหน่งของตนเองในเครือข่ายเพื่อให้ ได้มาซึ่งประโยชน์สูงสุด ตำแหน่งของผู้กระทำในเครือข่ายได้รับการอธิบายในลักษณะแบบแผนเชิง นามธรรมที่พึงปรารถนาของความสัมพันธ์ เช่น การมีเครือข่ายอัตตะที่ผู้อื่นไม่มี ผลประโยชน์ของ ผู้กระทำมีพื้นฐานจากการทำหน้าที่ในเครือข่ายแต่ละประเภทของเครือข่ายในท้องถิ่น และ ความสัมพันธ์เป็นสิ่งที่รับรู้โดยนัยในฐานะการก่อรูปของโครงสร้างอำนาจที่มีพลัง ณ ระดับหน่วยการ วิเคราะห์ที่เป็นเครือข่าย ทุนเชิงโครงสร้างแสวงหาขยายความสัมพันธ์โครงสร้างเครือข่ายของกลุ่ม ต่อผลการปฏิบัติงาน การศึกษาแนวทางนี้เป็นแนวทางดั้งเดิมหรือเก่าแก่ที่สุดของการวิจัยเครือข่าย สังคม เช่น การศึกษาของ Alex Bavelas (1950, p. 725-730) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการรวมศูนย์ อำนาจกับผลการปฏิบัติงานของกลุ่ม

2. แนวทางการเข้าถึงทรัพยากร (Resource Access) แนวทางการเข้าถึงทรัพยากร เป็น การศึกษาที่มีฐานคิดว่า ความสำเร็จของผู้กระทำเป็นสิ่งที่เกิดจากคุณภาพและปริมาณของทรัพยากร ที่ควบคุมโดยพันธมิตรของผู้กระทำ ความสัมพันธ์ของอัตตะ (Ego) กับพันธมิตรคือช่องทางที่ซึ่ง อัตตะสามารถเข้าถึงทรัพยากร ประเภทความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันมีสมรรถภาพไม่เหมือนกัน สำหรับการได้มาซึ่งทรัพยากร ขณะที่ในการศึกษาแนวทางทุนเชิงโครงสร้าง ผู้กระทำได้รับการมอง ว่ามีเหตุผลและมีความกระตือรือร้นในการใช้ความสัมพันธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง แต่ในการศึกษาแนวทางการเข้าถึงทรัพยากรจะเน้นการศึกษาที่ปัจเจกบุคคล และส่วนใหญ่ใช้ข้อมูล

จากเครือข่ายอัตรจะเป็นหลัก การวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependency) เป็นตัวอย่างของการศึกษาที่ใช้แนวทางนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่องานวิจัยต้องการอธิบายผู้กระทำในฐานะที่มีความพยายามอย่างกระตือรือร้นในการแสวงหาความร่วมมือกับผู้ที่เขาต้องพึ่งพา

3. แนวทางการเน้นจุดร่วม (Convergence) แนวทางการเน้นจุดร่วม เป็นแนวทางที่แสวงหาการอธิบายทัศนคติและการปฏิบัติร่วมของเครือข่ายที่มีสิ่งแวดล้อมคล้ายคลึงกัน กรอบแนวคิดที่ใช้คือ แนวคิดความเป็นศูนย์กลางและความเท่าเทียมของโครงสร้างโดยปกติผู้กระทำแต่ละองค์การหรือแต่ละคนมีความเท่าเทียมเชิงโครงสร้างในการมีความสัมพันธ์กับองค์การหรือบุคคลที่สาม ไม่ว่าจะระหว่างพวกเขาจะมีความสัมพันธ์กันเองหรือไม่ เช่นในการเสนอการใช้ความเท่าเทียมเชิงโครงสร้างอธิบายการก่อตัวของทัศนคติร่วมของผู้กระทำและการวัดความเท่าเทียมเชิงโครงสร้างในการสร้างตัวแบบ “ความคิดของความเหมือนกันเชิงองค์การ” (The Notion of Organization Isomorphism) กลไกที่ทำให้้องค์การเหมือนกันหรือมีความคล้ายคลึงกันคือการแบ่งปันในสิ่งแวดล้อมเดียวกันและ/หรือการยอมรับซึ่งกันและกันในฐานะที่เป็นแบบอย่าง

4. แนวทางการติดต่อ (Contagion) แนวทางการติดต่อ เป็นแนวทางที่อธิบาย ทัศนคติ วัฒนธรรม และการปฏิบัติร่วมโดยการมีปฏิสัมพันธ์ การแพร่กระจายของความคิด การปฏิบัติ และวัตถุ มีรากฐานมาจากการติดต่อระหว่างบุคคลโดยผ่านช่องทางของความเป็นเพื่อนหรือช่องทางอื่น ๆ ความสัมพันธ์เป็นช่องทางหรือถนนที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารหรืออิทธิพลไหลเวียน หากพิจารณาจากทัศนคติที่มองกลุ่มเป็นองค์รวม ผู้กระทำแต่ละคนต่างมีอิทธิพลและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันในกระบวนการที่สร้างความเหมือนกัน (Homogeneity) ภายในกลุ่มย่อยการกระจายของความคิดเป็นผลมาจากโครงสร้างที่เป็นรากฐานของเครือข่ายเพื่อนฝูง หากพิจารณาจากทัศนคติของผู้กระทำคนใดคนหนึ่งหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง การรับเอาการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ถูกกำหนดโดยสัดส่วนของแกนเชื่อม (Node) ที่ล้อมรอบ หากแกนเชื่อมที่อยู่รอบมีมาก โอกาสที่ผู้กระทำจะรับเอาแนวคิดหรือการปฏิบัติใดมาใช้ก็มีมากตามไปด้วย ในทางกลับกันการลดลงของการนำความคิดหรือการปฏิบัติใดมาใช้ขึ้นอยู่กับระยะห่างระหว่างผู้กระทำกับผู้รับคนอื่น ๆ ยิ่งห่างการนำมาใช้ก็ยิ่งลดลง

Vivien Lowndes & Chris Skelcher (1998, p. 313-333) ได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับพลวัตของความร่วมมือในพหุองค์การ (Multi-Organizational Partnership) โดยพบว่าโครงสร้างองค์การที่ร่วมมือกันนั้นไม่ได้มีเฉพาะรูปแบบการบริหารแบบเครือข่าย แต่มีรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกันถึงสามรูปแบบ คือ รูปแบบบริหารเชิงเครือข่าย (Network Mode) รูปแบบการบริหารเชิงลำดับชั้น (Hierarchy Mode) และรูปแบบการตลาด (Market Mode) แต่ละรูปแบบจะปรากฏในแต่ละช่วงวงจรชีวิตของการปฏิบัติงานแบบหุ้นส่วนหลายองค์การ วงจรชีวิตของการร่วมมือมี 4 ขั้นตอน คือ การร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วน (Pre-partnership Collaboration) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนและการทำให้มั่นคง (Partnership

Creation and Consolidation) การส่งมอบแผนงานของหุ้นส่วน (Partnership Programme Delivery) และการยุติและความต่อเนื่องของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership Termination and Succession)

1. การร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วน (Pre-Partnership Collaboration) มีลักษณะที่ถูกกำหนดโดยรูปแบบเครือข่ายที่มีฐานอยู่บนความไม่เป็นทางการ ความไว้วางใจและความตระหนักถึงการมีเป้าประสงค์ร่วมกัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนที่มีศักยภาพมีลักษณะไม่เป็นทางการและเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คุณภาพของความสัมพันธ์ได้ถูกเชื่อมโยงโดยระดับของความไว้วางใจระหว่างผู้กระทำ และการมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันถูกมองในฐานะที่นำไปสู่การมีประโยชน์ร่วมกัน หากมีความไว้วางใจระหว่างองค์กรต่ำจะมีเพียงผู้บริหารระดับสูงหรือนุคลากรอาวุโสเท่านั้นที่เข้าร่วมประชุมระหว่างองค์กร แต่เมื่อใดก็ตามที่ระดับความไว้วางใจเพิ่มขึ้นก็จะมีบุคลากรหลากหลายระดับที่เข้าร่วมซึ่งทำให้ปัจจัยนำเข้าของเครือข่ายมีความหลากหลายยิ่งขึ้น มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีการขยายตัวของความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของเครือข่าย

ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายถูกสร้างขึ้นมาจากการผสมผสานระหว่างวิสัยทัศน์กับความคุ้มค่าโดยวิสัยทัศน์เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความผูกพันของผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกเครือข่าย ขณะที่ความคุ้มค่าจะเป็นสิ่งที่กำหนดว่าความสัมพันธ์นั้นมีความยั่งยืนมากน้อยเพียงใด ความคาดหวังเกี่ยวกับการมีประโยชน์ร่วมกันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วน

2. การสร้างหุ้นส่วนและการทำให้มั่นคง (Partnership Creation and Consolidation) การสร้างหุ้นส่วนเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองและการแข่งขันเกี่ยวกับใครควรดำรงตำแหน่งใดและใครไม่ควรดำรงตำแหน่งใดในโครงสร้างของการทำงานร่วมกัน ในขั้นนี้บางครั้งสมาชิกจะเน้นในประเด็นเฉพาะบางประเด็น เช่น การจัดสรรที่นั่งในคณะกรรมการหรือคณะผู้บริหาร หรือการถกเถียงเกี่ยวกับภาวะผู้นำ การกำหนดบทบาท และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือประเด็นที่จะดำเนินการ

โครงสร้างในเชิงสายบังคับบัญชาที่อ่อนเร้นหรือไม่สำคัญในขั้นความร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วนเริ่มกลายเป็นเรื่องที่ปรากฏชัดเจนและมีความเป็นทางการมากขึ้นในขั้นนี้ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการก็ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และธรรมชาติของสายบังคับบัญชาก็เป็นเรื่องที่มีการท้าทาย ถกเถียงและเป็นประเด็นปมปัญหา ระเบียบสำหรับหุ้นส่วนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีการเจรจาต่อรองข้ามขอบเขตขององค์กรและวัฒนธรรม

3. การปฏิบัติตามแผนงานของกลุ่มหุ้นส่วน (Partnership Programme Delivery) แม้ว่าวลีทำนอง “หุ้นส่วน” และ “เครือข่าย” จะมีนัยแห่งความร่วมมือ แต่ในความเป็นจริงของการปฏิบัติงานร่วมของหลายองค์กรกลับมีการแข่งขันระหว่างองค์กร การแข่งขันดำรงอยู่ในกลุ่มหุ้นส่วน โดยเฉพาะกระบวนการเสนอของบประมาณจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานที่สนับสนุนทุนอื่น ๆ เป้าหมายของการแข่งขันเช่นนี้คือการกระตุ้นสมาชิกในกลุ่มหุ้นส่วนให้พัฒนาวัตกรรม

และแผนงานที่มีความคุ้มค่าในการทำงานและเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สนับสนุนทุนได้รับความคุ้มค่ากับเงินที่สนับสนุนลงไปและประสิทธิผลของแผนงาน

เมื่อได้รับงบประมาณกลุ่มหุ้นส่วนเผชิญหน้ากับการท้าทายในการกระจายงบประมาณสำหรับการปฏิบัติตามแผนงาน ณ ขั้นนี้การแข่งขันนำไปสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบการตลาดที่มีฐานอยู่บนข้อตกลงตามสัญญาและตามที่ยื่นเสนอต่อแหล่งทุน และเมื่อรูปแบบการตลาดปรากฏขึ้นในกลุ่มหุ้นส่วนก็จะเกิดอุปสรรคหรือขัดขวางการพัฒนาการของความไว้วางใจ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความร่วมมือระหว่างกลุ่มหุ้นส่วน

4. การยุติและความและความต่อเนื่องของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership Termination and Succession) มีแผนงานหลายแผนงานที่มีระยะเวลาของการได้รับทุนการสนับสนุน เช่น สามปีหรือห้าปี และเมื่อแผนงานเหล่านี้ไม่มีงบประมาณในการดำเนินการต่อไป กลุ่มหุ้นส่วนที่ร่วมดำเนินงานภายใต้แผนงานมีทางเลือก 3 ทาง คือ (1) การสร้างความต่อเนื่องของการเป็นหุ้นส่วนที่เป็นทางการต่อไปเพื่อดำรงความสัมพันธ์และแสวงหาแหล่งงบประมาณจากที่อื่นเพื่อทำงานร่วมกันต่อไป (2) สลายความเป็นหุ้นส่วนและแยกย้ายกันไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรตนเอง และ (3) กลับไปใช้การประสานในเชิงเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการเพื่อร่วมมือกันดำเนินงานตามความเหมาะสมของสถานการณ์

4. ประเภทของเครือข่าย

Charles Kadushin (2004, p. 4) จำแนกเครือข่ายออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. เครือข่ายอัตตะ (Ego-Centric Network) เป็นเครือข่ายที่มีการเชื่อมโยงกับแกนเชื่อมหรือปัจเจกบุคคลหรือองค์กรเดียวเช่น เครือข่ายเพื่อน หรือ ทุกองค์การประกอบธุรกิจกับบริษัท ก. การพิจารณาเครือข่ายไม่เพียงจะพิจารณาเฉพาะบุคคลหรือองค์กรที่เชื่อมโยงในเครือข่าย แต่จะต้องพิจารณาถึงข้อมูลข่าวสารที่เชื่อมโยงระหว่างบุคคลและองค์กรด้วย มิฉะนั้นแล้วก็ไม่มีความรู้ที่จะนำมาวิเคราะห์ ในวาทกรรมที่ใช้กันทั่วไปโดยเฉพาะเมื่อการสนับสนุนทางสังคม เช่น การที่กล่าวว่าบุคคลหนึ่งมีเพื่อนมาก ก็จะได้รับการระบุว่าบุคคลนั้นมีเครือข่ายกว้างขวางแต่เครือข่ายแบบนี้ไม่สามารถนำมาอภิปรายในวลี “เครือข่ายสังคม” ในเชิงวิชาการได้ทราบเท่าที่ยังไม่ทราบว่าใครเชื่อมโยงกับใครบ้างในกลุ่มและมีวิธีการในการเชื่อมโยงอย่างไร และสิ่งที่ทำให้เครือข่ายการสนับสนุนมีความแตกต่างอย่างชัดเจนคือการที่สมาชิกในเครือข่ายมีความรู้จกกันอย่างดี กับการที่สมาชิกในเครือข่ายรู้จักกันอย่างผิวเผินหรือไม่รู้จักซึ่งกันและกัน

2. เครือข่ายทางสังคมแบบจำกัดขอบเขต (Socio-Centric Network) เครือข่ายทางสังคมแบบจำกัดขอบเขต เป็นเครือข่าย ที่เรียกว่า “เครือข่ายในกล่อง” (Networks in a Box) เครือข่ายประเภทนี้ ได้แก่ การเชื่อมโยงของกลุ่มเพื่อนในชั้นเรียน หรือ ระหว่างบุคลากรในองค์กร ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้เป็นเครือข่ายระบบปิด ซึ่งสามารถศึกษาโครงสร้างของเครือข่ายได้อย่างชัดเจน

3. เครือข่ายแบบระบบเปิด (Open-System Network) เครือข่ายแบบระบบเปิด เป็นเครือข่ายที่มีขอบเขตไม่ชัดเจน เช่น เครือข่ายชนชั้นนำในสังคมไทย หรือการเชื่อมโยงระหว่างองค์กร หรือห่วงโซ่ของอิทธิพลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย หรือการนำวิธีการแบบใหม่มาใช้ในองค์กร หรือการบริหารประเทศ เครือข่ายประเภทนี้เป็นเครือข่ายที่น่าสนใจที่สุด แต่การศึกษาก็ทำได้ยากที่สุดเช่นเดียวกัน

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษากาการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย (Governing by Network) ตามแนวคิดของ Robert Agranoff (2006, p. 55-65) ที่ได้กล่าวถึงลักษณะของเครือข่ายที่เข้ามาทำงานพึ่งพากัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือร่วมกันกำหนดนโยบาย และปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานด้วยกัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. เครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (Informational Exchange) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน เทคโนโลยี และหาทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้และมีศักยภาพ การดำเนินการจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับหน่วยงานว่าจะอาสาเข้ามาช่วยในด้านใดบ้าง การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิบัติการใด ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นการตัดสินใจเลือกของหน่วยงานในเครือข่ายอย่างสมัครใจ

2. เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Network) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทางเทคนิคในกลุ่มพันธมิตรในเครือข่าย เข้ามาช่วยในการศึกษา และให้การบริการแก่สมาชิกในเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในการนำวิธีการแก้ปัญหาไปใช้ในหน่วยงาน ความร่วมมือเป็นไปมากกว่าเพียงแค่การแลกเปลี่ยนข้อมูล คาดหวังให้พันธมิตรนำกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกันเอาไปใช้ในเครือข่าย

3. เครือข่ายช่วยขยายยุทธศาสตร์ (Outreach Strategies) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูล เทคโนโลยี ขั้นตอนการทำงานในโครงการ แลกเปลี่ยนโอกาสการใช้ทรัพยากร ศูนย์การติดต่อกับลูกค้า และเพิ่มโอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อนำไปสู่การสร้างการเลือกขั้นตอนการทำงานใหม่ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องของกิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย โดยเครือข่ายจะกำหนดร่างยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนงานซึ่งนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แม้ว่าการตัดสินใจและการปฏิบัติจะเป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละหน่วยงานก็ตาม

4. เครือข่ายการทำงาน (Action Network) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามามีมือกันเพื่อปรับตัวให้เข้ากับหน่วยงานอื่น อาจจะทำางร่วมกันอย่างเป็นทางการ ให้บริการสาธารณะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีกัน พัฒนาศักยภาพและสามารถค้นพบโอกาสในการสร้างโครงการใหม่ ตกลงร่วมมือดำเนินการร่วมกัน

5. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสานและเชื่อมโยงการทำงานของหลายๆ หน่วยงานและหลายๆ ภาคส่วนเข้าด้วยกัน เป็นการสร้างเครือข่ายกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระดับต่างๆ ซึ่งรูปแบบเครือข่ายนี้ต้องพึ่งพา ติดต่อกับประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินและเกิดการพัฒนาคุณภาพในการบริหารจัดการน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 สูงสุด

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ รูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. เครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (Informational Exchange) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน เทคโนโลยี และหาทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้และมีศักยภาพ การดำเนินการจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับหน่วยงานว่าจะอาสาเข้ามาช่วยในด้านใดบ้าง การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิบัติกรใด ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นการตัดสินใจเลือกของหน่วยงานในเครือข่ายอย่างสมัครใจ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (2) การแลกเปลี่ยนนโยบายและแผนงานร่วมกัน และ (3) การร่วมกันแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหา

2. เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Network) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทางเทคนิคในกลุ่มพันธมิตรในเครือข่าย เข้ามาช่วยในการศึกษาและให้การบริการแก่สมาชิกในเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในการนำวิธีการแก้ปัญหาไปใช้ในหน่วยงาน ความร่วมมือเป็นไปมากกว่าเพียงแค่การแลกเปลี่ยนข้อมูล คาดหวังให้พันธมิตรนำกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกันเอาไปใช้ในเครือข่าย ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การแลกเปลี่ยนเทคนิคในการบริหารงานร่วมกัน (2) การร่วมกันเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินงานเพิ่ม และ (3) การพัฒนากลยุทธ์ในการดำเนินงานร่วมกัน

3. เครือข่ายช่วยขยายยุทธศาสตร์ (Outreach Strategies) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูล เทคโนโลยี ขั้นตอนการทำงานในโครงการแลกเปลี่ยนโอกาสการใช้ทรัพยากร ศูนย์การติดต่อกับลูกค้า และเพิ่ม โอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อนำไปสู่การสร้างการเลือกขั้นตอนการทำโครงการใหม่ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องของกิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย โดยเครือข่ายจะกำหนดร่างยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลง

นโยบายและแผนงานซึ่งนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แม้ว่าการตัดสินใจและการปฏิบัติจะเป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละหน่วยงานก็ตาม ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การประสานการใช้ทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน (2) การร่วมกันกำหนดร่างยุทธศาสตร์ของเครือข่าย และ (3) กิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย

4. เครือข่ายการทำงาน (Action Network) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้าร่วมมือกันเพื่อปรับตัวให้เข้ากับหน่วยงานอื่น อาจจะทำางานร่วมกันอย่างเป็นทางการ ให้บริการสาธารณะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีกัน พัฒนาศักยภาพและสามารถค้นพบโอกาสในการสร้างโครงการใหม่ ตกลงร่วมมือดำเนินการร่วมกันซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ (2) การปรับตัวในการดำเนินงานร่วมกัน และ (3) การแสวงหาแนวทางในการดำเนินโครงการใหม่ ๆ ร่วมกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

Michael K. Mann (1984, p. 185-213) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารราชการที่หน่วยงานของรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสีย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ โดยถือว่าการดำเนินการเจรจา และปรึกษาหารือในการตัดสินใจจะง่ายกว่า และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้ดีกว่าการดำเนินการตัดสินใจโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว

Peter Evans (1996, p. 1,119-1,132) กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐที่ยึดถือการสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบบการบริหารงานผ่านการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแบบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดความเข้มแข็งทั้งในระดับ องค์การและความเข้มแข็งแก่ประชาชนในสังคม โดยการเสริมสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น ในหมู่ประชาชนทั่วไป

Kostas Papadakis (2006, p. 54) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กรอบในการบริหารราชการในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ที่ไม่ได้มอบความไว้วางใจในการบริหารงานไว้ที่หน่วยราชการหรือการบริหารงานภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและกลุ่มประชาสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งนำเอาความต้องการและความเชื่อ ทศนคติ หรือค่านิยมของประชาชนเข้ามาประกอบการตัดสินใจขององค์กรภาครัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็น กระบวนการสื่อสารสองทาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีโดยมีสาธารณชนให้การ สนับสนุน

อรพินท์ สพโชคชัย (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Public Participatory Governance) คือ แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ตามหลักการธรรมาภิบาล ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบเปิดเผย เท่าเทียมกัน เป็นประชาธิปไตย และเน้นที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

พัชรี สีโรรส และคณะ (2551, หน้า 317) ได้กล่าวว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารราชการภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมใน กระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบบริหารในรูปแบบใหม่ ที่เป็นนวัตกรรม อาทิ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน การสร้างนวัตกรรมการทำงาน การปรับเปลี่ยน โครงการ องค์กร การออกกฎระเบียบ และนโยบายของหน่วยงานที่เอื้อต่อการบริหารราชการแบบ มีส่วนร่วม และการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ ของหน่วยงานภาครัฐที่จะบริหารราชการที่ทำงาน

ร่วมกับภาคประชาชน ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมรับผิดชอบในการออกกฎระเบียบและการให้บริการสาธารณะต่างๆ เป็นต้น

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2551, หน้า 12) ได้กล่าวไว้ว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการนำกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะ “พลเมือง” (Citizen) เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการบริหารราชการแบบครบวงจร
2. การเข้ามาเป็นหุ้นส่วน อาจครอบคลุมตั้งแต่การเข้าร่วมในการจัดทำงบประมาณ โครงการ กิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนริเริ่มดำเนินงานจนถึงการประเมินผล
3. การรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิด โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการสร้างศักยภาพให้ภาคประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลต่อภาครัฐสูง

จากการให้ความหมายของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผลในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ อันจะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐสามารถให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

2. ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายๆ ท่านมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดสำคัญ ที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการปฏิบัติงาน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ และประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐได้ข้อมูลสำคัญเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงอาจกล่าวถึงความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้ดังนี้

1. ความสำคัญต่อหน่วยงานภาครัฐอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความรู้สึกที่ดีที่ได้รับการยอมรับความคิดเห็น ซึ่งส่งผลให้เกิดความผูกพันและทุ่มเทแรงกายแรงใจในการทำงานนั้น ทั้งยังเกิดผลผลิตที่ได้ทั้งคุณภาพและปริมาณตามเป้าหมายอีกด้วย และประการที่สอง ทำให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส รวมถึงยังส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูงอีกด้วย

2. ความสำคัญต่อกระบวนการทำงาน ดังเห็นได้จากการที่ลักษณะของงานมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้ปฏิบัติจะเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ดีที่สุด ดังนั้นการบริหารราชการ

แบบมีส่วนร่วมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติได้แสดงความคิดเห็นที่มีประโยชน์ต่อการทำงาน และส่งผลให้การตัดสินใจมีคุณภาพ รวมถึงเกิดวิธีการทำงานที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังช่วยลดการต่อต้านในการทำงานทั้งจากภายในหน่วยงานภาครัฐเอง และจากประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียอีกด้วย

3. ความสำคัญต่อประชาชน กล่าวได้ว่า คุณภาพการตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกิดจากการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม นั้น จะทำให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดความเข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองมากกว่าการพึ่งพาความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้อรพินท์ สฟ โศภชัย (2550, ออนไลน์) ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า

1. ช่วยให้หน่วยงานราชการเจ้าของโครงการ (1) ได้ทราบถึงปัญหาและการแก้ไขก่อนที่จะลุกลามบานปลาย (2) สามารถลดปัญหาที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งหรือการต่อต้านจากประชาชน (3) เกิดแรงผลักดันที่ช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จได้ตรงกับความต้องการของประชาชน และ (4) ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนรวมถึงความไว้วางใจจากประชาชน

2. ช่วยให้ภาคประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ (1) เกิดความเข้าใจการทำงานของหน่วยงานราชการที่จัดทำโครงการและมีแนวโน้มที่จะเกิดการประนีประนอมเพื่อลดข้อขัดแย้ง (2) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ มากขึ้น และ (3) เกิดความเชื่อมั่นในการตัดสินใจของหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการ

3. การพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาเป็นแนวทางหลักในการศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมว่า ต้องประกอบไปด้วยการพัฒนาทั้งจากภายในและภายนอกของภาคราชการ กล่าวคือ การพัฒนาจากภายในภาคราชการนั้น (Inside - Out Approach) จะต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจกับทุกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับ และมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการนั้น (Outside - In Approach) คือ การสร้างศักยภาพและโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ เพิ่มมากขึ้น อาทิ การเผยแพร่ข้อมูล การพัฒนาความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มขีดความสามารถ การเพิ่มโอกาสและช่องทางของการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อผลักดันการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารงานในระบบเปิด เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside - Out Approach) จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะหรือวิธีการของการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจากภายในองค์กรเอาไว้ อาทิ

Erwin Rausch (1996, p. 29) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งบุคลากรมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกับผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีในเรื่องที่บุคลากรสนใจ ทั้งนี้บุคลากรในองค์กรจะต้องมีสมรรถภาพและความรู้เพียงพอในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รวมถึงต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วม

Juliette Summers & Jeff Hyman (2005, p. 8-11) กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกถึงความมีประชาธิปไตยในองค์กร ซึ่งเป็นการปรับปรุงสภาพการทำงานในองค์กรโดยส่งเสริมการสร้างความสัมพันธ์ในแนวระนาบ มีการกระจายอำนาจ และมีความเท่าเทียมระหว่างบุคลากรภายในเครือข่ายสังคมขององค์กรมากขึ้น

พัชรี สิโรต (2552, หน้า 305) ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยเน้นย้ำการเตรียมความพร้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาจากภายในว่า หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกและเครื่องมือเพื่อส่งเสริมให้ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการอย่างต่อเนื่อง และคงเส้นคงวา อาทิ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้มีลักษณะเป็นแนวนอนมากขึ้น การปรับกติกาดูแลและวิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การจัดทำคู่มือการทำงานกับภาคประชาชน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ให้มีทักษะการทำงานแบบเครือข่ายและเรียนรู้เทคนิคการเจรจาต่อรอง การแก้ไขความขัดแย้ง การเป็นวิทยากรกระบวนการ ตลอดจนการจัดทำแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดจากการทำงานร่วมกับประชาชนในลักษณะเครือข่าย เป็นต้น ซึ่งเป็นการเน้นเรื่องการพัฒนาปรับปรุงภายในหน่วยงานภาครัฐ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่นั่นเอง

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 266) ได้กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมของบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่ใช้สมรรถภาพทั้งหมดของบุคลากรซึ่งได้รับการออกแบบเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้เพิ่มความผูกพันต่อความสำเร็จขององค์กร โดยทำให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลต่อพวกเขา เพื่อทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานและความผูกพันต่อองค์กรที่สูงขึ้น และส่งผลให้บุคลากรมีผลผลิตสูงขึ้นและมีความพึงพอใจที่สูงขึ้น

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การพัฒนาจากภายในภาคราชการนั้น จะต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจกับทุกส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด โดยจะต้องมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานประสานเชื่อมโยงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในระดับประเทศหรือส่วนกลางต้องมีนโยบายชัดเจนที่กำหนดให้ส่วนราชการ อาทิ การกำหนดนโยบายให้ทุกหน่วยงานในภาคราชการจัดทำนโยบายและแนวทาง เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้

ชัดเจน พัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้กับข้าราชการระดับต่างๆ และส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แสดงตนในการเป็นเจ้าภาพ และเป็นองค์การนำในการส่งเสริมและสนับสนุนส่วนราชการให้พัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้คำปรึกษาส่วนราชการ รวมทั้งสรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่น เพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องนี้ และเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่น ๆ กำหนดหลักการที่ชัดเจนสำหรับการบริหารราชการในระดับจังหวัดให้เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้การมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการวัดความสำเร็จของจังหวัด ซึ่งนับตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาระบบราชการในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ดำเนินการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาจากภายในภาคราชการไว้ดังนี้

1. ด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ โดยได้มีการจัดกระบวนการศึกษาและการเรียนรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมภายในองค์การ เพื่อพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิด ที่เอื้อต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นในการพัฒนานโยบายด้านนี้จึงให้ความสำคัญในการศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย ดังนี้

1.1 การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่ได้ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบราชการไทยสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ 6 ประเด็น ประกอบด้วย (1) การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าสู่การบริหารราชการแผ่นดิน (2) การปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม (3) การพัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับส่วนราชการ (4) การพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและพิจารณา สรรหาหน่วยงานภาครัฐที่มีผลงาน โดดเด่นเพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่าง (5) การพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (6) หน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนาบริการสาธารณะและความสามารถของชุมชนในการมีส่วนร่วม

1.2 ศึกษาแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จในประเทศต่างๆ อาทิ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายงบประมาณในประเทศแอฟริกาใต้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบและการวัดผลงานในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

1.3 ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอันนำมาสู่การสร้างศักยภาพและโอกาสรวมทั้งสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในสำคัญของการพัฒนาระบบราชการให้กับภาคประชาชนในการเข้ามา

มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยยึดหลักการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม

2. นโยบายการพัฒนาระบบราชการ เป็นการบริหารราชการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นระบบราชการที่เปิดเผย โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีนโยบายการพัฒนาระบบราชการแทรกอยู่ในมิติต่างๆ ของการพัฒนาระบบราชการโดยรวม ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังนี้

2.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO

2.2 พัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

2.3 ตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและปรับระบบการบริหารราชการสู่ระบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นและเป็นระบบ

3. ด้านการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและศักยภาพของข้าราชการ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ดำเนินการเพื่อพัฒนาหลักสูตรด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับข้าราชการ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และทักษะที่จำเป็นสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบราชการ ประกอบด้วยแนวคิดหลัก 4 ประการ ได้แก่

3.1 อุดมการณ์และปรัชญาสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Ideology) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.2 ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Knowledge) โดยให้ความสำคัญกับขั้นตอนและเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม รวมถึงแนวคิดการบริหารราชการระบบเปิด

3.3 ทักษะ (Skill) ซึ่งหมายถึงทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

3.4 ความยืดหยุ่น (Flexibility) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการปรับตัวได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์

นอกจากนี้ยังพบว่า มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ อาทิ ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2555, ออนไลน์) และเกศรา รักษาติ (2555, ออนไลน์) ที่มีความเห็นตรงกันว่า การพัฒนาแบบภายในออกสู่ภายนอก (Inside - Out Approach) เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาโดยมุ่งเน้นการพัฒนาจากภายในของบุคคล ซึ่งได้แก่ ทักษะ แรงจูงใจ อุปนิสัย และการค้นพบตัวตนที่แท้จริงของตนเอง ซึ่งองค์กรต้องมีกระบวนการให้พนักงานได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร อันจะนำไปสู่การแสดงออกทางพฤติกรรมภายนอก ได้แก่ ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมต่างๆ เพราะถ้าองค์กรใดสามารถพัฒนาสิ่งที่อยู่ภายในใจของบุคคลภายในองค์กรได้แล้ว การพัฒนาความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของพิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 268) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในองค์กรไว้ว่า ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านจิตวิทยา ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเชื่อ ค่านิยม และ

ทัศนคติของบุคลากรในองค์กรนั้น ดังนั้น องค์กรที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมจากภายในได้จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงผลลัพธ์ให้สอดคล้องกับความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคลากรในองค์กร (2) ปัจจัยด้านองค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะขององค์กรกับลักษณะงานที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ความรู้ ความเข้าใจ ศักยภาพของบุคลากรและวิธีการทำงานขององค์กรต้องสอดคล้องกับภารกิจ เพื่อมิให้เกิดการตัดสินใจที่ขัดแย้งกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และหากภายในองค์กรเกิดบรรยากาศที่ไม่มีการไว้วางใจระหว่างกันแล้ว การมีส่วนร่วมภายในองค์กรก็อาจล้มเหลวได้เช่นกัน และ (3) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและระเบียบราชการ ที่มีผลต่อวิธีการทำงาน ความรู้ความเข้าใจ และการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ซึ่งส่งผลต่อความยากง่ายในการเข้าไปมีส่วนร่วม

2. การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside - In Approach) จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงลักษณะหรือวิธีการของการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจากภายนอกองค์กรเอาไว้ อาทิ

William W. Reeder (1974, p. 39) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การร่วมกันในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม

William Erwin (1976, p. 138) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550, หน้า 104) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

อรพินท์ สพโชคชัย (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (2551, หน้า 16) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการบริหารการปกครองประเทศที่มุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐลง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น จึงหมายถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่มีใช้เพียงภาคประชาชน แต่ยังคงหมายถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนิน

โครงการหรือนโยบายสาธารณะบางประเภทของรัฐ การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการประสานงานพัฒนาร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ อีกด้วย

สถาบันพระปกเกล้า (2552, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผล และรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การพัฒนาจากภายนอกภาครัฐคือการสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม อาทิ การเผยแพร่ข้อมูล การพัฒนาความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มขีดความสามารถ เพิ่มโอกาสและช่องทางของภาคประชาสังคมและชุมชนที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการพัฒนาบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้และการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้นำในการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมในการบริหารระดับต่างๆ จัดทำคู่มือการบริหารราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง พัฒนาระบบการเรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยจะดำเนินการ โครงการนำร่องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมกับพัฒนาโครงการเวทีประชาชนเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย และสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด เพื่อผลักดันการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารงานในระบบเปิด เป็นต้น ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ดำเนินการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางที่ได้ กำหนดไว้ในกฎหมาย และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาจากภายนอกภาครัฐไว้ดังนี้

2.1 การกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ของภาคประชาชนและเครือข่าย ซึ่งเป็นผลมาจากโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ร่วมกันดำเนินการศึกษาหารูปแบบเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ และให้เกิดการพัฒนาระบบราชการมีทิศทางที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนสูงสุด ทั้งนี้จากผลสำเร็จในการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ของภาคประชาชน และเครือข่าย ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้จัดกิจกรรมเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง โดยใช้เวทีระดับภูมิภาคในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการอีกหลายครั้ง

2.2 การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและเครือข่ายในระดับจังหวัด เพื่อรองรับการบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นผลมาจากโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาภาคประชาชนและเครือข่ายระดับจังหวัด ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาจังหวัดในระบบบริหารราชการภูมิภาค โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ร่วมกันดำเนินการศึกษารูปแบบเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะกระตุ้นให้เกิดเครือข่ายที่มีความหมายและสร้างสรรค์สำหรับการพัฒนาระดับจังหวัดได้จริง อันนำมาสู่การกำหนดขอบเขต แนวทาง โครงสร้างที่เหมาะสม และกระบวนการที่ภาคประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ก่อนที่จะนำแนวทางนี้ไปเผยแพร่

2.3 กิจกรรมสานสัมพันธ์เครือข่าย โดยการสร้างระบบราชการให้เป็นระบบเปิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มจากนโยบายและการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ด้วยการบริหารงานอย่างเปิดเผย และโปร่งใส และได้ดำเนินงานตามแนวนโยบายดังกล่าวร่วมกับภาคประชาชนมาโดยตลอด โดยได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมและการสานสัมพันธ์กับเครือข่ายไว้ในโครงการต่างๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

นอกจากนี้ยังพบว่า แนวคิดการพัฒนาจากภายนอกภาครัฐการนั้น จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ อาทิ สถาบันพระปกเกล้า (2552, ออนไลน์) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2553, ออนไลน์) ที่มีความเห็นตรงกันว่า การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ทั้งในการแก้ไขปัญหา และป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการ คิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา ทั้งยังเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ รวมถึงช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ยากที่สุด นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมในสังคมอีกด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของพิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 279-281) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมย่อมมีต้นทุนที่ประชาชนต้องเป็นผู้จ่าย โดยต้นทุนนั้นอาจอยู่ในรูปของเวลา ค่าเดินทาง และการเสียโอกาสในการทำงานเพื่อสร้างรายได้ ดังนั้นการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการก็ย่อมหวังว่า การเข้าร่วมจะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่าและน่าพอใจ แต่หากประชาชนพบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่คาดหวังก็จะทำให้การมีส่วนร่วมไม่ยั่งยืน (2) ความไว้วางใจต่อหน่วยงาน

หรือบุคลากรที่จัดให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นความคาดหวังเชิงบวกที่ประชาชนผู้เข้าร่วมมีต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่จัดให้เกิดการมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในระดับสูง ได้แก่ ความเชื่อตรงในหลักการ การพูดและทำอย่างสอดคล้องกัน ความมีสมรรถภาพในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย การให้ความช่วยเหลือโดยเป็นผู้ที่ฟังพาได้ และความคงเส้นคงวาในการกระทำ เป็นต้น (3) ความไว้วางใจของประชาชนที่มีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน โดยประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการบ่อยครั้งมักขึ้นกับความไว้วางใจและเชื่อถือกัน โดยเฉพาะเมื่อประชาชนได้เห็นผู้ของตนเองรู้จัก (ให้ค่าต่อบุคคลนั้นเชิงบวก) เข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการใด ก็มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมด้วยในระดับสูงเมื่อถูกชักชวน และ (4) การตระหนักต่อปัญหา ซึ่งกล่าวได้ว่า หากปัญหาที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตหรือการดำรงอยู่โดยปกติสุขของประชาชนในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จะทำให้ประชาชนตระหนักต่อปัญหานั้น และออกมาเข้าร่วมกับกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น และถ้าปัญหานั้นยังมีความรุนแรงมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้ระดับการมีส่วนร่วมที่ความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

4. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การนำเสนอความต้องการ การร่วมตัดสินใจในการดำเนินงาน และร่วมประเมินผลในการบริหารงาน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำสามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมนั้นจะต้องประกอบไปด้วยการพัฒนาจากภายในภาคราชการ และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ การพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบของการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside - Out Approach) หมายถึง การปรับปรุงระบบการบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นโดยการพัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมถึงสร้างทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรม

การมีส่วนร่วมให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักชลประทานที่ 11 อันจะนำไปสู่การยกระดับการมีส่วนร่วม และการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น 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 โดยตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) การเสริมสร้างความรู้เรื่องการมีส่วนร่วม (2) การปลูกฝังอุดมการณ์เรื่องการมีส่วนร่วม และ (3) การพัฒนาทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

2. การพัฒนาจากภายนอกภาครัฐราชการ (Outside-In Approach) หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ ได้ทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการน้ำ 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) การให้ความร่วมมือกับโครงการต่างๆในสังกัดของสำนักชลประทานที่ 11 (2) กิจกรรมการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเครือข่ายภาคประชาชน และ (3) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนร่วมตรวจสอบการบริหารงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

อัญญาพร พรชัย (2549) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การน่านโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำเร็จและปัจจัยที่มีผลกระทบในการน่านโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา เป็นผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติการในสังกัดโครงการธนาคารประชาชน และประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ และสมาชิกโครงการธนาคารประชาชน ประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์ และการแจกแบบสอบถาม ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบในการน่านโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ภายใต้แนวคิดและทฤษฎีแล้ว พบว่า มี 6 ปัจจัยได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทศนคติของผู้ปฏิบัติ ดังนั้นจึงได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ธนาคารออมสินได้สานต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้าซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

กมลพร กัลยาณมิตร (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ (2) ผลสำเร็จของการน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ (3) ปัญหาและอุปสรรคของการน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ และ (4) ตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ โดยใช้ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - Dept Interview) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอยู่ดีมีสุข ได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุน 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการระดับชาติ คือ นายกรัฐมนตรี/ปลัดกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการระดับจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการระดับอำเภอ คือ นายอำเภอ 6 อำเภอ ได้แก่ เมืองนนทบุรี, บางกรวย, บางบัวทอง, บางใหญ่, ปากเกร็ด และไทรน้อย และวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ด้วยการทดสอบแบบสอบถาม เพื่อสอบถามความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคจากประชากร 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน 300 คน และประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ จำนวน 300 คน ด้วยสถิติ, ค่าร้อยละ, ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่ออธิบายตัวแปรต่าง ๆ ที่ศึกษา และใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) โดยวิธี Stepwise เพื่อทดสอบสมมติฐาน ผลการศึกษาพบว่า

เชิงปริมาณ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรี ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ คือ ระบบกลไกสนับสนุน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ (2) ผลสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน อันดับ 1 คือ ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเองได้ รองลงมา คือ ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ และประชาชนมีศักยภาพภายใต้วิถีชุมชน และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการอยู่ดีมีสุข อันดับ 1 คือ ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเองได้ รองลงมาคือ ประชาชนมีศักยภาพภายใต้วิถีชุมชนและประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ความหลากหลายของกรอบแผนงานเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนให้ทุกแผนงานดำเนินไปพร้อมกัน การกำหนดระยะเวลาในการเสนอโครงการภายใน 1 เดือนเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปกว่าที่จะวางแผนโครงการได้อย่างครอบคลุม งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าส่งผลกระทบต่อโครงการ อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีขอบเขตที่กว้างเกินไปทำให้ยากต่อการปฏิบัติตามอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ และอยู่ในระดับไม่มีปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชนมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ การประสานงานระหว่างประชาชน กับคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน มีความยุ่งยาก และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ อยู่ในระดับมาก ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการเสนอโครงการภายใน 1 เดือนเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปกว่าที่จะวางแผนโครงการได้อย่างครอบคลุม งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าส่งผลกระทบต่อโครงการ อยู่ในระดับน้อย ได้แก่ การประสานงานระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชนมีความยุ่งยาก คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ และอยู่ในระดับไม่มีปัญหา ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีขอบเขตที่กว้างเกินไปทำให้ยากต่อการปฏิบัติตาม ความหลากหลายของกรอบแผนงาน เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนให้ทุกแผนงานดำเนินไปพร้อมกัน คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ (4) ตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับผลสำเร็จ ควรประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบกลไกสนับสนุน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพิ่มงบประมาณในการดำเนินโครงการ

เพิ่มระยะเวลาในการดำเนินโครงการ จัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาในระดับอำเภอ เพิ่มการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการเข้าร่วมโครงการ และจัดหาสถานที่ดำเนินโครงการที่เหมาะสม

เชิงคุณภาพ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน รองลงมา คือ ระบบกลไกสนับสนุน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ (2) การนำนโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติมีผลสำเร็จอยู่ในระดับมาก และเป็นที่ยังพอใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและประชาชน (3) การนำนโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรค อยู่ในระดับน้อย คือ ระยะเวลาเริ่มโครงการกระชั้นชิดเกินไป ประชาชนมีระยะเวลาในการพิจารณาเสนอโครงการน้อยเกินไป บางโครงการงบประมาณน้อยเกินไปทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์น้อยและไม่ทั่วถึง และระยะเวลาในการเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการเร่งรัดและมีเวลาน้อยเกินไป และ(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการนำนโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ได้แก่ การขยายเวลาดำเนินการให้มากขึ้น เพิ่มงบประมาณ สร้างความรู้และความเข้าใจแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและประชาชนก่อนดำเนินการ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการสานต่อนโยบายนี้ในรัฐบาลต่อไป เพื่อความต่อเนื่องและต่อยอดขยายผลการดำเนินการให้กว้างขึ้น

วรรณ จิรพันธ์ (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายแก๊สโซฮอล์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐนำมาส่งเสริมและสนับสนุนการใช้แก๊สโซฮอล์ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาพลังงานของประเทศ ซึ่งการศึกษารั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Document Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร งานวิจัย บทความ ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์และข้อมูลอินเทอร์เน็ตจากทางภาครัฐและภาคเอกชนที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายประกอบไปด้วย (1) ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย พบว่าเป็นนโยบายที่เป็นการเพิ่มทางเลือกการใช้พลังงาน เมื่อนำไปปฏิบัติจะเกิดประโยชน์กับสังคมโดยรวม มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่ออกมารองรับและสนับสนุน ทำให้นโยบายมีความเป็นไปได้และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม (2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางการเมือง ล้วนมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

วิระวัฒน์ ปันนิตามัย (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบสมรรถนะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง แรงจูงใจที่จะนำและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของนักศึกษาหลักสูตรภาคพิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

ถึงลักษณะและระดับของการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงลักษณะ และระดับของแรงจูงใจที่จะนำ และ ลักษณะและระดับของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของนักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (MPA) ภาคพิเศษ รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง แรงจูงใจที่จะ นำ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ตามปัจจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาชั้นปีที่ 1 และชั้นปีที่ 2 ของ หลักสูตรภาคพิเศษ กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยนักศึกษา MPA และ MPPM ภาคพิเศษ จาก 8 วิทยาเขต ทั่วประเทศจำนวน 1,489 คนใช้เครื่องมือในการศึกษา 4 ประเภท ได้แก่ (1) แบบทดสอบคุณลักษณะ การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (2) แบบทดสอบแรงจูงใจ (3) แบบทดสอบพฤติกรรมต่อต้านการ เปลี่ยนแปลง และ (4) แบบประเมินพฤติกรรมการบริหารความเปลี่ยนแปลงของผู้นำในระดับการ บริหารจัดการทั่วไปและในระดับกลยุทธ์

ผลการศึกษาพบว่า (1) นักศึกษาหลักสูตร MPA มีคุณลักษณะผู้นำมุ่งปรับเปลี่ยนโดย เฉพาะด้านความสามารถสร้างแรงบันดาลใจ และคำนึงถึงความเป็นปัจเจกชนของผู้ตามได้เหนือกว่า นักศึกษา MPPM อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (2) นักศึกษา MPA มีแรงจูงใจที่จะนำในทุกองค์ประกอบ ย่อยสูงกว่านักศึกษา MPPM อย่างมีนัยสำคัญเรียงตามลำดับจากน้อยไปมาก คือ นำโดยไม่คิดถึง ประโยชน์ นำเพราะใจรัก นำเพราะค่านิยมทางสังคม (3) นักศึกษาทั้ง MPA และ MPPM มีระดับ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงไม่แตกต่างกัน และผลวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่านักศึกษาปีที่ 2 มีแนวโน้ม ต่อต้านลดลงกว่านักศึกษาชั้นปีที่ 1 (4) ผลการวิเคราะห์การถดถอยพบว่าคุณพบว่า ประสบการณ์ ตำแหน่งงาน และหลักสูตรเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติ อีกทั้งตัวแปรหลักสูตร ประสบการณ์ และเพศ สามารถทำนายได้ด้วยตัวแปร เกรดเฉลี่ย และเพศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และ (5) คุณลักษณะต่าง ๆ ของการเป็นผู้นำมุ่ง ปรับเปลี่ยน มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญ กับพฤติกรรมการบริหาร ของผู้นำในระดับกลยุทธ์ และมากกว่าพฤติกรรมผู้นำในระดับการบริหารจัดการทั่วไป นอกจากนี้ งานวิจัยได้เสนอแนวทางในการคัดเลือกและการพัฒนาศักยภาพของการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง แก่การเรียนการสอนหลักสูตร MPA และ MPPM ภาคพิเศษ

ณัฐมน จันทวาลย์ (2551, หน้า 72-80) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการน้ำของกลุ่มเกษตรกร ผู้ใช้น้ำจากเขื่อนแก่งกระจาน เขตพื้นที่ฝ่ายส่งน้ำ และบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเพรียง) โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงการบริหารจัดการน้ำ ปัญหาและอุปสรรคใน: การจัดการน้ำของกลุ่ม เกษตรกรผู้ใช้น้ำจากเขื่อนแก่งกระจาน เขตพื้นที่ฝ่ายส่งน้ำ และบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเพรียง) ด้วยวิธี วิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ระดับลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ กลุ่มบริหารการใช้น้ำ หัวหน้ากลุ่มบริหารการใช้น้ำ และเจ้าหน้าที่ชลประทาน เขตพื้นที่ฝ่ายส่งน้ำ และบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเพรียง) จำนวน 8 คน เนื่องจากตอนส่งน้ำมีการทำการเกษตรมากที่สุดและ ได้รับรางวัลชนะเลิศการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาระดับโครงการส่ง น้ำและบำรุงรักษา ประจำปี 2551 จากกรมชลประทาน ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีการ

รวมกลุ่มกันอย่างเป็นระบบ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่ เพื่อวางแนวทางในการบริหารจัดการน้ำ เช่น การวาง กฎระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการส่งน้ำ การวางแผนส่งน้ำ การเลือกวิธีการส่งน้ำ การกำหนดการใช้พื้นที่ที่เหมาะสม การจัดแผนการปลูกพืช เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มมากกว่าเกษตรกรที่อยู่พื้นที่ต้นน้ำ เพราะโอกาสในการรับน้ำน้อยกว่าถ้าไม่มีการจัดการที่ดีพอ การรวมกลุ่มทำให้ได้รับข่าวสาร เช่น ชนิดของพืชที่เหมาะสมกับการปลูกในแต่ละพื้นที่ แต่ละฤดูกาล เพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการน้ำโดยรวม ด้านปัญหาอุปสรรคพบว่า เกษตรกรที่อยู่พื้นที่ต้นน้ำมีปัญหาและอุปสรรคน้อยกว่าเกษตรกรที่อยู่พื้นที่ปลายน้ำ การรวมตัวของเกษตรกรจึงมีความเข้มแข็งน้อยกว่าเกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำ ปริมาณน้ำจากเขื่อนมีไม่เพียงพอในฤดูแล้งทำให้การเพาะปลูกทำได้ไม่เต็มที่ และปัญหาเรื่องน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนแก่งกระจานมี ปริมาณลดลงทุกปี นอกจากนี้ยังพบว่า การจัดการน้ำเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืน ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายคือ เกษตรกร หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน มาร่วมกันดำเนินการแก้ไข

พรรณทิภา นิลโสภณ (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์กรและปัจจัยที่กำหนด : ศึกษากรณีหน่วยงานภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐ (2) เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยที่กำหนดให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าว (3) เพื่อศึกษาภาวะผู้นำของผู้มีอำนาจในองค์กรที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร และ (4) เพื่อทดสอบทฤษฎีแบบแผนทางวัฒนธรรมที่เหมาะสม โดยใช้แนวคิดเทพเจ้าแห่งการบริหารของ Charles Handy มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา และกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งที่เป็นหน่วยงานระดับกรม และมีลักษณะเป็นองค์กรที่บริหารงานโดยผู้บริหารมาจากสายงานวิชาชีพ (แพทย์) เป็นหน่วยศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง กลุ่มผู้ปฏิบัติงานของสายงานหลักและสายงานสนับสนุน จำนวน 20 ราย และสังเกตพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร จนกระทั่งได้แบบแผนที่คล้ายกันจึงนำวัฒนธรรมที่ค้นพบไปทดสอบ โดยใช้แบบสอบถามสายงานหลัก จำนวน 50 ชุด และสายงานสนับสนุน จำนวน 50 ชุด เพื่อยืนยันข้อค้นพบ ผลการวิจัยพบว่า (1) วัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานราชการที่นำมาศึกษานี้ มีวัฒนธรรมหลักเป็นวัฒนธรรมแบบ Apollo และวัฒนธรรมแบบ Zeus โดยมีวัฒนธรรมย่อยเป็นวัฒนธรรมแบบ Dionysus (2) ปัจจัยที่กำหนดวัฒนธรรมองค์กร คือ ปัจจัยด้านความเป็นส่วนราชการ ปัจจัยจากวัฒนธรรมของสังคมระดับชาติ และปัจจัยด้านผู้มีอำนาจในองค์กร (3) ผู้นำแบบบิดาปกครองบุตร (Paternalism) ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรแบบ Zeus ส่วนผู้นำแบบเน้นคนมากกว่างาน (Country Club) ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรแบบ Dionysus (4) ทฤษฎีแบบแผนทางวัฒนธรรมที่เหมาะสมของ Charles Handy สามารถอธิบายปรากฏการณ์และพฤติกรรมของคนในองค์กรในประเทศไทยได้โดยภาพรวมเท่านั้น ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ ผู้บริหารจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเลือกสรรปัจเจกบุคคลให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์กร และต้องเปิดใจให้กว้างที่จะยอมรับความแตกต่างของวัฒนธรรมปัจเจกบุคคล โดยผู้บริหารสามารถใช้ปัจจัยที่กำหนด

วัฒนธรรมองค์การเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ได้ ส่วนทางวิชาการควรมีการศึกษาแบบเดียวกันนี้ในองค์การที่มีผู้บริหารระดับสูงมาจากสายวิชาชีพอื่น เพื่อตรวจสอบความสามารถในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีนี้ในองค์การประเภทอื่นต่อไป

พัชรี สิโรต และคณะ (2551) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นนโยบาย ได้กล่าวถึง โครงการทดลองสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับกระทรวง ดังนี้ ในปี พ.ศ.2550 คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วม สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เริ่มทำการทดลอง โครงการการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับกระทรวงกับ 3 หน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจการทำงานที่ติดต่อกับภาคประชาชน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ และทีมงานวิจัยจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นที่ปรึกษา และสร้างรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยดำเนินการในช่วงระหว่างเดือน มีนาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 ซึ่งผลการดำเนินการมีดังนี้

1.กระทรวงสาธารณสุข : โครงการสร้างความร่วมมือการจัดแผนสุขภาพชุมชนระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย

ในแต่ละปี กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขจะจัดทำนโยบายเพื่อให้รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานในชุมชน ในวงเงินหมู่บ้านละ 10,000 บาท ตามหลักการกระจายอำนาจ เงินดังกล่าวได้ถูกจัดสรรผ่าน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป เงินดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดไว้ในอดีตที่ผ่านมา การจัดทำแผนเพื่อใช้เงินดังกล่าวมักดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของสาธารณสุขที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาว่า ควรมีกิจกรรมอะไรบ้าง และเมื่อมีโครงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้น กระทรวงสาธารณสุข จึงได้จัดโครงการ สร้างความร่วมมือการจัดทำแผนสุขภาพชุมชนระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย ที่ต้องการสร้างกระบวนการจัดแผนสุขภาพชุมชนแบบมีส่วนร่วม ที่ภาคประชาชน (และรวมทั้ง อสม.ด้วย) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ อันจะทำให้การวางแผนสุขภาพชุมชนเป็นการจัดทำโดยภาคประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการวางแผนสุขภาพชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงสาธารณสุขจึง ได้ออกแบบโครงการย่อย โดยให้จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดต้นแบบ โครงการย่อยจะประกอบด้วย

1.1 การให้ความรู้แก่ภาคประชาชน โครงการของกระทรวงสาธารณสุขได้เน้นความสำคัญในการให้ความรู้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างมาก เห็นได้จาก (1) การสร้าง

หลักสูตรการอบรมแกนนำชาวบ้าน (2) มีการสร้างวิทยากรการจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วม (3) การจัดพิมพ์คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานของ อสม./อบต. และคู่มือจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และ (4) การออกจดหมายข่าว

1.2 การจัดกระบวนการวางแผนสุขภาพชุมชนอย่างมีส่วนร่วม กระทรวงสาธารณสุข ได้เลือก อำเภอ 3 แห่งในจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นพื้นที่ทดลองการวางแผนสุขภาพชุมชน มีการจัดทำเวทีประชาคมเพื่อวางแผนสุขภาพชุมชนอย่างมีส่วนร่วม โดยให้แกนนำที่ได้เข้ามารับการอบรมวางแผนชุมชน เป็นผู้คัดเลือกประชาชนที่เข้าร่วมในโครงการวางแผน โดยแต่ละตำบลจะมีผู้เข้าร่วมจำนวน 100 คนเท่าๆ กัน และมีแกนนำเป็นผู้นำในการสร้างกระบวนการจัดทำแผน โดยใช้คู่มือการจัดทำแผนที่ทีมสาธารณสุขแจกให้เป็นแนวทาง ซึ่งการจัดทำประชามนั้น แกนนำและทีมสาธารณสุข เลือกจัดทำในช่วงเวลาเย็น ประมาณ 17.00-18.00 น. อันเป็นเวลาที่บ้านเลิกงานแล้ว โดยใช้เวลาไม่นานนัก ประมาณ 1 ชั่วโมง ทำให้สามารถได้รับความร่วมมืออย่างดีจากชาวบ้าน ทั้งนี้ ความสำเร็จในการวางแผนที่สังเกตเห็นได้เด่นชัดคือ การร่วมมือในการวางแผนในลักษณะเป็น Partner ระหว่าง อสม. กับ อบต.แต่ละตำบลแท้จริงแล้ว นายก อบต. หลายคนเป็น อสม. มาก่อน ทำให้การประสานงานง่ายขึ้นมาก ในหลาย ๆ แผนสุขภาพชุมชนที่กำลังทำกันอยู่นั้นทาง อบต. ได้อนุมัติเงิน หรือช่วยสร้าง Cost-Sharing ในการให้บริหารสุขภาพที่กำหนดไว้ในแผนโดยใช้เงินงบประมาณของ อบต.เอง เพิ่มเติมจากเงินงบประมาณ 10,000 บาท ที่ทางกระทรวงสาธารณสุขจัดสรรมาให้

2. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ : โครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็นเจ้าภาพเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้เลือกโครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์เพื่อใช้เป็นโครงการนำร่องในโครงการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับกระทรวง เนื่องจากความมั่นคงของมนุษย์เป็นเรื่องใหม่ในสังคม ยังไม่มีการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนในเรื่องของนิยามและแนวทางการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมไทยในภาพรวม จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างความชัดเจนเรื่องนี้เพื่อให้มีการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ ประกอบกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพเรื่องนี้ นอกจากนี้ความมั่นคงของมนุษย์เกี่ยวข้องกับภารกิจของหลายภาคส่วนทั้งส่วนราชการกันเอง รวมทั้งหน่วยงานนอกราชการและประชาชน ดังนั้นการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างมีส่วนร่วมจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อเกิดการผนึกสรรพกำลัง รวมทั้งการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เห็นผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ยิ่งกว่านั้นความมั่นคงของมนุษย์ถือว่าเป็นประเด็นสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนสูง เกี่ยวข้องกับค่านิยม วัฒนธรรม และลักษณะพื้นที่ในสังคมด้วย บุคคลและกลุ่มต่างๆ ย่อมเห็นระดับของความร้ายแรง

และความเสี่ยงของประเด็นที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์แตกต่างกันตามข้อมูล ประสบการณ์ ของแต่ละองค์กรและพื้นที่เรื่องเหล่านี้ไม่มีคำตอบที่ถูกตายตัว ซึ่งการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อเปิดพื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์และมุมมอง เป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันความ จัดแย้งได้

2.1 โครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ กิจกรรมสำคัญของ โครงการประกอบด้วย (1) การตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ (2) การอบรม เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเทคนิคการอำนวยความสะดวก และการคิดอย่างเป็นระบบ (3) การจัดเวที แห่งความมั่นคงของมนุษย์จำนวน 5 ครั้ง และ (4) การจัดทำสื่อสารณะเพื่อสื่อสารกับประชาชน

2.2 การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกรณีเป็นการรับฟังความคิดเห็น แบ่งการจัดเป็นเวทีนักวิชาการ เวทีข้าราชการ และ เวทีภาคประชาชน ซึ่งในการจัดเวทีภาคประชาชนนั้นแบ่งการจัดการเวทีกระจายเป็น 4 ภาค โดยมี กระบวนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ (1) ใช้ Power Point นำเสนอวัตถุประสงค์การ ประชุมและจุดประกายความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ (2) ระดมความคิดเห็นเพื่อสะท้อน ปัญหา สาเหตุ และผลกระทบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ (3) ระดมความ คิดเห็นเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และ (4) ระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดปัจจัยแห่ง ความสำเร็จในการจัดการปัญหาและกลยุทธ์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งตลอดเวลาการจัด กระบวนการผู้จัดได้ให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลหรือการสื่อสารกับประชาชน โดยได้ดำเนินใน หลายรูปแบบทั้งการผลิตสื่อ และการให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชน อาทิ เคเบิลทีวี และวิทยุ โดยให้ ความสำคัญกับเรื่องการประชาสัมพันธ์การจัดกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ อย่างมีส่วนร่วม

3. กรมประชาสัมพันธ์ : โครงการการพัฒนารายการวิทยุท้องถิ่น

การจัดรายการวิทยุท้องถิ่น ถือเป็นภารกิจหลักอันหนึ่งของกรมประชาสัมพันธ์ ที่ผ่าน มากรมจะทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดผังรายการการคัดเลือกรายการ เนื้อหาของรายการจึง เป็นข้อมูลที่มาจากฝ่ายของภาครัฐที่ผู้จัดเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักเป็นข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ และเพลงลูกทุ่ง เมื่อเข้าร่วม โครงการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ทาง กรมประชาสัมพันธ์จึงได้คัดเลือกทำโครงการ “การพัฒนารายการวิทยุท้องถิ่นในรูปแบบการ บริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” โดยกำหนดพื้นที่ในการทดลองโครงการนำร่องถึง 8 แห่ง ที่ กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ

3.1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อภาคประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ เข้าร่วมในการดำเนินรายการของสถานีวิทยุท้องถิ่น สอดคล้องกับหลักการสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่ภาคประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และในการดำเนินโครงการนี้ ทางสถานี วิทยุกระจายเสียงจังหวัดนำร่องทุกแห่งก็ได้เปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในทุกขั้นตอน

ตั้งแต่กระบวนการชี้แจงแนวคิด วัตถุประสงค์ของโครงการ การกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของรายการ จนกระทั่งลงมือผลิตและประเมินผลโครงการ โดยเจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกทั้งการผลิตรายการ การสืบค้นฐานข้อมูลสำหรับการผลิตรายการ การถ่ายทอดความรู้ การสร้างทักษะการผลิตรายการรวมทั้งการใช้อุปกรณ์ในห้องส่ง เป็นต้น การเปิดโอกาสเช่นนี้จึงเป็นเวทีพัฒนาศักยภาพของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยาวชนได้มีการพัฒนาทักษะมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยในการพัฒนาเครือข่ายการทำงานร่วมกันของคนในสังคม

3.2 การจัดการกระบวนการการบริหารแบบมีส่วนร่วม กรมประชาสัมพันธ์ได้มีการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ ดังต่อไปนี้ (1) คัดเลือกพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการใน 8 เขตทั่วประเทศ หรือ 8 สถานีวิทยุ (2) สร้างความรู้ความเข้าใจกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำรายการวิทยุ (3) เปิดเวทีระดมความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละสถานี โดยเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมที่มาจากหลากหลายกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ทั้งขอบเขตของเนื้อหารายการ ประเภทของรายการ ช่วงเวลาออกอากาศ และตั้งคณะกรรมการจัดทำภาคประชาชนร่วมกับกรมการจากภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ดูแลรายการ (4) เสริมความรู้ให้แก่ภาคประชาชนที่จะมาร่วมในด้านการออกอากาศ และกฎระเบียบเกี่ยวกับการออกอากาศ (5) เปิดสายให้ทางบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อรายการ (6) ในบางสถานี ได้จัดรายการเวทีชาวบ้าน โดยออกไปทำรายการข้างนอกพร้อมกับชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งได้รับความนิยมมาก และ (7) มีการประเมินการจัดรายการ โดยให้แต่ละเขตมีอิสระในการประเมิน โดยกรมการในการประเมินจะมาจากตัวแทนของภาครัฐและของภาคประชาชน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เปรียบเทียบระดับวัฒนธรรมองค์การราชการก่อนและหลังจากที่มีการนำวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” (I หมายถึง การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี, A หมายถึง ความขยันตั้งใจทำงาน, M หมายถึง การมีศีลธรรม คุณธรรม, R หมายถึง การรู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม, E หมายถึง การทำงานมุ่งเน้นประสิทธิภาพ, A หมายถึง ความรับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม, D หมายถึง การมีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส และ Y หมายถึง การมีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน) ไปปฏิบัติ (2) เปรียบเทียบการยึดถือและให้ความสำคัญต่อมิติวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” ของกระทรวงต่าง ๆ และ (3) วิเคราะห์สัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมแบบ I AM READY กับประสิทธิผลขององค์การราชการ ซึ่งวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงสำรวจเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม มีจำนวนตัวอย่างจำนวน 9,100 ตัวอย่าง จากข้าราชการทุกกระทรวง ผลการศึกษาพบว่า การนำวัฒนธรรม I AM READY ไปปฏิบัติเป็นเวลา 2 ปี ทำให้คะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรม I AM READY ขององค์การราชการเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กระทรวงต่าง ๆ ยึดถือและให้

ความสำคัญกับมิติวัฒนธรรมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของแต่ละกระทรวง และวัฒนธรรม I AM READY มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การราชการ

ศิริพรรณ พูลสุข (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป : ศึกษากรณีเกี่ยวกับการจัดการความรู้ และองค์การแห่งการเรียนรู้ ในกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของผู้บริหารระดับสูง การจัดการความรู้และองค์การแห่งการเรียนรู้ในกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประชากรที่ศึกษาคือข้าราชการที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมด 463 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิเป็นระบบ (Stratified Systematic Sampling) ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 215 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามและแบบวัด ประกอบด้วยแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล แบบวัดลักษณะผู้นำเชิงปฏิรูป แบบวัดการจัดการความรู้ในองค์การ และแบบสอบถามเกี่ยวกับองค์การแห่งการเรียนรู้ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ผล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Product - Moment Correlation Coefficient) ผลการวิจัยพบว่า

1. ลักษณะข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างข้าราชการตำรวจจำแนกเป็นเพศหญิง ร้อยละ 60.47 ส่วนใหญ่ มีอายุระหว่าง 30 - 45 ปี คิดเป็นร้อยละ 60.47 ระดับการศึกษาของข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 53.95 ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ชั้นยศ ส.ต.ต. - ค.ต. คิดเป็นร้อยละ 53.63 และส่วนใหญ่มีอายุงานมากกว่า 10 ปี คิดเป็นร้อยละ 59.07 ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปโดยรวมและรายด้านเกือบทุกด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปอยู่ในระดับสูงที่สุด ส่วนการจัดการความรู้โดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ข้าราชการตำรวจมีการแสวงหาความรู้ในระดับสูง ในขณะที่ด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด และจากการประเมินความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ พบว่าความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้โดยรวมและรายด้านเกือบทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านการเป็นบุคคลที่มีความรอบรู้ มีการประเมินอยู่ในระดับสูงที่สุด

2. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า

2.1 ลักษณะของผู้นำเชิงปฏิรูปมีความสัมพันธ์ทางบวกกับการจัดการความรู้ของข้าราชการตำรวจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน

2.2 ลักษณะของผู้นำเชิงปฏิรูปมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของข้าราชการตำรวจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐาน

2.3 การจัดการความรู้ มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับ องค์การแห่งการเรียนรู้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐาน

ลักษณะพร โจรณ์พิทักษ์กุล (2553, หน้า 67-79) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำท่วมซ้ำซากของตำบลฝั่งซ้ายแม่น้ำบางปะกง - ปราจีนบุรี ในมิติของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในมิติของชุมชน โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างเป็นประชากรใน 14 ตำบล ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี โดยเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การศึกษาภาคสนาม การสนทนากลุ่ม การจัดเวทีประชาคม ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเกิดขึ้น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเกิดจากการที่ฝนตกหนักมีน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมามาก อีกลักษณะหนึ่งเกิดจากน้ำทะเลเอ่อหนุนจากปากแม่น้ำบางปะกงจนถึงแม่น้ำปราจีนบุรีเป็นประจำในฤดูน้ำหลาก ประกอบกับแม่น้ำเก็บกักน้ำได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ราบสูงลาดลงสู่ที่ต่ำแบ่ง เป็น พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำในพื้นที่ต้นน้ำมีการปลูกพืชทำลายสภาพดินอย่างกว้างขวาง มีการทำลายป่าต้นน้ำ สำหรับพื้นที่กลางน้ำ เป็นการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรม การขยายตัวของชุมชนเป็นเมือง ส่วนพื้นที่ท้ายน้ำมีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ห้วย หนอง เพื่อทำการเกษตร ผลการวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้เชิงพื้นที่ พบว่า ในการแก้ปัญหาของพื้นที่จำเป็นต้องอยู่บนฐานความรู้ที่ถูกต้องด้วยการดำเนินกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ปัญหาขนาดใหญ่ใช้พลังร่วมแบบเบญจภาคี ปัญหาขนาดกลางใช้การแก้ปัญหาในรูปของคณะกรรมการไตรภาคีเชื่อมโยงกับตำบลที่มีประสบการณ์เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน และปัญหาเล็กให้ชุมชนจัดการกันเอง โดยความร่วมมือกับองค์กรส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนประสานงานถือเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ ด้านการสร้างยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในมิติของชุมชนสรุปได้ 4 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 การแก้ไขปัญหาซ้ำซากและตลิ่งพัง ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ยุทธศาสตร์ที่ 3 การแก้ไขปัญหาเสียและมลภาวะกลิ่นเหม็นทางอากาศ และยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในรูปของเครือข่ายชุมชนเพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาทุกด้านโดยชุมชนมีส่วนร่วมต่อไป

ศักรินทร์ ปัญญาเบกษา (2554, หน้า 74-76) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะทำงานลุ่มน้ำปิงระดับจังหวัดนครสวรรค์เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ภัยแล้ง พ.ศ. 2553 โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายและงบประมาณในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ คณะทำงานลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ (2) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเมืองที่มีผลต่อการทำงานของคณะทำงานลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้ง และ (3) เพื่อศึกษาผลกระทบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการทำงานของคณะทำงานลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้ง โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์คณะทำงานลุ่มน้ำปิงระดับจังหวัดนครสวรรค์ สรุป

ผลการวิจัยได้ดังนี้ (1) กระบวนการกำหนดนโยบายและงบประมาณในการจัดสรรการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ตามคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และตามคำสั่งคณะกรรมการกลุ่มน้ำปิง ได้แก่ (1.1) รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ก่อสร้างแล้ว (1.2) นำเสนอความต้องการและแผนงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำภายในจังหวัดหรือลุ่มน้ำสาขาต่อคณะกรรมการกลุ่มน้ำ (1.3) ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การฟื้นฟูสภาพต้นน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยแล้งและปัญหาคุณภาพน้ำเพื่อการจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัดหรือลุ่มน้ำสาขา (1.4) ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและการดำเนินการของคณะกรรมการกลุ่มน้ำปิง ให้ประชาชนในจังหวัดหรือพื้นที่ลุ่มน้ำได้รับรู้ รับทราบเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง (1.5) ประนีประนอมไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในจังหวัด หรือพื้นที่ลุ่มน้ำสาขา (1.6) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในจังหวัดหรือลุ่มน้ำสาขา รายงานให้คณะกรรมการกลุ่มน้ำปิงทราบ (1.7) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกลุ่มน้ำปิง มอบหมายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของคณะทำงานให้เบิกได้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (2) การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้งในปี 2553 ให้แก่ประชาชนในพื้นที่พบว่า คณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์สามารถช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ไปตามแผนงานโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ ของคณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ได้กำหนดไว้ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้ง หรือการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ชลประทานจังหวัดนครสวรรค์ และสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์ (3) การทำงานของคณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ในแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้งทำให้ประชาชนในเขตจังหวัดนครสวรรค์ทุกคนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ โดยมีการจัดสรรไปที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างเหมาะสม รวมถึงมีการตรวจสอบถ่วงถ่วงจากคณะอนุกรรมการบริหารกลุ่มน้ำปิงและวิชาการ และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะทำงานกลุ่มน้ำปิงก่อนในการจัดสรรงบประมาณ

เสรี สุภรชาติย์ (2554, หน้า 7-12) ได้ศึกษาถึงแนวทางการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต โดยเสนอถึงการบริหารจัดการอุทกภัยเชิงองค์รวม (Integrated Flood Management, IFM) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (1) การจัดการวัฏจักรน้ำทั้งระบบ เป็นการบริหารจัดการที่ครอบคลุมกระบวนการต่างๆ ของอุทกภัยตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ การบริหารอุทกภัย และภัยแล้ง ต้องสอดคล้องประสานกัน โดยการนำปริมาณน้ำท่วมมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่แห้งแล้ง กรณีเกิด

อุทกภัยที่รุนแรงจะต้องสามารถบริหารจัดการได้โดยกระจายความเสี่ยง (ปริมาณน้ำท่วม) ไปยังพื้นที่ต่างๆ เพื่อป้องกันพื้นที่สำคัญหรือพื้นที่วิกฤตได้อย่างปลอดภัย (2) การจัดการแบบองค์รวมของดินและน้ำ ควรมีการพิจารณาในเรื่องการใช้ที่ดิน และการบริหารจัดการน้ำร่วมกันและสอดคล้องประสานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ การใช้พื้นที่ทำกินย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพน้ำ ความเชื่อมโยงระหว่างปริมาณน้ำ คุณภาพน้ำ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณเหนือน้ำ โดยการขยายตัวของเมือง ย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมน้ำท่วมตลอดลำน้ำ (3) การผสมผสานมาตรการต่างๆ การป้องกันและลดผลกระทบอุทกภัย แตกต่างกันไปตามแต่ละลุ่มน้ำ ขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ สภาพอากาศ คุณลักษณะลุ่มน้ำ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม การเลือกใช้กลยุทธ์ที่มีลักษณะ “Resilient Response” ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์จึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด (4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใช้ ผู้วางแผน และผู้กำหนดนโยบายทุกระดับ ต้องเปิดเผย โปร่งใส และกระจายไปยังทุกภาคส่วนในลุ่มน้ำ การมีผสมผสานเทคนิคของการจัดการอย่างเหมาะสมระหว่าง Top Down และ Bottom Up หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในลุ่มน้ำ ทั้งระดับชุมชน ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับชาติ จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับสูงสุดด้วย และ (5) การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความอ่อนแอ จำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา การอยู่ร่วมกับภัยธรรมชาติเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าความสามารถในการป้องกัน การเปลี่ยนแนวคิดจากการต่อสู้หรือป้องกันภัยพิบัติด้วยวิธีเทคนิคโดยเอาปริมาณเป็นที่ตั้งไปเป็นการวิเคราะห์ประเมินความอ่อนแอของชุมชนที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการนำองค์ประกอบแต่ละด้านไปปฏิบัติงานจริงต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน เริ่มจาก นโยบายด้านการเมืองหรือรัฐบาลไปสู่หน่วยปฏิบัติ ตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม ไปจนถึงชุมชน รวมทั้งภาคเอกชน หรือ NGO ต่างๆ ทั้งนี้ การบริหารจัดการดังกล่าวสามารถประเมินได้โดยดัชนีชี้วัดที่สำคัญ 5 ตัวคือ (1) Focal Point หรือหน่วยงานที่มีอำนาจและทรัพยากรในการประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานต่างประเทศ และ NGO ภายใต้กฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจและดำเนินการ (2) ความเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบายและผู้ปฏิบัติตามกรอบวงจรการจัดการภัยพิบัติ (3) ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (4) การประสานกับหน่วยงานด้านการบรรเทาและลดผลกระทบ และ (5) การบูรณาการกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Daniel R. Denison & Aneil K. Mishra (1995) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Toward A Theory of Organizational Culture and Effectiveness โดยได้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวแบบของวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลขององค์กร โดยมีพื้นฐานมาจาก 4 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรประกอบไปด้วย ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ (Involvement) ความสอดคล้อง (Consistency) การปรับตัว (Adaptation) และพันธกิจ (Mission) โดยทั้ง 4 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรนี้ได้ดำเนินการตรวจสอบทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กล่าวคือ ในเชิงคุณภาพได้ใช้ 5 กรณีศึกษาของกิจการเพื่อชี้ให้เห็นและระบุถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลขององค์กร ส่วนในเชิงปริมาณนั้น ใช้การศึกษาจากการวิเคราะห์ถึงการรับรู้ของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต่อลักษณะทั้ง 4 ของวัฒนธรรมองค์กร ผ่านการพิจารณาในมิติด้านประสิทธิผล โดยทำการสำรวจจาก 764 องค์กร ซึ่งพบว่าลักษณะทางวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกันกับประสิทธิผลขององค์กรเป็นอย่างมาก โดยที่ 2 ปัจจัย ได้แก่ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และการปรับตัวเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความยืดหยุ่น การเปิดกว้าง และการตอบสนองอันเป็นดัชนีสำคัญอย่างแรงกล้าต่อการเติบโตขององค์กร ส่วนอีก 2 ปัจจัยที่เหลือ ได้แก่ ความสอดคล้องและพันธกิจนั้นเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงการรวมตัวเข้มแข็ง การสั่งการ และวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นดัชนีที่ดีที่สามารถสร้างผลประโยชน์หรือผลกำไรให้เกิดขึ้นกับองค์กรได้ และการศึกษายังแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 ที่กล่าวไป ในระดับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงประสิทธิผลในการทำงานและประสิทธิผลขององค์กรอันเกิดจากความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งความเข้าใจที่มากขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานนี้ได้ส่งผลให้เกิดการเติบโตของยอดขายในหลายองค์กรที่ได้ทำการศึกษา และจากผู้วิจัยก็ได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าการศึกษาประเด็นวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเข้าใจอันจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ในองค์กร และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาความสามารถและประสิทธิผลขององค์กร

Shung Jae Shin & Jing Zhou (2003) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Transformational Leadership, Conservation and Creativity : Evidence From Korea โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง อนุรักษ์นิยม และสร้างสรรค์ หลักฐานเชิงประจักษ์จากเกาหลี คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาโดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นลูกจ้างจำนวน 290 ตัวอย่าง และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารจำนวน 46 บริษัท เพื่อจะให้ข้อมูลสำหรับการตอบคำถามเกี่ยวกับลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ถูกนำมาใช้ในองค์กรของตน ซึ่งจากการศึกษาในเรื่องของสภาวะของการบริหารที่มีลักษณะยึดติดในแบบเดิมหรืออนุรักษ์นิยมกับการมีความคิดสร้างสรรค์นั้น ได้พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความเกี่ยวข้องในเชิงบวกต่อการทำให้ผู้ตามหรือลูกน้องเกิดความคิดสร้างสรรค์ขึ้นมาได้ โดยที่แรงขับเคลื่อนภายในของผู้ตามหรือลูกน้องจะทำหน้าที่ในการเชื่อมต่อหรือเป็นสื่อกลางระหว่างการผสมผสานเอาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเข้ากับลักษณะอนุรักษ์นิยมที่มีอยู่เดิมในการทำงานหรือในตัวตนของผู้ตามหรือลูกน้องให้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น โดยที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมใน

ส่วนหนึ่งมีลักษณะที่มุ่งไปในทิศทางที่มีความคิดสร้างสรรค์มากขึ้นหลังจากผสมผสานเอาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเข้ามาใช้ในองค์กร

Zhang Shuibo (2003) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง *An Organizational Cultural Analysis of the Effectiveness of Chinese Construction Enterprises* ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลในการดำเนินงานของธุรกิจการก่อสร้างของจีน โดยจะเป็นการศึกษาทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ เพื่อเป็นการเติมเต็มช่องว่างทางการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวัฒนธรรมองค์กรในธุรกิจการก่อสร้าง โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) การพัฒนากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สามารถใช้ศึกษารายละเอียดและผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อประสิทธิผลขององค์กร (2) การประเมินโครงสร้างของวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นแบบอย่างของธุรกิจการก่อสร้างของจีน (3) การทดสอบความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลของอุตสาหกรรมการก่อสร้างของจีน และจากสมมติฐานย่อย 3 ประการที่ได้จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ OC - OE ได้ถูกทดสอบเชิงประจักษ์กับตัวบ่งชี้ OR ทั้ง 9 แบบที่พัฒนาขึ้นสำหรับธุรกิจการก่อสร้างของจีน ทำให้สามารถสรุปได้ว่า (1) โดยส่วนใหญ่แล้ววัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งจะมีประสิทธิผลมากกว่าวัฒนธรรมที่อ่อนแอ (2) รูปแบบที่แตกต่างกันของวัฒนธรรมองค์กรจะส่งผลต่อประสิทธิผลที่แตกต่างกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE บางประการ และ (3) วัฒนธรรมองค์กรที่อยู่ในระดับที่สมดุลจะมีประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE เกือบทั้งหมด และผลลัพธ์จากการทดสอบเชิงประจักษ์ได้แสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์กรสามารถนำไปใช้อธิบายตัวแปรด้านประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งในบางขอบเขตความสัมพันธ์ต่าง ๆ นั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนมาก ดังนั้นเมื่อพิจารณาบนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่ได้จะพบว่า มีการนำเสนอทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กรตามสถานการณ์ (Organizational Culture Contingency Theory) ที่อธิบายถึงผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อประสิทธิผลที่เกิดขึ้นกับตัวแปรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น สภาพแวดล้อมขององค์กร กลยุทธ์ขององค์กร ตลอดจนขนาดขององค์กรที่เหมาะสมพอดีกับวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะนำไปสู่ระดับประสิทธิผลขององค์กรที่เพิ่มมากขึ้น

Jane F. Hansberry (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง *An Exploration of Collaboration and Organizational Effectiveness in Denver County Human Service Organization* ซึ่งเป็นการสำรวจความร่วมมือและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาบทบาทของความร่วมมือภายในองค์กรและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รูปแบบสหพันธรัฐใหม่ (New Federalism) และการปฏิรูปสวัสดิการ (PRWORA) และได้ทำการศึกษาปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กร อาทิ กระบวนการในการบริหารจัดการ ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และการบริหารจัดการความ

เปลี่ยนแปลง เป็นต้น โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้การสำรวจแบบตัดขวาง (Cross - Sectional Survey) และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus Groups) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเคเนเวอร์ จำนวน 143 แห่ง และการสนทนากลุ่มกับผู้จัดการและผู้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรดังกล่าวได้มีการสร้างความร่วมมือกันมากขึ้นกว่าช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน และโอกาสในการระดมทุนที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ข้อค้นพบที่ได้ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและความร่วมมือจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการและผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยองค์กรที่มีขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่

Chris Ansell & Gash Alison (2008) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Collaborative Governance In Theory and Practice โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารแบบร่วมมือในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยเริ่มจากการกล่าวถึงว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมาการบริหารรูปแบบใหม่ได้เกิดขึ้นและเข้ามาแทนที่ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารแบบร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ คือ การนำเอาทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาอยู่ด้วยกันในเวทีการประชุมที่ภาครัฐจัดการเตรียมการไว้สำหรับให้เกิดการตัดสินใจเกิดขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การวิจัยของผู้วิจัยดำเนินการผ่านการศึกษาระดับปริญญาโทจำนวนมากเพื่อหวังว่าจะได้ตัวแบบสำหรับการบริหารแบบร่วมมือ โดยภายหลังจากการทบทวนถึงกรณีตัวอย่างของ 137 กรณีของการบริหารงานแบบร่วมมือที่เกิดขึ้น พบว่ามีตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารงานแบบร่วมมือนี้เกิดผลสำเร็จก็คือประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาของความขัดแย้งและความร่วมมือ สิ่งจูงใจสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามามีส่วนร่วม อำนาจและทรัพยากรที่ไม่สมดุล ความเป็นผู้นำ และการออกแบบสถาบันสิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยหลักที่จะกำหนดสภาพความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานแบบร่วมมือ นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้จำแนกแยกแยะปัจจัยที่สำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานแบบร่วมมือที่กำลังดำเนินอยู่ พบว่าการสนทนาแบบเห็นหน้าเห็นตาจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น การยอมรับและความเข้าใจร่วมกันให้เกิดขึ้น

Lale Gumusluoglu & Arzu Ilsev (2009) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Transformational Leadership, Creativity and Organizational Innovation โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมองค์กร โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่อความคิดสร้างสรรค์ของผู้ตามหรือลูกน้องทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับองค์กรตามตัวแบบที่คณะผู้วิจัยได้สร้างขึ้น โดยทำการวิจัยและพัฒนา กับ 163 ตัวอย่างของพนักงานและผู้จัดการในบริษัทพัฒนาซอฟต์แวร์ขนาดกลางและขนาด

เล็กจำนวน 43 บริษัทในประเทศตุรกี ซึ่งจากผลของการศึกษาพบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อทั้งความคิดสร้างสรรค์ของทั้งลูกน้องทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับองค์การ ในระดับปัจเจกบุคคลผลจากการวิเคราะห์ตัวแบบเชิงเส้นตรงแสดงให้เห็นว่ามีทิศทางในเชิงบวกของภาวะผู้นำที่มีผลต่อความคิดสร้างสรรค์ในระดับปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลยิ่งต่อการเสริมสร้างกำลังใจให้เกิดขึ้น ส่วนในระดับองค์การนั้นจากการวิเคราะห์โดยใช้ความสัมพันธ์เชิงถดถอย พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนวัตกรรมขององค์การอีกด้วย

Naina Agrawat Kumar (2009, p. 117-121) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการร่อนรับน้ำฝนในรัฐมหาราษฏร์ ประเทศอินเดีย โดยมุ่งศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในหมู่บ้านปาล โซชิ (Palsoshi) ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่อยู่ในเขตแห้งแล้งทางตะวันตกของรัฐมหาราษฏร์ และเป็นหนึ่งในหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกภายใต้โครงการอาปลา ปานี (Aapla Paani) โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดน้ำดื่มให้กับหมู่บ้านที่ขาดแคลนน้ำ และสามารถใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังตรวจสอบพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในหมู่บ้านในด้านชนชั้น วรรณะ เพศสภาพ และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำในหลายรูปแบบ ประการสุดท้าย คือการศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านในแง่ของโอกาสในการดำรงชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอาหารและความเสี่ยงอันเกิดจากโรคที่มาพร้อมกับน้ำ โดยแนวคิดหลักที่ใช้ในงานวิจัยนี้คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และการทรงสิทธิทางสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์ขอบเขตการมีส่วนร่วมของชาวบ้านที่อยู่ภายใต้ระบบราชการ นอกจากนี้ยังได้ใช้แนวคิดเรื่องอำนาจในฐานะที่เป็นปฏิบัติการในชีวิตประจำวันของชาวบ้าน โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างวรรณะ ชนชั้น กลุ่มเครือญาติที่แตกต่าง ความแตกต่างระหว่างชายและหญิง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสมาชิกคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยต้องวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมอินเดียที่มีการจัดลำดับชนชั้นและมีลักษณะพหุลักษณ์ทางชาติพันธุ์ นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังได้วิเคราะห์ว่าหลังจากที่ชาวบ้านได้เข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาดแล้ว สิทธิในทรัพยากรน้ำของพวกเขาจะเพิ่มหรือลดโอกาสในการดำรงชีพอย่างไร และสิทธิดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดขึ้นกับคนทุกกลุ่มในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ได้ใช้เทคนิคหลายรูปแบบในการเก็บข้อมูล เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม และการสำรวจครัวเรือน ในขณะที่ข้อมูลบางส่วนได้รับจากสำนักงานปูเน ซีลา ปารีชาด (Pune Zilla Parishad) ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ลักษณะประวัติของชาวบ้านในด้านเศรษฐกิจสังคม อาชีพ และวรรณะ ผลการศึกษาพบว่า ชาวบ้านปาล โซชิ ไม่เพียงแต่ต้องการใช้น้ำเพื่อใช้บริโภคเท่านั้น แต่ยังต้องการน้ำเพื่อใช้ในการชลประทานด้วย อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของโครงการอาปลา ปานี ได้ยึดถือวัตถุประสงค์ในการจัดหาน้ำดื่มตามแผนงานสวาจัดธราอย่างเคร่งครัดโดยการแนะนำโครงการนี้ให้แก่ชาวบ้าน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชาวบ้านจึงยังอยู่แค่

ระดับการปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เพื่อที่จะได้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สำหรับประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในชุมชนนั้น ครอบครัวที่นับถือศาสนาพุทธแนวใหม่ หรือ นาฟ बुद्धิสต์ (Nav-Buddhist) ส่วนใหญ่ และผู้หญิงจากกลุ่มมาราธา (Maratha) รายหนึ่งยังไม่ได้รับถึงรองรับน้ำฝนที่หน้าบ้านของตนเอง แม้ว่าตามกฎหมาย พวกเขาจะไม่ได้ถูกห้ามใช้น้ำ แต่ในทางปฏิบัติพวกเขาไม่ได้ใช้น้ำจากถังน้ำชิฟกาลิน (Shivkalim) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของโครงการอาปลา ปานียังคงเลือกปฏิบัติต่อประชาชนบางกลุ่มอยู่ และเมื่อพิจารณาประเด็นนี้ด้วยแนวคิดด้านการทรงสิทธิทางสิ่งแวดล้อม พบว่าชาวบ้านยังไม่สามารถที่จะแปรสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำให้เป็นสิทธิทางสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาโอกาสในการดำรงชีพให้ดีขึ้น

ผลจากการศึกษาวิจัยได้ทำให้ผู้วิจัยตระหนักว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นต้องก้าวไปให้ไกลกว่าวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนด โครงการพัฒนาควรที่จะต้องเติมเต็มความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านและสร้างความรู้สึกรู้สึกในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นว่าโครงการพัฒนาต่างๆ นั้นจะไม่อำนวยความสะดวกให้แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือวรรณะใดวรรณะหนึ่งในหมู่บ้านเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะทำให้ผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าต้องสูญเสียผลประโยชน์ไป

Rosemary Oswald Mruma (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Implementation of the National Environment Policy : A Case of the Local Government Authorities in Dar Es Salaam City Tanzania โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ศึกษากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในเมืองดาร์ เอส ซาลาม ประเทศแทนซาเนีย โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เพื่อ ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นในเมืองดาร์ เอส ซาลาม ประเทศแทนซาเนีย และยังคงตั้งใจที่จะศึกษาถึงความสำเร็จในการดำเนินงานนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลท้องถิ่นหลังจากการปรับโครงสร้างของเทศบาลเมือง โดยได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาเรื่อง (1) การตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองดาร์ เอส ซาลาม และการจัดการด้านกิจกรรมสิ่งแวดล้อม ที่ดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมือง (2) ศึกษาประสบการณ์ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหลังจากได้มีการกระจายอำนาจและผลกระทบต่อจัดการสิ่งแวดล้อม และ(3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และความท้าทายที่ต้องเผชิญของเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินงานตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมือง Kinondoni และเทศบาลเมือง Temeke ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพตามระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นสรุปในการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจ และการดำเนินการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังคงมีความอ่อนแอ อันเนื่องมาจาก โครงสร้างกรอบกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และบุคลากรทางเทคนิคที่มีไม่เพียงพอ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางควรที่จะให้การสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีการปรับปรุงการให้บริการและการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมถึงส่งเสริมให้เห็น

ถึงความสำคัญ นอกจากนี้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ควรจะมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจากระดับเทศบาลและระดับหมู่บ้านได้เข้าร่วมดำเนินการ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมีหลายประการ อาทิ ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี การทำความเข้าใจและการบังคับใช้ของเครื่องมือ นโยบายโครงสร้างการดำเนินงาน การประสานงานและการสื่อสารของชุมชน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมและทัศนคติของชุมชนท้องถิ่นด้วย เป็นต้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 : ศึกษากรณี สำนักชลประทานที่ 11” เป็นการศึกษาถึงพัฒนาการด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจัดตั้งกรมชลประทานในปี พ.ศ. 2445 จนถึงยุคปัจจุบัน พ.ศ. 2556 ระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 และปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 รวมไปถึงการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางหรือส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำของสำนักชลประทานที่ 11 ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานเขียนทางวิชาการ บทความ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยและเพื่อใช้ในการอภิปรายผลการวิจัย โดยมี เนื้อหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. บริบทของกรมชลประทานและสำนักชลประทานที่ 11
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
3. แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
6. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ
7. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายขององค์การ
8. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
9. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย
10. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บริบทของกรมชลประทานและสำนักชลประทานที่ 11

1. ประวัติกรมชลประทาน

งานชลประทานเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการขุดลอกคลองและขุดคลองขึ้นใหม่ในบริเวณทุ่งราบภาคกลางจำนวนมาก ดำเนินการโดยเอกชน คือ บริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม (Siam Canals, Lands and Irrigation Company) ได้รับพระบรมราชานุญาต เมื่อ พ.ศ. 2431 เริ่มขุดคลองเมื่อ พ.ศ. 2433 มีระยะเวลาดำเนินการตามสัมปทาน 25 ปี โครงการประกอบด้วยการก่อสร้างระบบคลองในบริเวณพื้นที่ราบฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา เขตจังหวัดปทุมธานี ที่เรียกว่าทุ่งรังสิต โดยขุดคลองสายใหญ่เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาตรงไปยังแม่น้ำนครนายก พร้อมกับการสร้างประตูระบายน้ำ สำหรับควบคุมการเก็บกักน้ำเพื่อการเพาะปลูก และสร้างประตูเรือสัญจรเพื่อการคมนาคมขนส่งทางน้ำตลอดทั้งปี

หลังจากที่บริษัทดังกล่าวได้ดำเนินการมาประมาณ 10 ปี เจ้าพระยาเทเวศวงศ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ได้ไปตรวจราชการที่ทุ่งรังสิต เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2442 พบว่า ทุ่งรังสิตจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือด้านการชลประทานเป็นการด่วน จึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต จ้างนายช่างชลประทานชาวต่างประเทศ มาศึกษาพิจารณาและแก้ไขเรื่องการจัดหาน้ำในบริเวณทุ่งรังสิตให้ดีขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดหาวิศวกรผู้ชำนาญงานด้านการชลประทาน

ต่อมาในพ.ศ. 2445 ได้ว่าจ้าง นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด วิศวกรชลประทานชาวฮอลันดา มาดำเนินงานชลประทานในประเทศไทย และทรงแต่งตั้งให้ นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด เข้ารับราชการ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2445 พร้อมทั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง "กรมคลอง" และทรงแต่งตั้ง นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด เป็นเจ้ากรมคลองคนแรก เพื่อทำหน้าที่ดูแลทำนุบำรุงคลองต่าง ๆ ไม่ให้ตื้นเขิน

นายเย โฮมัน วันเดอร์ ไฮเด ได้ทำรายงานเสนอเห็นควรให้สร้างเขื่อนทดน้ำปิดกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง "กรมทดน้ำ" ขึ้นแทนกรมคลอง เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2459 และทรงแต่งตั้ง นายอาร์ ซี อาร์ วิล สัน เป็นเจ้ากรมทดน้ำ รวมทั้งจัดสร้างโครงการชลประทานป่าสักใต้ โครงการสร้างเขื่อนทดน้ำขนาดใหญ่ คือ เขื่อนพระราม 6 ขึ้นที่ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สามารถช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกได้ประมาณ 680,000 ไร่ ซึ่งเป็นโครงการชลประทานขนาดใหญ่แห่งแรกในประเทศไทย

เขื่อนพระรามหก ก่อสร้างด้วยหลักวิชาการที่ถูกต้องและทันสมัยตามหลักเทคโนโลยีการพัฒนาแหล่งน้ำสมัยใหม่อย่างแท้จริง และนับจากนั้นเป็นต้นมาได้เริ่มก่อสร้างโครงการชลประทานกระจายไปทั่วทุกภาคของประเทศ ทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการจัดการหาน้ำเพื่อการเกษตร และเพื่อการอุปโภค บริโภค งานก่อสร้างโครงการชลประทานได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อรองรับการขยายตัวทางการผลิต และความต้องการอุปโภค บริโภคภายในประเทศ

จนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริว่า น้ำที่ของกรมทนต์น้ำมิได้ปฏิบัติงานอยู่เฉพาะแต่การทนต์น้ำเพียงอย่างเดียว งานที่กรมทนต์น้ำปฏิบัติอยู่จริงในขณะนั้นมีทั้งการขุดคลอง การทนต์น้ำ รวมทั้งการส่งน้ำตามคลองต่าง ๆ อีกทั้งการสูบน้ำเพื่อช่วยเหลือการเพาะปลูก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อจากกรมทนต์น้ำ เป็นกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานการขุดคลอง การทนต์น้ำ การส่งน้ำ และการสูบน้ำช่วยเหลือพื้นที่เพาะปลูกอย่างทั่วถึง

ในสมัยรัชกาลที่ 9 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงสนพระราชหฤทัยในการศึกษาและพระราชทานแนวพระราชดำริอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการพัฒนาแหล่งน้ำมาตลอด เช่น โครงการอ่างเก็บน้ำเขาเต่า ที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อันเป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ อันเนื่องมาจากพระราชดำริแห่งแรก ที่กรมชลประทานก่อสร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2506 ซึ่งในรัชกาลของพระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริให้กรมชลประทานดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำทั่วประเทศมาแล้วประมาณ 2,000 โครงการ

ตลอดระยะเวลากว่า 1 ศตวรรษ กรมชลประทาน เป็นการดำเนินงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยมีการก่อสร้างโครงการชลประทานเพื่อเก็บกักรักษา ควบคุมและจัดสรรน้ำ ไปใช้ในกิจกรรมทุกประเภทอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งเกษตรกรรม อุปโภคบริโภค การพลังงาน สาธารณูปโภค อุตสาหกรรม รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย นอกเหนือจากงานก่อสร้าง งานส่งน้ำและบำรุงรักษา งานวิชาการและงานช่างกล ซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวข้องกับด้านการชลประทานโดยตรง เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย งานบริหารก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้การบริหารและดำเนินงานโดยรวมของกรมชลประทานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีคุณภาพประสิทธิภาพ ซึ่งขอบเขตและความรับผิดชอบของงานด้านการบริหารครอบคลุมในเรื่องบุคลากร การเงิน กฎหมาย พัสดุและสวัสดิการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา คือ วิทยาลัยการชลประทานและสวัสดิการในเรื่องการดูแลรักษาด้านสุขภาพ คือ โรงพยาบาลชลประทาน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของงานบริหารด้วย

ซึ่งก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่ในการ (1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำ เพื่อ

เกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบกับการคมนาคมทางน้ำ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรมชลประทาน และ (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย สำหรับการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทานแบ่งได้ดังนี้ สำนักงานเลขานุการกรม กองการเงินและบัญชี กองกฎหมายและที่ดิน กองบริหาร โครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ กองพัสดุ กองยานพาหนะและขนส่ง กองโรงงาน กองสื่อสาร โรงพยาบาลชลประทาน ศูนย์สารสนเทศ สำนักเครื่องจักรกล สำนักชลประทานที่ 1-12 สำนักแผนงานและโครงการ สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล สำนักพัฒนาแหล่งน้ำ 1-5 สำนักวิจัยและพัฒนา สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ

ต่อมาภายหลังการปฏิรูประบบราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างส่วนราชการจาก 14 กระทรวง ออกเป็น 20 กระทรวง โดยใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งสาระสำคัญที่เป็นมาตราหลักที่ระบบราชการจะต้องอ้างอิงอยู่เสมอได้แก่ มาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ต้องมีผู้รับผิดชอบผลงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และมีผลให้ยกเลิก พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งสิ้น 23 ฉบับให้มีกฎกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงรวม 20 กระทรวง และมาตรา 19 (3) ได้ปรากฏชื่อกรมชลประทานและโครงสร้างของกรมชลประทาน

ปรากฏตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ให้ไว้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545

ซึ่งกล่าวโดยสรุปเป็นการเปลี่ยนแปลงในจุดที่สำคัญ คือ มีการรับโอนภารกิจจัดรูปที่ดินมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับโอนงานบางส่วนของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ มาไว้ในภารกิจของกรมชลประทาน และรับช่วงการโอนภารกิจโรงสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานสุดท้าย คือการโอนภารกิจของโรงพยาบาลชลประทานไปให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นการโอนภารกิจทั้งหมดนี้ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จากการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงทำให้กรมชลประทานต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ใหม่ ดังนี้ (1) พัฒนาแหล่งน้ำและพื้นที่ชลประทานให้เพียงพอตามความต้องการและศักยภาพอย่างยั่งยืน (2) ปรับปรุงและพัฒนากิจการบริหารจัดการโครงการชลประทานที่มีอยู่แล้ว ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น (3) ป้องกันและแก้ไขความเสียหายอันเกิดจากน้ำ (4) สนับสนุนการปฏิรูปองค์กร กลไก กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและการพัฒนาบุคลากรทุกระดับเพื่อบริการประชาชน (5) ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการบริหารจัดการและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ (6) ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือการจัดการน้ำระหว่างกรมชลประทานและประชาคมผู้ใช้น้ำอย่างมีธรรมาภิบาล (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (8) การปรับเปลี่ยนภารกิจและการทำงานสู่การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (9) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน (10) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ให้มุ่งมั่นปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและมีอุดมการณ์ด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม (11) การปรับเปลี่ยนกฎหมายเป็นกฎหมายที่มีลักษณะสากล และ (12) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุผล ทั้งนี้ต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว ตรวจสอบได้และมีประสิทธิภาพ

2. เครื่องหมายราชการของกรมชลประทาน

เครื่องหมายราชการของกรมชลประทานเป็นเครื่องหมายรูปกลมกลาย กลางเป็นภาพพระวรุณถือพระขรรค์ประทับยืนอยู่ในซุ้มเรือนแก้ว (หมายถึง อำนาจ บริหาร อันตรงไว้ซึ่งความสุจริต ยุติธรรม และการตัดสินใจแก้ปัญหาอุปสรรคต่างๆ) เสด็จติดตามบนหลังพญานาค (แสดงว่า สังกัดกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ด้านข้างทั้งสองเป็นภาพพญานาค กำลังพ่นน้ำ (หมายถึง การให้น้ำแก่มนุษยชาติ เพื่อใช้ในกิจการต่างๆให้เกิดความอุดมสมบูรณ์) เบื้องล่างนอกขอบเครื่องหมายมีอักษรข้อความชื่อ กรมชลประทาน เป็นโค้งรองรับ (ไม่จำกัดสีและขนาด) ตาม

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดภาพเครื่องหมายราชการ ตามพระราชบัญญัติ
เครื่องหมายราชการ พ.ศ. 2482 (ฉบับที่ 167) ประกาศ ณ วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2544 ลงพิมพ์ใน
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนที่ 46 หน้า 1 ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2544



ภาพประกอบที่ 2 ตราสัญลักษณ์ประจำกรมชลประทาน

(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

3. การแบ่งโครงสร้างการบริหารของกรมชลประทาน

ในส่วนของโครงสร้างกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดจนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน มีผู้รับผิดชอบชัดเจน เน้นการบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งประกอบด้วย

1. สำนักงานเลขาธิการกรม มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ เลขาธิการกรม ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกและประสานราชการ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายการพิมพ์และฝ่ายอาคารสถานที่ 1-2

2. กองการเงินและบัญชี มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองการเงินและบัญชี ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานบัญชี กลุ่มงานเงินนอกงบประมาณ กลุ่มพัฒนาระบบงานคลัง ฝ่ายควบคุมงบประมาณ ฝ่ายตรวจสอบและสั่งจ่าย ฝ่ายการเงิน และฝ่ายควบคุมเงินเดือนและค่าจ้าง

3. กองกฎหมายและที่ดิน มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและที่ดิน ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานกฎหมาย ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฝ่ายจัดหาที่ดิน 1-16 ฝ่ายคดี ฝ่ายนิติกรรมและสัญญา ฝ่ายผลประโยชน์และเงินกองทุน

4. กองแผนงาน มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองแผนงาน ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานวิเคราะห์นโยบาย กลุ่มงานวางแผนและโครงการพิเศษ กลุ่มงานวิเคราะห์งบประมาณ กลุ่มงานตรวจสอบและติดตามผลงาน

5. กองพัสดุ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการกองพัสดุ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานพัฒนาระบบพัสดุ ฝ่ายพัสดุ1-4

6. ศูนย์สารสนเทศ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานเทคโนโลยีและเครือข่าย กลุ่มงานสารสนเทศเพื่อการบริหาร กลุ่มงานสารสนเทศภูมิศาสตร์ ฝ่ายติดตั้งและซ่อมบำรุง ฝ่ายปฏิบัติการสื่อสาร ฝ่ายแผนข่าวและจัดสรรความถี่ กลุ่มงานโทรคมนาคม

7. สำนักเครื่องจักรกล มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักเครื่องจักรกล ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายบัญชีการเงิน ฝ่ายพัสดุ ฝ่ายตรวจสอบและคลังพัสดุ กลุ่มงานวิชาการและออกแบบ กลุ่มงานพิจารณาตรวจสอบและกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ กลุ่มงานวางแผนและประเมินผลด้านวิศวกรรม ส่วนยานพาหนะและขนส่ง ฝ่ายวิศวกรรมบริหาร ฝ่ายยานพาหนะ ฝ่ายการขนส่ง ฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายโลหะกรรม ฝ่ายผลิตอุปกรณ์บังคับน้ำ ฝ่ายผลิตอะไหล่เครื่องจักรกล ฝ่ายซ่อม ฝ่ายโรงงานท้องถิ่น กลุ่มวิจัยและพัฒนาเครื่องจักรกล ฝ่ายรถชุดที่ 1-7 ฝ่ายรถแทรกเตอร์ที่ 1-7 ฝ่ายเรือชุดและเรือกำจัดวัชพืชที่ 1-7 ฝ่ายเครื่องจักรกลสูบน้ำที่ 1-7 ฝ่ายซ่อมบำรุงที่ 1-7

8. สำนักโครงการขนาดใหญ่ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักโครงการขนาดใหญ่ ฝ่ายบริหารทั่วไป ส่วนวิศวกรรม ส่วนอำนาจการและติดตามประเมินผล โครงการก่อสร้าง 1-15 ส่วนเครื่องจักรกล

9. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิศวกรรม ฝ่ายแผนงานและประเมินผล กลุ่มกฎหมายจัดรูปที่ดิน ฝ่ายกองทุนจัดรูปที่ดิน สำนักงานจัดรูปที่ดินตามจังหวัดต่างๆ

10. สำนักชลประทานที่ 1-17 มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 1-17 ฝ่ายบริหารทั่วไป 1-17 ส่วนวิศวกรรมบริหาร 1-17 ส่วนปฏิบัติการ 1-17 โครงการชลประทานตามจังหวัดต่าง ๆ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาตามจังหวัดต่าง ๆ

11. สำนักบริหารโครงการ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักบริหารโครงการ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานวางแผนโครงการ 1-4 กลุ่มงานบริหารข้อมูลและแผนโครงการ กลุ่มเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มประเมินผลโครงการ กลุ่มสิ่งแวดล้อม โครงการกลุ่มมาตรฐานวางแผนโครงการ ฝ่ายโครงการเงินกู้ ฝ่ายอำนาจการและประสานงานจัดหาต่างประเทศ ฝ่ายบริหารสัญญาจ้าง ฝ่ายโครงการเงินช่วยเหลือ

12. สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริหารทั่วไป ส่วนบริหารงานบุคคล กลุ่มพัฒนาระบบงานและอัตรากำลัง ฝ่ายสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง ฝ่ายทะเบียนประวัติและบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายสวัสดิการ ส่วนวินัยและระบบคุณธรรมส่วนฝึกอบรม ฝ่ายวางแผนและประเมินผล ฝ่ายฝึกอบรม 1-4

13. สำนักวิจัยและพัฒนา มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานด้านสำรวจและวิเคราะห์ กลุ่มงานด้านวิจัยและพัฒนา 13 กลุ่มงาน ดินด้านวิศวกรรม กลุ่มงานคอนกรีตและวัสดุ กลุ่มงานชลศาสตร์ สถาบันพัฒนาการชลประทาน

14. สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ฝ่ายสำรวจวางแผนหลักฐาน กลุ่มงานวิชาการและข้อมูลแผนที่ กลุ่มงานพัฒนาและประยุกต์แผนที่ระบบดิจิทัล ฝ่ายวิศวกรรมบริหาร ฝ่ายสำรวจทำแผนที่ทางพื้นดิน 1-16

15. สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มวิศวกรรม กลุ่มออกแบบสถาปัตยกรรม กลุ่มออกแบบโครงสร้างพิเศษ กลุ่มงานมาตรฐานการออกแบบ กลุ่มออกแบบระบบชลประทาน กลุ่มออกแบบกักตุนน้ำและจัดรูปที่ดิน กลุ่มออกแบบเขื่อน

16. สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ มีสายงานบังคับบัญชา ดังนี้ ผู้อำนวยการสำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มงานจัดสรรน้ำ กลุ่มงานพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ ศูนย์ปฏิบัติการจัดสรรน้ำ ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำตามภาค



ภาพประกอบที่ 3 โครงสร้างกรมชลประทาน
(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

4. อำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน

ตามกฎกระทรวงเรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 6 มกราคม พ.ศ. 2555 เล่ม 129 ตอนที่ 3 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ระบุภารกิจของกรมชลประทาน ในข้อที่ 2 เอาไว้ว่าให้กรมชลประทาน มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตลอดจนป้องกันความ

เสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกักเก็บรักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภก หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบกับการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม (3) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวงเรื่องการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 ในข้อที่ 4 – 21 ยังได้กำหนดหน้าที่หลักที่แต่ละกลุ่มงานจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานเอาไว้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กลุ่มตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในกรม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของกรม (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่อธิบดีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในกรม (2) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการภายในกรม (3) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่าง ๆ และหน่วยงานภายในกรม และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3. สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปและปฏิบัติงานสารบรรณ และอาคารสถานที่ของกรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม (3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสาร กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้าและผลงานของกรม (4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานโรงพิมพ์ของกรม (5) ดำเนินการอื่นใดที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของกรม และ (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4. กองการเงินและบัญชี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการบริหารงบประมาณของกรม และ (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5. กองแผนงาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำและประสานแผนปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรม และ (3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

6. กองพัสดุ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของกรม และ (2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

7. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกรมรวมทั้งการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน (2) ดำเนินการเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระบบงานคอมพิวเตอร์และเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศของกรม (3) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และระบบงานคอมพิวเตอร์ของกรม และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

8. สำนักกฎหมายและที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยดินและคูน้ำ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบแห่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม รวมทั้งการให้คำปรึกษา วินิจฉัยและตีความข้อกฎหมาย (3) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อยกร่างและพัฒนามาตรฐานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการชลประทาน และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

9. สำนักเครื่องจักรกล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) วางแผน ควบคุม และบำรุงรักษาเครื่องจักรกล ระบบไฟฟ้า สำหรับดำเนินการก่อสร้าง ได้แก่ เครื่องจักรกลก่อสร้าง เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลสูบน้ำ รถนาถ รถขุด รถแทรกเตอร์ชนิดต่าง ๆ เรือนาถ เรือขุด เรือกำจัดวัชพืช ยานพาหนะ และเครื่องจักรกลอื่น ๆ (2) ซ่อมแซมเครื่องจักรกล ระบบไฟฟ้า ได้แก่ เครื่องจักรกลก่อสร้าง เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลสูบน้ำ รถนาถ รถขุด รถแทรกเตอร์ชนิดต่าง ๆ เรือนาถ เรือขุด เรือกำจัดวัชพืช ยานพาหนะ และเครื่องจักรกลอื่น ๆ (3) ออกแบบ จัดทำมาตรฐาน กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ และให้คำปรึกษาด้านเครื่องจักรกล เครื่องกลและระบบไฟฟ้า (4) ดำเนินการผลิต ติดตั้ง ซ่อมแซม เครื่องกวน บานระบาย อุปกรณ์บังคับน้ำ อะไหล่เครื่องจักรกล เครื่องทุ่นแรง และอุปกรณ์อื่น ๆ (5) ให้บริการด้านยานพาหนะและขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ (6) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และประกอบเครื่องจักรและเครื่องทุ่นแรง รวมทั้งพัฒนาอะไหล่อุปกรณ์

เครื่องกลไฟฟ้าและประยุกต์ใช้พลังงานทดแทนในงานชลประทาน และ (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

10. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) ดำเนินการก่อสร้างคันและคูน้ำตามกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ (3) ดำเนินการพัฒนาระบบชลประทานในไร่นาในรูปแบบอื่น ๆ และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

11. สำนักชลประทานที่ 1 - 17 มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรมการคมนาคมทางน้ำ การพลังงาน และการรักษาระบบนิเวศน์ (2) ควบคุมและดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็กและขนาดกลาง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการอื่นตามพื้นที่ลุ่มน้ำที่กรมมอบหมาย (3) วางแผน ควบคุมและประเมินผลการบริหารจัดการน้ำ (4) ดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมและปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับงานชลประทานและดำเนินการเกี่ยวกับความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและพัฒนาเสริมสร้างองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานให้มีความเข้มแข็ง (6) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ (7) ศึกษา จัดทำรายงานเบื้องต้น สืบค้นและออกแบบโครงการชลประทาน และโครงการอื่นตามพื้นที่ลุ่มน้ำที่กรมมอบหมาย (8) ควบคุม กำกับดูแลการใช้ที่ราชพัสดุในส่วนที่กรมรับผิดชอบ ทางน้ำชลประทานและการบริหารสินทรัพย์ของกรม (9) บูรณาการแผนงานและยุทธศาสตร์ร่วมกับจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (10) ให้คำปรึกษาในการบำรุงรักษาอาคารชลประทานและภารกิจที่ถ่ายโอน และ (11) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

12. สำนักบริหาร โครงการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทานในระดับลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของกรม (2) ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำรายงานความเหมาะสม ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ ผลกระทบทางสุขภาพ และผลกระทบด้านอื่น ๆ ทั้งในระดับลุ่มน้ำ โครงการชลประทาน และโครงการอื่นของกรม (3) วิเคราะห์ ติดตาม และประเมินผลด้านสิ่งแวดล้อมและผลสัมฤทธิ์ของโครงการชลประทาน (4) บริหาร โครงการและความร่วมมือด้านการชลประทานกับต่างประเทศ และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

13. สำนักบริหารจัดการน้ำและอุทกวิทยา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การคมนาคมทางน้ำ การพลังงานและการรักษาระบบนิเวศน์ ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ รวมทั้งกำหนดแผน มาตรการมาตรฐานและหลักเกณฑ์

ทางวิชาการเกี่ยวกับอุทกวิทยา การปรับปรุงบำรุงรักษาอาคารชลประทานและความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ (2) ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับอุทกวิทยา การบริหารจัดการน้ำ การปรับปรุงบำรุงรักษาอาคารชลประทาน เกษตรชลประทาน และวิศวกรรม เพื่อให้ได้นวัตกรรม (3) สำรวจ วิเคราะห์ รวบรวม เก็บข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ด้านอุทกวิทยา อุตุนิยมวิทยาการบริหารจัดการน้ำเกษตรชลประทาน และการปรับปรุงบำรุงรักษาอาคารชลประทาน รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลของกรม (4) เฝ้าระวัง วิเคราะห์ พยากรณ์ กำกับ ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการน้ำ ในระดับลุ่มน้ำและโครงการชลประทานของกรม (5) เผยแพร่ให้การสนับสนุนและคำแนะนำด้านเทคนิควิชาการเกี่ยวกับเรื่องน้ำและวิศวกรรมชลประทานแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน และ (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

14. สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) จัดระบบงานและการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของกรม และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานของกรม (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ และพัฒนาระบบการจัดการความรู้ของกรม (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างวินัย พัฒนาระบบคุณธรรมและคุณภาพชีวิตของบุคลากรของกรม และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

15. สำนักพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษาและวิเคราะห์ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรม (2) ควบคุมและดำเนินการโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการอื่นตามที่กรมมอบหมาย (3) ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของโครงการและขั้นตอนการก่อสร้างโครงการให้เป็นไปตามแผน และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

16. สำนักวิจัยและพัฒนา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา และเผยแพร่งานด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของกรม (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานทดสอบ และตรวจสอบคุณภาพ วัสดุและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานของกรมให้เป็นไปตามหลักวิชาการ (3) ถ่ายทอดและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมทั้งผลงานวิจัยด้านการชลประทานเพื่อพัฒนาบุคลากรของกรม และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานของกรม และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

17. สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) สำรวจและจัดทำแผนที่ภูมิประเทศ แผนที่ภาพถ่าย และแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียม ได้แก่ การสำรวจวางโครงข่ายหมุดหลักฐาน การสำรวจระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำ การสำรวจจัดทำแผนที่ภาคพื้นดิน แผนที่ภาพถ่ายและแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียม (2) สำรวจกันเขตชลประทาน และประสานงานรังวัดเพื่อจัดทำ

ที่ดิน ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการระวางชี้แนวเขตชลประทาน (3) สํารวจธรณีวิทยา ธรณีฟิสิกส์และปฐพีกลศาสตร์ เพื่อวิเคราะห์ ประเมินสภาพธรณีวิทยาฐานราก สำหรับใช้เป็น ข้อมูลในการพิจารณาความเหมาะสมและออกแบบ พิจารณาปรับปรุงฐานรากและแก้ไขปัญหาดันเนื่องมาจากสภาพธรณีวิทยา สํารวจหาแหล่งและปริมาณสำรองวัสดุก่อสร้างศึกษาและประเมินผลกระทบจากแผ่นดินไหวและรอยเลื่อน สํารวจและพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำและการบริหารจัดการน้ำชลประทาน และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

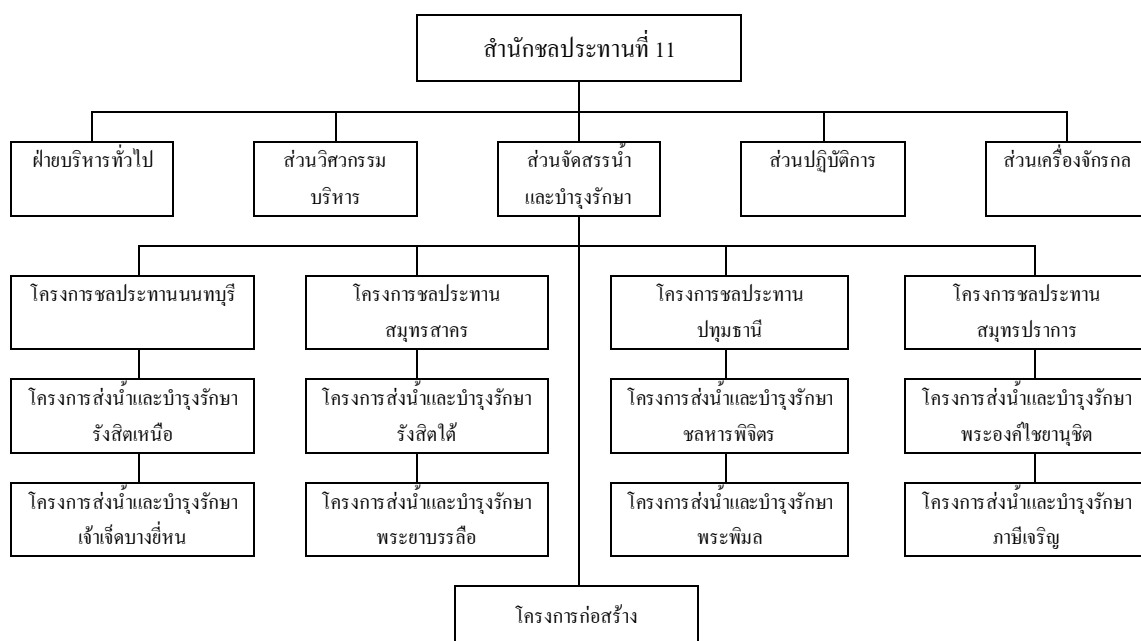
18. สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและคำนวณงานด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ เขื่อนเก็บกักน้ำ เขื่อนทดน้ำ ระบบชลประทาน ระบบระบายน้ำ และงานด้านโยธาอื่น ๆ (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา กำกับดูแล และกำหนดมาตรฐานงานออกแบบ (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารประกอบการจ้างงานก่อสร้าง งานจ้างสำรวจออกแบบ คำนวณปริมาณและราคางานก่อสร้าง และกำหนดรายละเอียดวัสดุ ครุภัณฑ์ และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5. สำนักชลประทานที่ 11

สำนักชลประทานที่ 11 มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดนนทบุรี, ปทุมธานี, สมุทรสาคร, สมุทรปราการ และบางส่วนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, สุพรรณบุรี, นครนายก และจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยแบ่งพื้นที่รับผิดชอบออกเป็นโครงการชลประทาน และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาดังนี้

1. โครงการชลประทานจังหวัด แบ่งพื้นที่รับผิดชอบเป็น 4 โครงการ ได้แก่
 - 1.1 โครงการชลประทานนนทบุรี
 - 1.2 โครงการชลประทานปทุมธานี
 - 1.3 โครงการชลประทานสมุทรปราการ
 - 1.4 โครงการชลประทานสมุทรสาคร
2. โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา แบ่งพื้นที่รับผิดชอบด้านฝั่งตะวันออก และตะวันตก รวม 8 โครงการ ได้แก่
 - 2.1 ฝั่งตะวันออก มีพื้นที่ในแนวทิศเหนือ-ใต้ ตั้งแต่คลองระพีพัฒน์แยกตจจดอ่าวไทย และพื้นที่ในแนวตะวันออก-ตก ตั้งแต่แม่น้ำนครนายก-บางปะกงจดแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วย 4 โครงการดังนี้
 - 2.1.1 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตเหนือ
 - 2.1.2 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษารังสิตใต้

- 2.1.3 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชลหารพิจิตร
- 2.1.4 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระองค์ไชยานุชิต
- 2.2 ฟังตะวันตก มีพื้นที่ในแนวทิศเหนือ-ใต้ ตั้งแต่คลองเจ้าเจ็ดบางยี่หนจดอำเภอไทย
พื้นที่ในแนวตะวันออก-ตก ตั้งแต่แม่น้ำเจ้าพระยา-บางปะกงจดแม่น้ำท่าจีน ประกอบด้วย
4 โครงการดังนี้
 - 2.2.1 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ดบางยี่หน
 - 2.2.2 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระยาบรรลือ
 - 2.2.3 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพระพิมล
 - 2.2.4 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาภาษีเจริญ



ภาพประกอบที่ 4 โครงสร้างของสำนักชลประทานที่ 11
(ที่มา : กรมชลประทาน, 2556, ออนไลน์)

ตามคำสั่งกรมชลประทานที่ 201/2555 เรื่อง การแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 1-17 (เป็นการภายใน) แนบท้ายคำสั่งกรมชลประทานที่ 201/2555 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ได้ระบุถึง การแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 1-17 เป็นการภายในเอาไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สำนักชลประทานที่ 1-17 แต่ละสำนักชลประทานแบ่งออกเป็น 5 ส่วน 4 สำนักงาน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าส่วน นอกจากนี้สำนักชลประทานที่ 1 มีศูนย์ศึกษาพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ อันเนื่องมาจาก

พระราชดำริ และสำนักชลประทานที่ 5 มีศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าส่วนด้วย คือ

1. ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่อำนวยการ กำกับดูแล วางแผน ควบคุม ตรวจสอบกลั่นกรอง งาน ศึกษา วิเคราะห์ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านงานบริหารทั่วไปและงานอื่น ๆ ของ สำนักชลประทานและหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของสำนัก รวมถึงหน่วยงานส่วนกลางที่มา ปฏิบัติในพื้นที่สำนักชลประทาน (หน่วยงานฝาก) ซึ่งได้แก่ การบริหารงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ งานบริหารบุคคลด้วยฐานข้อมูลบุคคลภาครัฐ งานพัฒนาบุคลากรตามแผน HR Scorecard งาน บริหารจัดการความรู้ในองค์กร งานบริหารการเงิน การคลัง การพัสดุ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) งานประชาสัมพันธ์กิจกรรม/ผลงานของหน่วยงาน งานเก็บข้อมูลสารสนเทศ งานจัด สวัสดิการและการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ งานวินัยและนิติการต่าง ๆ งานบริหารจัดการที่ราชพัสดุใน ความดูแลของสำนักและโครงการ งานจัดเก็บรายได้ผลประโยชน์จากการชลประทาน ซึ่งต้องใช้ ความรู้ทางด้านวิชาการสาขาต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการและปฏิบัติงานประสานงาน เพื่อ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานบริหาร บุคคล การเงิน การคลัง การพัสดุ ให้คำปรึกษา แนะนำ จัดประชุมและนิเทศงานด้านต่าง ๆ ให้กับ บุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดทำคู่มือ/แนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อเผยแพร่และบริหารจัดการความรู้ภายในหน่วยงาน ควบคุมดูแลบริหารจัดการการเรียนรู้หรือศูนย์ เรียนรู้และศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อบริการประชาชนของสำนักชลประทานรวมทั้งควบคุมรับผิดชอบ งานอาคารสถานที่และรักษาความปลอดภัย ตลอดจนติดต่อประสานราชการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค (จังหวัด) และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย โดย บริหารงานภายใต้ข้อจำกัดของบุคลากรที่ลดน้อยลง เพื่อสนับสนุนงานภารกิจหลักของกรม ชลประทานให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย

2. ส่วนวิศวกรรมบริหาร มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการอำนวยการ วางแผน ศึกษา สืบค้นและออกแบบ ตรวจสอบ วิเคราะห์ ควบคุม กำกับ ดูแล และให้คำปรึกษาแนะนำงานทางด้าน วิศวกรรมของสำนักชลประทาน ประกอบด้วยการวางแผนและศึกษาพัฒนาลุ่มน้ำ การศึกษาพิจารณา ความเหมาะสมของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำในด้านวิชาการ การสำรวจภูมิประเทศ การศึกษา สืบค้น ปลูกพืชศาสตร์และธรณีวิทยา การออกแบบรายละเอียด เพื่อการก่อสร้าง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ และการปรับปรุงอาคารและโครงการชลประทาน การกำหนดขอบเขต TOR การว่าจ้างที่ปรึกษา ศึกษาสำรวจและออกแบบ การกำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ ประสานการดำเนินการสร้างการ มีส่วนร่วมของ ผู้มีส่วนได้-เสียในการศึกษา สืบค้นและออกแบบ การตรวจสอบและวิเคราะห์ คุณสมบัติด้านวิศวกรรมของวัสดุที่จะนำมาใช้ในการก่อสร้าง การตรวจสอบคุณภาพงานก่อสร้างให้ เป็นไปตามมาตรฐานหลักวิศวกรรม การตรวจสอบสภาพเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน การ วิเคราะห์ด้านความปลอดภัยเขื่อนเบื้องต้น การวางแผนการซ่อมแซมปรับปรุงเพื่อความปลอดภัย การ

นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาสำรวจ ออกแบบ ตรวจสอบและวิเคราะห์ทางด้านวิศวกรรม การจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและการปรับปรุงอาคารและโครงการชลประทาน การวางแผนการเตรียมความพร้อมด้านวิศวกรรม ทั้งการศึกษา สำรวจและออกแบบและการจัดทำค่าของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) และสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Informations System : GIS) เพื่อประโยชน์ในงานทางด้านวิศวกรรม การถ่ายทอดความรู้ทางด้านวิศวกรรมเพื่อพัฒนาบุคลากรให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักชลประทาน ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ เมื่อได้รับคำร้องขอรวมทั้งการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย แสดงขอบเขตลักษณะการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบหลัก พอสังเขปได้ดังนี้

การศึกษาวางโครงการ เพื่อวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำย่อย (Sub-Basin Study) จัดทำรายงานเบื้องต้น (Reconnaissance Study Report : RR) และจัดทำรายงานวางโครงการ (Pre Feasibility Study Report : PR) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก โครงการพิเศษ โครงการพระราชดำริ โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและงานปรับปรุงโครงการ กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษา ศึกษาและจัดทำรายงานความเหมาะสมโครงการ (Feasibility Study Report : FS) เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำหรือการปรับปรุงโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลาง ที่ศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมในระดับ IEE (Initial Environment Animations) และโครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และศึกษาจัดทำรายงานผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment Report : SIA) ของโครงการทุกประเภท กำกับ ดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ ประสานงานการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและมวลชนสัมพันธ์ จัดทำแผนการฝึกอบรมให้ความรู้ ให้คำปรึกษา แนะนำทางวิชาการ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้านการศึกษาวางโครงการ

สำรวจภูมิประเทศ เพื่อการวางโครงการและออกแบบ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่าง ๆ เช่นโครงการขนาดกลาง โครงการขนาดเล็ก โครงการพิเศษ โครงการพระราชดำริ โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำเค็มเป็นต้น และเพื่อการปรับปรุงอาคารชลประทานต่างๆ สำรวจเพื่อการก่อสร้าง สำรวจวางแผนคลองถนน คันกั้นน้ำ วางผังงานก่อสร้างอาคารชลประทาน และอื่นๆ สำรวจกันเขตเพื่อการจัดหาที่ดินประสานงานเพื่อการรังวัดที่ดิน กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษาสำรวจ กำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ พัฒนาการจัดทำแผนที่ภูมิประเทศ การจัดทำฐานข้อมูลแผนที่ หมุดหลักฐาน หมุดหมายพยาน ดำเนินการด้านระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Informations System : GIS) เพื่อใช้วิเคราะห์นำเสนอแผนที่ระบบ Digital ร่วมกับการทำแผนที่ระบบ (Global Position System : GPS) รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับงานสำรวจ

ออกแบบเพื่อการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ เช่น โครงการขนาดกลาง โครงการขนาดเล็ก โครงการพิเศษ โครงการพระราชดำริ โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำเค็ม และเพื่อการปรับปรุงอาคารชลประทานต่าง ๆ กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษาศึกษาสำรวจ – ออกแบบ และก่อสร้าง กำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ กำหนดเงื่อนไข (Specification) ในการก่อสร้าง รวมถึงให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาในการกำหนดเงื่อนไข (Specification) ในการก่อสร้างและปัญหาทางเทคนิคที่เกิดขึ้นระหว่างก่อสร้าง

สำรวจภูมิและธรณีวิทยา เพื่อการออกแบบฐานรากและก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำให้เหมาะสม โดยการศึกษาสำรวจภูมิศาสตร์ ธรณีวิทยา สำรวจธรณีฟิสิกส์และสำรวจวิศวกรรมธรณี ดำเนินการปรับปรุงฐานรากเขื่อนและอาคารชลประทาน สำรวจหาแหล่งดิน หิน ที่จะนำมาใช้เป็นวัสดุก่อสร้าง กำหนดขอบเขต TOR เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษา กำกับดูแลงานที่ปรึกษาด้านวิชาการ ศึกษาสำรวจธรณีและภูมิวิทยา ศึกษาผลกระทบในด้านธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากภัยธรรมชาติและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ตรวจสอบและวิเคราะห์ด้านความปลอดภัยเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน เพื่อลดอัตราเสี่ยงต่อการวิบัติ โดยการตรวจสอบรวบรวมข้อมูลสภาพทางด้านวิศวกรรมของเขื่อนและหรืออาคารชลประทานต่าง ๆ ตรวจสอบสภาพเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน วิเคราะห์เบื้องต้นของสิ่งผิดปกติที่เกิดขึ้นและติดตามพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป พิจารณาดัดตั้งเครื่องมืออุปกรณ์ตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อน วิเคราะห์สภาพและพฤติกรรมเขื่อนจากข้อมูลที่ได้จากอุปกรณ์ตรวจวัดพฤติกรรมเขื่อน จัดทำรายงานแปลผล จัดลำดับความเสี่ยงต่อการวิบัติบนพื้นฐานของ Condition Index จากรายงานการตรวจสอบสภาพเขื่อน วางแผนการซ่อมแซมปรับปรุง และจัดทำรายงานติดตามประเมินผล รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลเขื่อนและหรืออาคารชลประทาน ให้ข้อเสนอแนะการจัดการด้านความปลอดภัย

ตรวจสอบและวิเคราะห์ด้านวิศวกรรม เพื่อคุณภาพของงานก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานหลักวิศวกรรม โดยการทดสอบวิเคราะห์ คุณสมบัติด้านวิศวกรรมของวัสดุที่จะนำมาใช้งานจากแหล่งที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยใช้เครื่องมือ อุปกรณ์และเทคโนโลยี ทำการทดสอบวัสดุ ออกแบบอัตราส่วนผสมคอนกรีต หากำลังรับแรงอัดของงานคอนกรีตในห้องทดลองและมอบหมายเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการทดสอบคุณภาพงานก่อสร้างในสนามให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ตลอดจนให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาในการควบคุมคุณภาพของงานก่อสร้างเพื่อให้งานก่อสร้างที่มีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัย รวมถึงการศึกษาวิเคราะห์ด้านวัสดุวิศวกรรม เพื่อให้ได้ความรู้ในการเลือกใช้วัสดุที่เหมาะสมมาใช้งานก่อสร้าง

3. ส่วนจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการวิเคราะห์แผนงานและงบประมาณ วางแผน ตรวจสอบ ควบคุม และจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักชลประทาน ด้านจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาให้กับ โครงการชลประทานในเขตสำนัก

ชลประทาน พิจารณาความเหมาะสมและวิเคราะห์ทางด้านวิชาการ ในการปรับปรุงซ่อมแซม บำรุงรักษาอาคารชลประทานต่าง ๆ ภายในเขตสำนักชลประทาน วางแผนและวิเคราะห์การจัดสรร เงินงบประมาณประจำปีให้โครงการชลประทาน (จังหวัด) และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาต่าง ๆ ตรวจสอบและวิเคราะห์ประมาณการให้เป็นไปตามแผนการจัดสรรเงินงบประมาณ ข้อกำหนด และ ระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ ปรับปรุง ทางด้านวิชาการในการพัฒนาและ ซ่อมแซมบำรุงรักษาทางชลประทานภายในเขตสำนักชลประทาน โดยการพิจารณา ตรวจสอบ วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมในการปรับปรุงและซ่อมแซมให้มีสภาพที่ใช้งานได้ตลอด ฤดูกาล จัดทำคำของบประมาณประจำปี วางแผนการจัดสรรเงินงบประมาณในการซ่อมบำรุงและ พัฒนาทางชลประทานให้เชื่อมโยงกับสายทางหลัก เพื่อประโยชน์ในการลำเลียงผลผลิต ศึกษา วิเคราะห์ ติดตาม รวบรวมข้อมูล สภาพน้ำฝน น้ำท่า น้ำในอ่างเก็บน้ำ และการพัฒนาและ ประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ ระบบโทรมาตร โปรแกรม การบริการจัดการน้ำในอ่าง ระบบเตือนภัย โปรแกรมประยุกต์ต่างๆ สำหรับการคาดการณ์ สถานการณ์น้ำ การวางแผนการจัดสรรน้ำ การเก็บกักน้ำ การส่งน้ำ และการระบายน้ำ สำหรับการ เพาะปลูก การอุปโภค-บริโภค การรักษาระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม การรักษาคุณภาพของน้ำ และการป้องกันภัยต่าง ๆ อันเกิดจากน้ำ โดยให้คำแนะนำทางด้านวิชาการและควบคุมการใช้น้ำ ร่วมกับโครงการชลประทาน (จังหวัด) และโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา รวมทั้งการเผยแพร่และให้ ข้อเสนอแนะกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบและวิเคราะห์ปัญหาและวางแผนการป้องกันภัยต่าง ๆ อันเกิดจากน้ำ ในพื้นที่สำนัก วางแผนงานควบคุมการพัฒนาการใช้น้ำชลประทาน ดำเนินการ ต่อเนื่องกับกิจกรรมกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานให้เกษตรกรได้รู้จักการใช้น้ำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ จัดการฝึกอบรมเกษตรกรผู้ใช้น้ำและบุคลากร สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ ศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อประเมินผลกลุ่มผู้ใช้น้ำและ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งรวบรวมและจัดทำสถิติ ข้อมูลทางด้านอุตุนิยมิวิทยาและอุทกวิทยา การตกตะกอนของอ่างเก็บน้ำและคลองต่าง ๆ พิจารณา อนุญาตการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน และการใช้ที่ราชพัสดุในเขตชลประทาน รวมทั้งให้ คำปรึกษาและข้อมูลทางด้านวิชาการด้านน้ำ การบำรุงรักษา การซ่อมบำรุงและการพัฒนาอาคาร ชลประทานขนาดเล็ก ให้กับโครงการชลประทานจังหวัด โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา และ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4. ส่วนพัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ มีหน้าที่บริหารจัดการงานก่อสร้างและงาน ปรับปรุงเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งน้ำ ดันทุนสำหรับด้านเกษตรกร อุปโภค - บริโภค โดยสามารถจำแนกประเภทของงานที่อยู่ในความ รับผิดชอบได้ดังนี้

4.1 งานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเป็นแหล่งน้ำต้นทุนสำหรับด้านเกษตร อุปโภค- บริโภค และบรรเทาอุทกภัย ประกอบด้วย งานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็กและขนาดกลาง เช่น

ที่มีอยู่เดิมเช่น ห้วย หนอง คลอง บึง และที่ลุ่มให้มีศักยภาพในด้านใช้งานเพิ่มมากขึ้นในลักษณะของโครงการแก้มลิงซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ทั้งในด้านบรรเทาอุทกภัยและเป็นแหล่งน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง

4.2 งานป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ได้แก่ งานก่อสร้างคันกันน้ำ เขื่อนป้องกันตลิ่ง และงานก่อสร้างระบบระบายน้ำพร้อมอาคารประกอบ

4.3 งานบริการอื่น ๆ ได้แก่ งานก่อสร้างระบบส่งน้ำ ระบายน้ำ และถนนบนคันคลอง

4.4 งานโครงการพิเศษ ได้แก่ งานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และงานโครงการเพื่อความมั่นคง

4.5 งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

ในการบริหารจัดการงานของส่วนปฏิบัติการ ได้จัดแบ่งการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

4.5.1 ด้านวิชาการ ประกอบด้วย

1) กำหนดแผนการดำเนินการ โครงการในระยะสั้น ระยะกลาง (MTEF) และกรณีเร่งด่วน โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับงานก่อสร้าง ได้แก่ งานพิจารณาโครงการ งานสำรวจ งานออกแบบ และงานจัดหาที่ดิน เพื่อบรรจุแผนงานดังกล่าวในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมจัดทำแผนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนงานก่อสร้าง ตรวจสอบประมาณการพร้อมรายละเอียดของงาน เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งติดตามการใช้จ่ายงบประมาณและผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกรมฯ

2) กำกับตรวจสอบ วิเคราะห์ แผนการปฏิบัติงานและงบประมาณของงานก่อสร้างและงานปรับปรุงที่ดำเนินการในแต่ละปี โดยพิจารณาทุกขั้นตอนในการดำเนินการ และการใช้งบประมาณในด้านของแผน การใช้เครื่องจักรเครื่องมือ แรงงานและวัสดุที่ใช้ในงานให้สอดคล้องกับงบประมาณประจำปีที่ได้รับการจัดสรรและเพื่อให้งานแล้วเสร็จตามแผนการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพและเป็นที่พอใจของผู้รับบริการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามมาตรฐานและหลักวิชาการที่กำหนด

3) พัฒนาและกำหนดแนวทางในการจัดทำ TOR ในการจัดซื้อจัดจ้าง พร้อมทั้งจัดทำเอกสารประกวดราคาจ้างเหมาในทุก ๆ งานที่รับผิดชอบ

4) กำกับดูแลการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ของส่วนพัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ ให้เป็นไปตามแผนการพัฒนามนุษย์ของกรม ฯ ในมิติต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในด้านองค์ความรู้ และเพิ่มสมรรถนะในการทำงานของบุคลากรต่อไป โดยกำหนดแนวทางในการดำเนินการ ตัวชี้วัด พร้อมติดตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

5) งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

4.5.2 ด้านปฏิบัติการ ประกอบด้วย

- 1) รับเรื่องความต้องการจากส่วนราชการและจากประชาชนในพื้นที่และร่วมกันพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการในเบื้องต้น พร้อมประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาจัดเข้าแผนงานพิจารณาโครงการ สํารวจ ออกแบบ ประจำปีต่อไป
- 2) เตรียมความพร้อมของงานก่อสร้าง โดยประสานงานกับฝ่ายจัดหาที่ดิน และสํารวจเพื่อ การก่อสร้าง ซึ่งแจ้งทำความเข้าใจกับมวลชนในพื้นที่ถึงรายละเอียดโครงการ ผลประโยชน์ที่ได้รับและขั้นตอนการดำเนินการต่อไป ร่วมกับส่วนราชการหรือองค์กรในพื้นที่
- 3) ควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบรายละเอียด ให้ได้คุณภาพของงานที่ดีถูกต้องตามหลักวิชาการ มีเอกสารแสดงผลการตรวจสอบคุณภาพของงานในทุกขั้นตอน โดยร่วมกันตรวจสอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์และวิจัย
- 4) ตรวจสอบ จัดทำรายละเอียดเอกสารการถ่ายโอนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับไว้ใช้งานและบำรุงรักษาต่อไป
- 5) งานในหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

5. ส่วนเครื่องจักรกล มีหน้าที่รับผิดชอบ บริหาร ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และให้คำแนะนำในการวางแผนปฏิบัติการซ่อมสร้าง คัดแปลง แก้ไขการบำรุงรักษา เครื่องจักรกล เครื่องมือกล อุปกรณ์บังคับน้ำเครื่องจักรกลสูบน้ำ สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ยานพาหนะ เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลน้ำ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบสื่อสารและสารสนเทศ รวมถึงงานจ้างเหมาก่อสร้าง ที่เกี่ยวกับงานเครื่องกลไฟฟ้า สื่อสารและสารสนเทศ เพื่อรองรับภารกิจของหน่วยงานในสังกัดสำนักชลประทานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ควบคุม ตรวจสอบ และวางแผนการใช้เครื่องจักรกลสูบน้ำ เครื่องกว้านบานระบาย อุปกรณ์บังคับน้ำ เครื่องจักรกลน้ำ เครื่องจักรกลที่ใช้ในงานต่าง ๆ อันได้แก่ งานก่อสร้าง งานปรับปรุงบำรุงรักษาทางชลประทาน งานขุดลอกคู คลอง และงานกำจัดวัชพืชเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด งานป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ภัยแล้ง และภัยธรรมชาติต่าง ๆ รวมถึงงานควบคุมงานจ้างเหมาก่อสร้างที่เกี่ยวกับด้านเครื่องกลไฟฟ้า สื่อสาร และสารสนเทศ

ควบคุม ดูแล ให้คำแนะนำ และตรวจสอบคุณภาพและปริมาณงานในด้านช่างกลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มาปฏิบัติงานในเขตสำนักชลประทานจัดทำ ควบคุม ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลงบประมาณในด้านเครื่องจักรกลต่าง ๆ เพื่อขออนุมัติวงเงิน อีกทั้งดำเนินการโอนเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานปฏิบัติการให้เป็นไปอย่างประหยัดคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมในการใช้เครื่องจักรกลต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นการลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับ

ดำเนินการออกแบบและกำหนดหรือตรวจสอบ คุณลักษณะเฉพาะ (Specification) รวมทั้งกำหนดเงื่อนไข ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องจักรกลไฟฟ้า และเครื่องจักรกลน้ำในการจัดซื้อครุภัณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องและพอเพียงต่อความต้องการใช้งาน รวมถึงงานจ้างเหมาก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเครื่องกล ไฟฟ้า สื่อสารและสารสนเทศ

ดำเนินการศึกษา ออกแบบ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลระบบเชื่อมโยงเครือข่าย ควบคุมการใช้งานและการตรวจสอบบำรุงรักษางานระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาและพัฒนาออกแบบ ดัดแปลงเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องจักรกลไฟฟ้า เครื่องจักรกลน้ำ อุปกรณ์บังคับน้ำ ระบบไฟฟ้าระบบสื่อสารและสารสนเทศ ให้สามารถใช้งานได้ อย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อม

ดำเนินการวางแผน ส่งเสริม และถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้ความรู้ด้านวิศวกรรมให้กับ เจ้าหน้าที่ด้านช่างกลและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการใช้เครื่องจักรกล เครื่องมือกลได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการให้บริการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ให้การสนับสนุนงานที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่าง ๆ ของจังหวัดในเขตรับผิดชอบ

ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง หรือผู้ควบคุมงานของงานจ้างเหมาก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับด้านเครื่องกล ไฟฟ้า สื่อสาร สารสนเทศ เช่น จำนวน Hydro Mechanical Work ระบบไฟฟ้า กำลัง ระบบไฟฟ้า-ประปา ฯลฯ

ปฏิบัติงานและ/หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

6. สำนักงานชลประทาน มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการวางแผน ควบคุม และกำกับ การดำเนินการส่งน้ำและบำรุงรักษา การระบายน้ำ การเก็บกักน้ำ คุณภาพน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และรวบรวมสถิติ ฐานข้อมูลอุทกวิทยา ปริมาณน้ำฝน น้ำท่า รวมถึงการติดตามตรวจสอบ วิเคราะห์ ปริมาณน้ำที่ส่งเข้าพื้นที่ การเพาะปลูกพืชของโครงการชลประทานขนาดกลาง โครงการพระราชดำริ ฯ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง โครงการป้องกันตนเองชายแดน โครงการจัดหา น้ำสนับสนุนพื้นที่โครงการหลวง และโครงการพิเศษอื่น ๆ การรักษาพื้นที่ชลประทานเพื่อการเกษตร โดยเสริมสร้างองค์ความรู้ให้แก่เกษตรกร การประสานส่งเสริมสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจ การเกษตรอินทรีย์ และตามแนวทางพระราชดำริ ฯ เศรษฐกิจพอเพียง ตลอดจนการส่งเสริม การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ โดยการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านส่งน้ำและบำรุงรักษาของ เกษตรกร การจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน การพัฒนาและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่ม ผู้ใช้น้ำชลประทาน การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทานในเขต โครงการชลประทานขนาด กลาง และ โครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงการประชาสัมพันธ์งานชลประทานให้ทุกภาค

ส่วนให้รับทราบถึงการดำเนินงานผ่านสื่อที่เหมาะสมในกิจกรรมต่างๆ และการจัดหน่วย
ประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการ
จัดสรรน้ำ การกำหนดแผนการเพาะปลูกและชนิดของพืชให้เหมาะสมกับฤดูกาล และปริมาณน้ำ
ต้นทุน การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านส่งน้ำ การพัฒนากฎการปฏิบัติการอ่างเก็บน้ำ
ขนาดกลาง (Rule Curve) และแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อใช้ควบคุมในการบริหาร
จัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ การติดตั้งระบบโทรมาตร ระบบควบคุมอาคารชลประทานทางไกล
และมาตรวัดน้ำอัตโนมัติ การตรวจสอบการสูญเสียน้ำชลประทาน การจัดทำแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ในเขตชลประทาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพการบริการด้านการจัดการส่งน้ำและบำรุงรักษา

การควบคุม กำกับ ดูแลการบริหารสินทรัพย์ที่ราชพัสดุ การบริหารงานทั่วไป ด้าน
พัสดุ ครุภัณฑ์ งานธุรการ การเงินและบัญชีรวมถึงการตรวจสอบ ติดตาม การเบิกจ่ายงบประมาณ
ของกรมชลประทาน ในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ

พิจารณาความเหมาะสม สำรวจ ออกแบบ เบื้องต้น เพื่อการควบคุม ตรวจสอบ
วิเคราะห์งานวิศวกรรมและแผนงานงบประมาณ การปรับปรุงซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคาร
ชลประทานอื่น ๆ และโครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมาย การตรวจสอบ วิเคราะห์ ศึกษาพัฒนา
บริหารจัดการลุ่มน้ำด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) และเทคโนโลยีอื่น ๆ

ดำเนินการติดตั้งเครื่องสูบน้ำขับเคลื่อนด้วยไฟฟ้า ให้คำแนะนำในการใช้เครื่องสูบน้ำ
บำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำ และระบบส่งน้ำ ตลอดจนการวางแผนการส่งน้ำและบำรุงรักษา การระบายน้ำ
ด้วยอาคารชลประทาน และเครื่องสูบน้ำถาวรและเคลื่อนที่ ทั้งในเขตและนอกเขตชลประทาน
ในระดับจังหวัด

ติดต่อประสานส่วนราชการอื่น เพื่อเร่งรัด พัฒนาแหล่งน้ำ ส่งเสริมกิจการในการ
แก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ตลอดจนวางแผน ติดตาม วิเคราะห์ ศึกษาความต้องการใช้น้ำ การ
พัฒนาแหล่งน้ำ และเพิ่มศักยภาพการจัดการน้ำทุกระดับเพื่อการเกษตรกรรม อุปโภค บริโภค รักษา
ระบบนิเวศน์ท้ายน้ำ ประชาสัมพันธ์ แจ้งเตือนภัยทางน้ำ การป้องกันและบรรเทาอุทกภัย-ภัยแล้ง
ตลอดจนเป็นตัวแทน อำนวยการประสานแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวงฯ ภายใน
กระทรวง ฯ ให้กับทุกสำนักงานชลประทานในเขตจังหวัดฯ และจัดทำแผนรวมและดำเนินการด้าน
วิศวกรรมประกอบการพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชลประทานในระดับจังหวัด ประกอบด้วย การ
พัฒนาแก้ไข ปรับปรุงแหล่งน้ำระบบเก็บกักน้ำ, ระบบส่งน้ำ, ระบายน้ำ, งานขุดลอกอ่างเก็บน้ำ
ชลประทาน, หนองน้ำขนาดใหญ่, คลองธรรมชาติ และการปรับปรุง ซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคาร
ชลประทานอื่น ๆ ซึ่งมีความยุ่งยากและซับซ้อนในระดับจังหวัด ฯ รวมทั้งให้คำแนะนำ สนับสนุน
ด้านวิชาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการอื่น ๆ

การวางแผนและจัดทำแผนการซ่อมแซม/ปรับปรุงอาคารชลประทานและระบบชลประทาน รวมถึงการดำเนินการซ่อมแซม บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ ตลอดจนการตรวจสอบ การจัดทำทะเบียน การประเมินสถานภาพอาคารชลประทาน และควบคุม คูแฉก แก้วไข ปรับปรุงระบบระบายน้ำ และการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำบรรเทาอุทกภัย และแก้ไขปัญหาก็แล้ว (แก้มลิง) ในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ การพัฒนาระบบการควบคุมอาคารบังคับน้ำให้เป็นระบบอัตโนมัติ โดยเน้นถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ

การดำเนินการรักษาทางน้ำชลประทาน โดยการประกาศทางน้ำชลประทาน เพื่อประโยชน์ในการกิจการชลประทาน และดำเนินการจัดเก็บค่าน้ำชลประทาน นอกภาคเกษตรตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 การตรวจสอบและควบคุมปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำชลประทาน ประกาศเขตควบคุมคุณภาพน้ำชลประทาน ตลอดจนการปรับปรุงคุณภาพน้ำชลประทาน ด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

7. สำนักงานบริหารจัดการน้ำชลประทาน มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก วางแผน ควบคุม และกำกับดำเนินการส่งน้ำและบำรุงรักษาในเขตพื้นที่โครงการ ซึ่งประกอบด้วย การดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรน้ำที่เหมาะสม การกำหนดแผนการเพาะปลูกและชนิดของพืชที่เหมาะสมกับฤดูกาล การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานด้านส่งน้ำ การพัฒนากฎการปฏิบัติการอ่างเก็บน้ำ (Rule Curve) การติดตั้งระบบควบคุมอาคารชลประทานอัตโนมัติระบบทางไกล การติดตั้งระบบมาตรวัดน้ำอัตโนมัติ การตรวจสอบการสูญเสียน้ำชลประทาน การจัดทำแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตชลประทาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพการบริการด้านการจัดการส่งน้ำและบำรุงรักษา (O&MQA) การดำเนินการรักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทาน โดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดินทำการเกษตรในเขตโครงการ การประสานงาน/ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจในเขตชลประทาน การประสาน/ส่งเสริมการเกษตรอินทรีย์ในเขตชลประทาน ตลอดจนการเพิ่มการพัฒนาระบบชลประทานในไร่นาในเขตชลประทาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพน้ำชลประทาน โดยการตรวจสอบคุณภาพน้ำชลประทาน ประกาศเขตควบคุมคุณภาพน้ำชลประทาน ตลอดจนการปรับปรุงคุณภาพน้ำชลประทานด้วยเทคโนโลยีชีวภาพหรือการใช้ธรรมชาติช่วยธรรมชาติโดยการใช้โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้นแบบในการดำเนินการ การดำเนินการซ่อมแซม บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทานอย่างต่อเนื่อง โดยการตรวจสอบ/จัดทำบัญชีอาคารชลประทาน การประเมินสถานภาพอาคารในระบบชลประทาน การจัดทำแผนการซ่อมแซม/ปรับปรุงอาคารชลประทานและระบบชลประทาน โดยเน้นถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ การซ่อมแซม บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทาน ตลอดจนการพัฒนาระบบการควบคุมอาคารบังคับน้ำให้เป็นระบบอัตโนมัติ การดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ดำเนินงานด้านส่งน้ำและบำรุงรักษา โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและป้องกันภัยจากน้ำ การดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ โดยการพัฒนา/รักษาระบบระบายน้ำ และการพัฒนาให้เป็นพื้นที่แก้มลิงในเขตโครงการ การดำเนินการในการรักษาทางน้ำชลประทาน โดยการดำเนินการประกาศทางน้ำชลประทานตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อประโยชน์ในการกิจการชลประทาน และดำเนินการจัดเก็บค่าน้ำชลประทานนอกภาคเกษตรตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เพื่อนำเงินเข้าเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน การดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนได้รับทราบถึงการดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ โดยแจ้งข่าวในสื่อต่าง ๆ และประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ ตลอดจนการดำเนินการบริหารสินทรัพย์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อกิจกรรมด้านการชลประทาน อีกทั้งดำเนินการบริหาร ควบคุมและกำกับ งานด้านงบประมาณ งานด้านธุรการ งานด้านการเงินและพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องของทางราชการ ตลอดจนดำเนินการในภารกิจอื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

8. สำนักงานพัฒนาระบบชลประทานระดับไร่นา 1- 17 มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บท ศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการใน ด้านวิศวกรรม ได้แก่ การวิเคราะห์สภาพน้ำต้นทุน สภาพระบบส่งน้ำ สภาพการบริหารจัดการน้ำ วิเคราะห์ความเหมาะสมทางด้านดินและเกษตรกรรม ในการสนับสนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม การจัดเขตปลูกพืชเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพทางการเกษตรในรูปแบบที่เป็นบูรณาการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและภาคเอกชน วิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการวิเคราะห์ค่าลงทุนและผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับ กำหนดรูปแบบและวางแผนพัฒนาระบบชลประทานระดับไร่นา (On – Farm Development) ที่เหมาะสม วางแผนและบริหารจัดการงานก่อสร้างระบบชลประทานระดับไร่นา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และที่กำหนดในกฎกระทรวง ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานก่อสร้างให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้งบประมาณ ตรวจสอบและประเมินผลด้านศาสตร์ของงานที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความเข้มแข็งและมีความรู้ในการบริหารจัดการน้ำระดับไร่นา เพื่อให้การดำเนินงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำชลประทานให้เกิดประสิทธิผลและประโยชน์อย่างสูงสุด โดยมุ่งเน้นพัฒนาระบบชลประทาน ให้สามารถแพร่กระจายน้ำไปสู่พื้นที่เพาะปลูกได้อย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ตามช่วงเวลาและปริมาณที่พืชต้องการ พร้อมทั้งระบายน้ำส่วนที่เกินความต้องการออกจากแปลงเพาะปลูกได้สะดวกรวดเร็วจัดทำแผนการปฏิบัติงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว ควบคุมรับผิดชอบในการตรวจสอบเขตและฝั่งลักษณะคันคูน้ำ พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดเพื่อเสนอขอประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตดำเนินงานคันคูน้ำ ตลอดจนดำเนินการขอ

ประกาศผังลักษณะน้ำให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 รวมทั้งการขอแก้ไขผังคูน้ำ จัดการประชุมชนเพื่อขอใช้ที่ดินของราษฎร ดำเนินการก่อสร้างพร้อมทั้งการให้คำแนะนำแก่เกษตรกรและเจ้าของที่ดินในปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานส่งเสริมการใช้น้ำชลประทาน บูรณาการงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค, ส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ให้คำแนะนำแก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการทำเกษตร เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนทางการเกษตร โดยประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการพัฒนาอาชีพและมีรายได้เพิ่มขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มั่นคง รวมทั้งดำเนินการส่งเสริมพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำ ให้มีความเข้มแข็งและมีความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการน้ำระดับแปลงนาและการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพ ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนในพื้นที่ก่อสร้างระบบชลประทานในไร่นา ในรูปแบบยุวชลกร เพื่อเป็นแกนนำในการบริหารจัดการน้ำในระบบชลประทานระดับไร่นา (โดยเฉพาะพื้นที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้) ดำเนินการวิจัยและพัฒนางานด้านบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นา และงานก่อสร้าง ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดำเนินการให้คำแนะนำตรวจสอบการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งน้ำ และดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานระดับไร่นาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จ อีกทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ การดำเนินงานพัฒนาระบบชลประทานในไร่นาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับพื้นที่โครงการชลประทานขนาดเล็กซึ่งถ่ายโอนไปแล้ว ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

9. สำนักงานพัฒนาแหล่งน้ำ 1-2 มีหน้าที่รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก วางแผนควบคุมและบริหารงานก่อสร้างอาคารชลประทานประเภทต่าง ๆ อาทิ เช่น เขื่อนเก็บกักน้ำ ประตูระบายน้ำ ทำนบ ฝ่าย คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ ระบบชลประทานในแปลงนา คันกั้นน้ำ ถนนบนคันคลอง ระบบระบายน้ำ เขื่อนป้องกันตลิ่ง ระบบชลประทานประเภทอื่น ๆ ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่หนึ่งจังหวัดขึ้นไป ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของแต่ละพื้นที่ ประกอบไปด้วย งานพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับอุปโภค-บริโภค เกษตรกรรม ประมง ปศุสัตว์ ท้องเที่ยว งานเพิ่มพื้นที่การเกษตร งานป้องกันและบรรเทาอุทกภัย และงานพัฒนาเพื่อความมั่นคงของประเทศ โดยรับผิดชอบบริหารงานในลักษณะของโครงการก่อสร้างชลประทานขนาดกลาง โครงการก่อสร้างชลประทานขนาดเล็ก โครงการก่อสร้างทางชลประทาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง และโครงการพิเศษอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามแผนงานงบประมาณที่กำหนดไว้ และหรือเงินนอกงบประมาณที่ได้รับ รวมทั้งการตรวจสอบวิเคราะห์ ติดตามประเมินผลงานก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานถูกต้องตามหลักวิชาการ และตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องเรียนต่าง ๆ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย แบ่งการดำเนินการเป็น 2 ลักษณะงาน คือ

9.1 งานด้านวิชาการ (Academic Matter) ดำเนินการศึกษาและการวางแผนพัฒนา จัดหาแหล่งน้ำในเขตลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ เพื่อส่งเสริมพัฒนาการเกษตร กระจายการชลประทานให้ มีน้ำใช้อย่างทั่วถึง วางระบบแผนปฏิบัติงานเตรียมความพร้อมสำหรับงานพิจารณาความเหมาะสม เบื้องต้น (Rapid Appraisal) งานสำรวจ งานออกแบบ งานสำรวจด้านธรณี-ปฐพี กำหนดแผนและ วางแนวทางแก้ไขปัญหาค้นคว้าและน้ำท่วมซ้ำซากโดยจัดหาพื้นที่เก็บกักน้ำ ชะลอน้ำ เพื่อช่วยเหลือ และบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร วางแผนจัดทำและพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ วิธีการต่าง ๆ ในด้านวิศวกรรมเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น วางแผนจัดหาที่ดิน ให้สอดคล้องกับแผนงานก่อสร้าง วางแผนออกแบบนโยบาย หลักเกณฑ์ แนวทางหรือมาตรการ แก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง วางแผนการใช้งบประมาณ แผนการบริหารบุคลากร แผนการใช้เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ สื่อสาร ไฟฟ้าและประปาอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในการเตรียมความพร้อมและวางแผนการก่อสร้าง

9.2 งานด้านอำนวยการและควบคุม (Supervision & Experienced Control) เป็นงาน ที่เข้าข่ายการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ต้องมีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน ดำเนินงาน โดยการนำผลสำรวจภูมิประเทศ รายงานการพิจารณาโครงการ รายงานผลการเจาะสำรวจธรณีฐานราก ข้อมูลอุทกวิทยา (Hydrology Data) มาประกอบการกำหนดนโยบาย แนวทางการออกแบบอาคาร ดำเนินการตรวจสอบให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติแผนงาน รายการคำนวณต่าง ๆ การจัดทำราคางาน การจัดทำงบประมาณ เอกสารประกวดราคา (Specifications) เงื่อนไขข้อกำหนดด้านวิศวกรรม (Term of Reference) บริหารจัดการพร้อมกำกับดูแลการก่อสร้าง (Management and Construction Supervision) กำกับดูแลการตรวจสอบ วิเคราะห์ วิจัย คุณภาพวัสดุ คุณภาพงานก่อสร้าง กำกับดูแลตรวจสอบ สัญญาจ้างและงานก่อสร้างรวมถึงรายการรายละเอียดในการแก้ไข้ปัญหา แก้ไขสัญญา รูปแบบ เพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่มีคุณภาพ มีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัยและประหยัดงบประมาณ ถูกต้อง ตามรูปแบบข้อกำหนดทางหลักวิศวกรรมและข้อสัญญา ตรงตามวัตถุประสงค์การใช้งานและมีประสิทธิภาพสูงสุด ตรวจสอบติดตามประเมินผลงาน รวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ ของงานก่อสร้าง นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์แก้ไข้ปัญหา ให้คำปรึกษา แนะนำการปฏิบัติงาน ถ่ายทอดความรู้ด้าน วิศวกรรมให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาหน่วยราชการ ประชาชนที่สนใจ เพื่อสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และใช้ประกอบการพิจารณาเปิดโครงการใหม่ ประสานงานกับหน่วยราชการ เอกชน ประชาชนที่ เกี่ยวข้อง ดำเนินงานด้านมวลชนสัมพันธ์ ประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงผลได้ผลเสียของโครงการ ทั้งนี้ เพื่อสะดวกในการเข้าปฏิบัติงาน ตรวจสอบการจัดทำรายงานต่าง ๆ ดำเนินการส่งมอบงานที่ก่อสร้าง แล้วเสร็จให้สำนักงานชลประทานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมจัดตั้งกลุ่มพื้นฐานจาก ราษฎรในพื้นที่ เพื่อสอนงาน เรียนรู้วิธีการใช้งาน วิธีดูแลบำรุงรักษา เพื่อใช้ประโยชน์จากอาคาร ชลประทานที่รับมอบไปได้สูงสุด

10. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหาร การดำเนินการ การแก้ไขปัญหาอุปสรรคปฏิบัติงานร่วมกับคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำและจัดหาน้ำไว้สนับสนุน กิจกรรมด้านต่าง ๆ พิจารณาศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ทดลอง เพื่อหารูปแบบการพัฒนาในด้าน การเกษตรกรรมที่มีความเหมาะสม รวมทั้งการจัดหาน้ำไว้สำหรับเพื่อการอุปโภค-บริโภค ของหมู่บ้าน รอบบริเวณศูนย์ ฯ และโครงการบริการการพัฒนาในพื้นที่ระดับต่าง ๆ ตลอดจนเป็นศูนย์กลาง รวบรวมข้อมูลและการถ่ายทอดเทคโนโลยีอันเกิดจากการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ทดลอง ให้ ประชาชนสามารถเรียนรู้ได้อย่างเบ็ดเสร็จในลักษณะ One Stop Service เพื่อการยกระดับฐานะความ เป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น ติดต่oprะสานงานและร่วมพิจารณาวางแผนกับส่วนราชการต่าง ๆ และ ชุมชนที่เกี่ยวข้องในลักษณะบูรณาการ ให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงาน เสนอแนะ ข้อควร ปรับปรุงและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยการนำเอารูปแบบการพัฒนาศูนย์ศึกษา ฯ ที่ ประสบความสำเร็จในฐานะต้นแบบ ไปดำเนินการขยายผล รวมทั้งติดตาม ประเมินผลงาน เร่งรัด การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ ฯ กำหนด ตลอดจน ปฏิบัติ หน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

10.1 กลุ่มบริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการอำนวยการ และประสานงาน กำกับ ดูแลควบคุม ตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารทั่วไปในการปฏิบัติ งานด้าน ธุรกิจ การเจ้าหน้าที่ การเงินและบัญชี พัสดุครุภัณฑ์ การรักษาความปลอดภัย ฝ่ายปฏิบัติการ เครื่องจักรกล เกี่ยวกับการดูแลรักษาการใช้ยานพาหนะ เครื่องจักรกล เครื่องมือสื่อสารรวมทั้งการ ซ่อมแซมบำรุงรักษาเครื่องกลอื่น ๆ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศ การ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ผลการศึกษาค้นคว้า วิจัย และทดลอง ซึ่งได้ผลสำเร็จแล้ว เพื่อขยายผล หมู่บ้านบริวารรอบศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ การผลิตสื่อทางด้านโสตทัศนศึกษา จัดทำการ ประชาสัมพันธ์ทางเว็บไซต์ ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ แผ่นพับ และรายงานผลการ ดำเนินงานประจำปี รวมทั้งออกอากาศทางสถานีวิทยุ กระจายเสียงแห่งประเทศไทย เพื่อให้ส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ นิสิต นักศึกษา เกษตรกรและประชาชนทั่วไปได้ทราบ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ และรับผิดชอบการบริหารงานในลักษณะบูรณาการกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่มาร่วมปฏิบัติงาน ณ ศูนย์ศึกษาการพัฒนา อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อันได้แก่ เกษตรจังหวัด, ปศุสัตว์จังหวัด ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด , ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด, นายแพทย์ สาธารณสุข, พัฒนาการจังหวัด, อำเภอเมือง, อำเภอต่าง ๆ, สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร, ศูนย์บริการวิชาการด้าน พืชและปัจจัยการผลิต, ศูนย์วิจัยข้าว, สหกรณ์จังหวัด โครงการชลประทาน, สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.), สำนักงานจังหวัด, ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบริหารงาน โดยการประสาน การปฏิบัติการด้านบริหารกับกิจกรรมต่าง ๆ ภายในศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ เกี่ยวกับงานด้าน

ธุรการ, การเงิน และพัสดุ, ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายช่างกล โดยให้คำแนะนำปรึกษาในด้านต่าง ๆ อาทิ การบริหารงานบุคคล การขอใช้ยานพาหนะ เครื่องจักร เครื่องมือสื่อสารการขอเบิกพัสดุ ครุภัณฑ์ การส่งเอกสารขอเบิกเงินงบประมาณ และนอกงบประมาณ

การปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้ากลุ่มบริหาร จะต้องมีความรอบรู้และปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณการเงิน การคลัง การพัสดุ เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติงานให้ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ซึ่งการบริหารงานแบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบในลักษณะการบริหารงานแบบบูรณาการกับส่วนราชการต่างๆ และกิจกรรมที่ร่วมดำเนินงานภายในศูนย์ฯ โดยมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ กลั่นกรอง ประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งด้านเหตุผลและกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อกำหนดวิธีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านธุรการและการเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี พัสดุครุภัณฑ์ การรักษาความปลอดภัย การบำรุงรักษา การใช้อาคารสถานที่ราชการ ตลอดจนดำเนินการด้านสวัสดิการต่าง ๆ ตรวจสอบหลักฐานต่าง ๆ ก่อนการเบิกจ่ายเงินให้ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงิน พ.ศ. 2520 และแก้ไขเพิ่มเติม ตรวจสอบและลงทะเบียบบสำคัญทุกประเภทควบคุมงบประมาณตามการอนุมัติเงินประจำงวดของสำนักงบประมาณตรวจสอบการจัดซื้อ/จ้างภายในอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ จัดทำบัญชีพัสดุ ทะเบียบบครุภัณฑ์ การจัดการด้านคลังพัสดุ การจำหน่ายพัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม การโอนย้าย การลาออกบ่าหนึ่งบำนาญ การพิจารณาความคิดความชอบงานนิติการอื่น อำนวยการในการติดต่อประสานงานระหว่างคณะทำงานที่มีส่วนราชการต่าง ๆ ให้ปฏิบัติงานด้วยความสะดวกสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน ให้คำปรึกษาแนะนำด้วยเหตุผลตามหลักวิชาการที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ทางด้านการบริหารการเงินและบัญชี ด้านการพัสดุ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่รับผิดชอบในลักษณะการบริหารงานแบบบูรณาการกับส่วนราชการต่างๆ และกิจกรรมที่ร่วมดำเนินงานภายในศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ รวบรวมข้อมูลและสถิติซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านการศึกษา ทดลอง วิจัยต่าง ๆ ของศูนย์ ฯ เพื่อบริการข่าวสารความรู้ หาวิธีการนำเสนอข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกร และผู้สนใจทั่วไปควบคุมและสั่งการในการผลิตวัสดุ อุปกรณ์ เอกสารต่าง ๆ สำหรับใช้ในงานโสตทัศนศึกษา รวมทั้งรับผิดชอบงานด้านประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ผลงานต่าง ๆ ภายในศูนย์ ฯ อันได้แก่ งานชลประทาน, งานศึกษาและพัฒนาหมู่บ้านตัวอย่าง, งานศึกษาและพัฒนาเกษตรกรรม, งานสาธิตส่งเสริมและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการประมง, งานส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือน, งานศึกษาและพัฒนาป่าไม้, งานส่งเสริมการเกษตร, งานส่งเสริมสาธารณสุข, งานฝึกอบรมและ

ถ่ายทอดเทคโนโลยี ได้ศึกษาค้นคว้าทดลอง และสาธิตผลการดำเนินงานเพื่อขยายผลไปยังหมู่บ้าน รอบศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ เช่น รูปแบบทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ, การส่งเสริมให้มีการบำรุงรักษาและพัฒนาป่าไม้ในเขตของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ ด้วยระบบชลประทาน การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจและนำผลผลิตมาแปรรูปเป็นสินค้าเกษตรอุตสาหกรรม, ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพทางการเกษตรต่าง ๆ เช่น การปศุสัตว์และการประมง โดยการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน ฯ การออกกระจายเสียงทางสื่อสารมวลชน โดยการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย การจัดทำแผ่นพับเผยแพร่ ให้ส่วนราชการ, รัฐวิสาหกิจ เกษตรกรและประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงผลการดำเนินงานของศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ อีกทั้งยังได้นำข้าราชการ นิสิต นักศึกษาเกษตรกร และประชาชนทั่วไปที่สนใจ ที่ได้เข้ามาแวะชมศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ ได้นำพาให้เห็นสภาพความเป็นจริง ให้ความรู้ บรรยายการทำงานของกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ยังมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี เพื่อให้ได้ทราบถึงผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา เพื่อเผยแพร่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ(สำนักงาน กปร.), กรมชลประทาน, สำนักกิจกรรมพิเศษ, สำนักชลประทาน, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, สำนักงานจังหวัด, มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทราบถึงผลการดำเนินงานเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการ

3) ฝ่ายปฏิบัติการเครื่องกล มีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุม ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในฝ่ายช่างกลและกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทราบถึงการบำรุงรักษาเครื่องจักร เครื่องสูบน้ำ เครื่องจักรกลหนัก การใช้และการบำรุงรักษาเครื่องจักรกลต่าง ๆ เครื่องมือเครื่องใช้ด้านการสื่อสาร ยานพาหนะ รวมทั้งเครื่องกวนบานระบาย ตลอดจนควบคุมดูแลระบบไฟฟ้า ประปาถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเครื่องกลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ทันต่อเหตุการณ์

10.2 กลุ่มวิชาการ มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล ประสานการปฏิบัติงานกับคณะทำงาน เพื่อดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ ได้พระราชทานไว้ ทางด้าน การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาป่าไม้ การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาปศุสัตว์ การพัฒนาประมง การพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรม จัดทำผลสรุปการศึกษา ทดลอง วิจัย เพื่อรวบรวมเป็นผลงานด้านวิชาการทางด้านทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และด้านการขยายผลสู่ราษฎร รวมทั้งการจัดทำแปลงสาธิตไว้ในศูนย์ ฯ ในลักษณะพิพิธภัณฑ์ธรรมชาติที่มีชีวิต เพื่อให้เป็นศูนย์สาธิตและบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์ และเพื่อเป็นข้อมูลในการประยุกต์ใช้ หรือสามารถนำข้อมูลไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ทางด้านวิชาการ และใช้ข้อมูลในการอ้างอิงงาน

ศึกษา ทดลองวิจัย ในลักษณะ การต่อยอดงานศึกษาทดลอง วิจัย เชิงวิชาการต่อไป แบ่งหน่วยงาน ภายในออกเป็น 10 กลุ่มงาน

1) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาแหล่งน้ำ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเกี่ยวกับการวิจัยและพัฒนาลุ่มน้ำขนาดเล็ก การศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของแบบฝายต้นน้ำลำธาร การศึกษาเพื่อป้องกันและลดการตกตะกอน ในอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก การศึกษาและพัฒนาแบบจำลอง การฟื้นฟูพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำลำธารจัดทำ แผนงานและงบประมาณประจำปีของศูนย์ ฯ การพิจารณาโครงการเบื้องต้น การสำรวจสภาพพื้นที่ ทางปฐพีวิทยาและธรณีวิทยา สภาพลุ่มน้ำ สภาพการเพาะปลูก สภาพทางอุทกวิทยา การออกแบบ เพื่อการก่อสร้างและบำรุงรักษา การก่อสร้างปรับปรุงและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ การส่งน้ำให้พื้นที่ เพาะปลูกเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการศึกษา ทดลอง วิจัยต่าง ๆ และเพื่อการอุปโภค-บริโภค ภายใน ศูนย์ ฯ หมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์และศูนย์ฯ สาขา ติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานความก้าวหน้า การดำเนินงานของศูนย์ ฯ รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์ และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้หรือสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่าง เหมาะสม ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาป่าไม้ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาป่าไม้เกี่ยวกับ การศึกษาข้อมูลพื้นฐานทางอุตุนิยมวิทยา - อุทกวิทยา การเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า การฟื้นฟูและพัฒนาป่าไม้การส่งเสริมและการควบคุมไฟป่า ให้มีประสิทธิภาพ การศึกษาการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง องค์ประกอบและความหลากหลายของระบบ นิเวศน์ ลุ่มน้ำ การศึกษารูปแบบการจัดการเพื่อการพัฒนาป่า การศึกษาการทำหน้าที่ของระบบ นิเวศน์ลุ่มน้ำ รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์และ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

3) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาที่ดิน มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับการศึกษาพัฒนาวิธีการและรูปแบบการอนุรักษ์ดิน และน้ำการปรับปรุงบำรุงดิน การศึกษาและสาธิตการใช้หญ้าแฝก การขยายพันธุ์หญ้าแฝก การศึกษาการเปลี่ยนแปลงความอุดม สมบูรณ์ของดิน รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อ ประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์และเพื่อให้ ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

4) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาเกษตรกรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการปลูกพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม ศึกษาและทดสอบการปลูกพืชสวน พืชไร่ ข้าว หม่อน พืชสมุนไพร และเห็ด เพื่อให้ได้รูปแบบการ จัดการด้านการใช้ทรัพยากรดิน น้ำและปุ๋ย ได้อย่างเหมาะสมกับพื้นที่ตลอดจนถึงการเพิ่มผลผลิต และการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรม ประชาสัมพันธ์และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

5) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาปศุสัตว์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัยทางด้านการพัฒนาปศุสัตว์ เกี่ยวกับการศึกษาการเลี้ยงโคนม การศึกษาการเลี้ยงไก่เนื้อ การศึกษาสัตว์เศรษฐกิจ ของเกษตรกรหมู่บ้านเป้าหมาย การศึกษาพืชอาหารสัตว์ การศึกษาสัตว์ เล็กและสัตว์ปีก รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์ และเพื่อให้ประชาชนทั่วไป ได้นำไปประยุกต์ใช้

6) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาประมง มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัยทางด้านการพัฒนาประมงเกี่ยวกับการศึกษารูปแบบการทำประมงในอ่างเก็บน้ำ การสำรวจชลชีววิทยาและ ทรัพยากรประมง ศึกษาการเพาะพันธุ์และอนุบาลปลาในรูปแบบต่าง ๆ ศึกษาการเลี้ยงปลาในพื้นที่ต้นน้ำรวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการฝึกอบรม ประชาสัมพันธ์และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

7) กลุ่มงานศึกษาและพัฒนาสาธารณสุข มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุนเกษตรกรให้มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อ ส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้างและส่งเสริมให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี เพื่อยกระดับ คุณภาพชีวิตและพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎร ในหมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ ฯ และ โครงการบริการ การพัฒนาในระดับพื้นที่

8) กลุ่มงานส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัว มีหน้าที่รับผิดชอบในการ ส่งเสริมสนับสนุนเกษตรกร ให้มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึก ที่ดีต่อส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้าง โดยส่งเสริมให้มีการจัดทำบัญชีฟาร์ม บัญชีครัวเรือน ส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎร ในหมู่บ้าน รอบบริเวณศูนย์ ฯ และ โครงการบริการ การพัฒนาในระดับพื้นที่

9) กลุ่มงานส่งเสริมการเกษตร มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการศึกษา ทดลอง วิจัย ทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการปลูกพันธุ์พืชและปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม ศึกษาและ ทดสอบการปลูกพืชสวน พืชไร่ ข้าว หม่อน พืชสมุนไพร และเห็ด เพื่อให้ได้รูปแบบการจัดการด้าน การใช้ทรัพยากรดิน น้ำและปุ๋ย ได้อย่างเหมาะสมกับพื้นที่ตลอดจนถึงการเพิ่มผลผลิตและการพัฒนา อย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำเอกสารทางวิชาการ เพื่อประกอบการฝึกอบรมประชาสัมพันธ์และ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้นำไปประยุกต์ใช้

10) กลุ่มงานพัฒนาชุมชน มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมสนับสนุน เกษตรกรให้มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้างและส่งเสริมให้มีกลุ่มอาชีพกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มออม ทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎร ใน หมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ ฯ และ โครงการบริการ การพัฒนาในระดับพื้นที่

10.3 กลุ่มขยายผล มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำผลการศึกษา ทดลอง วิจัยของศูนย์ ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เกี่ยวกับการฟื้นฟูพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำลำธาร การส่งเสริม และพัฒนาการใช้น้ำ การเกษตร การปศุสัตว์ การพัฒนาที่ดิน การพัฒนาอาชีพและอุตสาหกรรมใน ครัวเรือน ไปสู่เกษตรกรและประชาชนทั่วไป ในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการ และปัจจัยที่จำเป็นโดยการประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมและสาธิต ด้วยวิธีการปฏิบัติอย่างง่าย ๆ และประหยัด สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพพึ่งพาตนเองได้รวมทั้งส่งเสริมอาชีพ ภาคนอกเกษตร เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของราษฎรและชุมชน ให้มีอาชีพและรายได้ที่ เหมาะสม และมั่นคง ตลอดจนมีพัฒนาศักยภาพทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีจิตสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม

1) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ รับผิดชอบในการบริหารส่งเสริมและการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ด้านป่าไม้ น้ำ และดิน ตาม แนวพระราชดำริ เช่น การฟื้นฟูป่าไม้ ต้นน้ำลำธารด้วยฝายต้นน้ำ, การส่งเสริมพัฒนาการบริหาร จัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำพระราชดำริ, การส่งเสริมพัฒนาการปรับปรุงบำรุงดิน และการถ่ายทอด สนับสนุนกลุ่มราษฎรให้รู้จักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง รวมทั้งดำเนินการจัดทำ ตัวชี้วัดติดตามวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพป่าไม้ น้ำ และดินในพื้นที่ศูนย์ ฯ 11,000 ไร่ หมู่บ้านรอบศูนย์ ฯ และพื้นที่ศูนย์ ฯ สาขา 3 จังหวัดใกล้เคียง

2) กลุ่มงานส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ มี หน้าที่รับผิดชอบในการนำผลการศึกษา ทดลอง วิจัย ที่ประสบความสำเร็จของศูนย์ ฯ ไปส่งเสริม สนับสนุนขยายผลการประกอบอาชีพเกษตรแบบพอเพียงตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตาม แนวพระราชดำริให้กับเกษตรกรในเขตพื้นที่หมู่บ้านรอบศูนย์ ฯ และพื้นที่อื่น ๆ ในเขตภาคอีสาน

3) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนากาใช้น้ำ มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและ วางแผนการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำชลประทาน แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยการจัดตั้งกลุ่มในการบริหาร จัดการน้ำ ให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งการ ส่งเสริมการใช้น้ำและอบรมภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

4) กลุ่มงานฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยี มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและ วิเคราะห์ ความต้องการในการฝึกอบรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมดำเนินการ ฝึกอบรมให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งการ อบรมภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ จัดตั้งกลุ่มเครือข่ายงานขยายผลในรูปแบบผลสำเร็จของศูนย์ ฯ สู่เกษตรกรในพื้นที่อื่น ๆ ในเขตภาคอีสาน เพื่อเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรได้เรียนรู้และได้สัมผัสองค์ความรู้ ต่าง ๆ อย่างจริงจังและนำความรู้ที่ได้ไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ตลอดจนติดตาม ประเมินผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการจัดการฝึกอบรม

5) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริม สนับสนุนเกษตรกรให้มีการพัฒนาตนเอง ทั้งทางด้านจิตใจ ความคิด มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อ

ส่วนรวม มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีโลกทัศน์กว้างและส่งเสริมให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี โดยส่งเสริมให้มีการจัดทำบัญชีฟาร์มบัญชีครัวเรือน ส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้มีการลดการใช้สารเคมี เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และพัฒนาการทางสังคมของชุมชนและราษฎรในหมู่บ้านรอบบริเวณศูนย์ ฯ และโครงการบริการการพัฒนาในระดับพื้นที่

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

1. กล่าวนำ

ยุทธศาสตร์เป็นคำที่มีการกล่าวถึงมาตั้งแต่ครั้งอดีต โดยเป็นคำที่เริ่มกำเนิดมาจากคำศัพท์เฉพาะในทางทหาร แต่ปัจจุบันได้มีการนำมาใช้ในองค์กรต่างๆ อย่างแพร่หลาย ซึ่งยุทธศาสตร์หรือ Strategy มาจากภาษากรีกคือ Stratēgos โดยมีรากคำศัพท์มาจากคำว่า Stratos ที่มีความหมายว่า "กองทัพ" และคำว่า Agein หมายถึง "การนำ" หรือ "คำแนะนำ" หรือ "การเคลื่อนย้าย" ของผู้นำกองทัพกรีกในสมัยโบราณ (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2554, หน้า 182) ดังนั้น Strategy จึงหมายถึงวิธีการหรือแนวทางในการนำกองทัพ ปัจจุบันคำว่า ยุทธศาสตร์จะถูกนำมาใช้อย่างสับสนปนเปื้อนกับคำว่า "กลยุทธ์" ในหน่วยงานระดับต่าง ๆ จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงทั้งในทางวิชาการ และในทางปฏิบัติในการนำคำว่า ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์มาใช้งาน ซึ่งธีรนนท์ นันทขว้าง (2555, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงระดับของหน่วยงานที่ควรใช้คำว่า ยุทธศาสตร์ได้นั้น ให้พิจารณาได้จากความเป็นอิสระในการกำหนดเป้าหมาย และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินการ ซึ่งถ้าหน่วยงานนั้นสามารถกำหนด เป้าหมาย วิธีการ และทรัพยากรได้เองแล้ว หน่วยงานนั้นควรที่จะสามารถใช้คำว่ายุทธศาสตร์ได้ ดังนั้น ความสามารถในการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์จึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับหรือขนาดขององค์กร แต่จะอยู่ที่ขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรในการกำหนดเป้าหมาย และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินการนั่นเอง

2. ความหมาย

Willie Pietersen (2002, p. 43) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง การใช้ทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกันอย่างชาญฉลาด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการแข่งขัน การกำหนดยุทธศาสตร์จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดชุดของทางเลือกที่ถูกต้อง

Alan W. Steiss (2003, p. 1) ได้อธิบายไว้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรภาคธุรกิจ และนำมาใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำหรับในองค์กรภาครัฐ ยุทธศาสตร์จะถูกใช้เป็นวิธีการในการบรรลุเป้าหมาย

Gerry Johnson, Kevan Scholes & Richard Whittington (2006, p. 7) ได้ให้คำจำกัดความของยุทธศาสตร์ไว้ว่า ยุทธศาสตร์เป็นกรอบและทิศทางระยะยาวขององค์กร โดยมีการจัดสรรทรัพยากรท่ามกลางภาวะแวดล้อมที่ท้าทายเพื่อให้เกิดประโยชน์กับองค์กร รวมถึงมีความสอดคล้องกับความต้องการทางการตลาด และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้ให้ความหมายว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางในการบรรลุจุดหมายของหน่วยงาน โดยเน้นความมีประสิทธิภาพ

และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับที่จัดทำขึ้นจะสะท้อนถึงบทบาทภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ ระบบและกระบวนการทำงาน และอัตรากำลังที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐในปัจจุบัน และเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 1) ได้กล่าวว่า การบริหารยุทธศาสตร์ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่กลมกลืนเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารตามเป้าหมายที่กำหนด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555, ออนไลน์) ได้ให้นิยามของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุบนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น และปัญหา/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ธีรนนท์ นันทขว้าง (2555, ออนไลน์) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์เป็นศาสตร์และศิลป์ในการนำพาองค์กรไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้ทรัพยากรทั้งหมดที่มี ทั้งนี้ เป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้นจะมีความสอดคล้องและมีห้วงระยะเวลาที่เหมาะสม และต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

สรุปได้ว่า แผนยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนงานระยะยาวที่ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ หรือแผนทั้งหมดขององค์กรเอาไว้ด้วยกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้องค์กรได้ใช้เป็นการรอบความคิดในการบริหารจัดการในระยะยาวและนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการในแต่ละระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้น การพัฒนายุทธศาสตร์ขององค์กรจึงเป็นการมองไปสู่อนาคตภายใต้การพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติขององค์กร โดยมีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ อย่างรอบคอบ และขับเคลื่อนกิจกรรมไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด

3. ความสำคัญ

แผนยุทธศาสตร์ถือเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการบริหารงานของทุกองค์การ เนื่องจากเป็นการประกาศแนวทางเป้าหมายการปฏิบัติงานในอนาคต เพื่อให้พนักงานทุกคนในองค์การได้รับรู้ เกิดความผูกพัน และยึดถือในทางปฏิบัติ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์จะช่วยควบคุมทิศทางขององค์การให้ไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดผลการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

แผนยุทธศาสตร์จึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้้องค์การมีสมรรถนะในการปฏิบัติงานเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากมีทิศทางและมีความชัดเจนในการปฏิบัติที่ช่วยให้พนักงานรับรู้และเข้าใจได้ตรงกัน ซึ่งจะมีผลอย่างยิ่งต่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์การตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญต่อองค์การอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ (1) ช่วยให้องค์การมีการวางแผนการปฏิบัติงานในระยะกลางจนถึงระยะยาว (2) มีการทบทวนและวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องก่อนวางแผน ซึ่งจะช่วยลดข้อผิดพลาดและมีการกำหนดทิศทางภายใต้ข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบัน (3) ทำให้องค์การมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีการจัดทำกลยุทธ์และแสวงหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการบรรลุผลสำเร็จ (4) ช่วยให้องค์การมีการตรวจสอบ ประเมินผลงานทบทวน เพื่อให้มีการปรับปรุงแผนงานและเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง (จักษวัชร ศิริวรรณ, 2555, ออนไลน์)

4. องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2548, หน้า 79) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้ การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การกำหนดภารกิจ (Mission) การกำหนดเป้าประสงค์ขององค์การ (Corporate Goal) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์การ (Organization's Key Performance Indicators) และการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) เป้าประสงค์ (Goal) ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) เป้าหมาย (Target) กลยุทธ์ (Strategies) แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategies Map) และแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

พสุ เดชะรินทร์ (2554, หน้า 11) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ของส่วนราชการไว้ดังนี้ วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) เป้าประสงค์ (Goal) ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators) เป้าหมาย (Target) กลยุทธ์ (Strategies) โครงการ (Projects) งบประมาณ (Budget)

จากองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ที่นักวิชาการได้กล่าวถึงข้างต้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาสรุปและให้ความหมายดังนี้

4.1 วิสัยทัศน์ (Vision)

John P. Kotter (1996, p. 68-69) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพอนาคตที่นำมาทำให้กระจ่างว่าทำไมบุคคลต้องสร้างขึ้นในอนาคต ซึ่งสิ่งที่สร้างขึ้นนั้นสามารถกระตุ้นให้บุคคลมุ่งมั่นและดำเนินการไปสู่ในทิศทางที่เปลี่ยนแปลงและทิศทางที่ถูกต้อง ซึ่งสามารถช่วยให้เกิดการประสานการปฏิบัติในความแตกต่างระหว่างบุคคล แม้ว่าจะมีบุคคลจำนวนมากก็สามารถดำเนินการไปด้วยดีและรวดเร็ว

Nicola J. Phillips (1997, p. 7) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ คือ สิ่งที่สามารถกำหนดกรอบการทำงานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติและให้นโยบายต้องอาศัยการแสดงความคิดเห็นที่กว้างขวางและชัดเจน แต่ในเวลาเดียวกันนำไปสู่สิ่งที่ไกลออกไปได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548, หน้า 32) ได้กล่าวว่า วิสัยทัศน์เป็นถ้อยแถลงที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็น "จุดหมาย" ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า เพราะเราเชื่อว่า หากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น แล้วจะส่งผลให้เกิดคุณค่าหรือค่านิยมบางประการที่เรายึดถือ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง สิ่งที่ยอยากให้หน่วยงานเป็นในอีก 3-5 ปีข้างหน้า หรือเป้าหมายหลักขององค์กร

สรุปได้ว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง การมองภาพฝันในอนาคตขององค์กร โดยต้องกำหนดจุดหมายปลายทาง ให้เชื่อมโยงกับภารกิจเข้าด้วยกัน จุดหมายปลายทางต้องชัดเจน และมีความเป็นไปได้

4.2 พันธกิจ (Mission)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548, หน้า 32) ได้กล่าวว่า พันธกิจเป็นข้อความหรือถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะหรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับลักษณะการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการนำเสนอ และปณิธานหรือปรัชญาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขอบเขตของบทบาทหน้าที่หลักหรือขอบเขตของกิจกรรมที่มุ่งเน้นเป็นพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า พันธกิจ หมายถึง กรอบขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหลัก

ชูชัย ศรชานี และวรางคณา ผลประเสริฐ (2554, หน้า 33) ได้กล่าวว่า พันธกิจคือภารกิจพื้นฐานขององค์กรหรือหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหรือต้องการพัฒนาเปลี่ยนแปลง แก้ไข

หรือปฏิรูปไปในแนวทางใหม่ (Transform) ในห้องค์การก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องและสามารถอยู่รอดได้ในท่ามกลางความผันผวนของสิ่งแวดล้อมทางการบริหารทั้งภายนอก และภายใน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 9) ได้กล่าวว่า พันธกิจ หมายถึง การกำหนดขอบเขตของงาน บทบาท หน้าที่ หรือหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายให้แก่หน่วยงานซึ่งหน่วยงานจะต้องมีหรือต้องทำให้เกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จ หรือบรรลุวิสัยทัศน์ในระยะเวลาที่กำหนด

สรุปได้ว่า พันธกิจ หมายถึง กรอบหรือขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงาน การกำหนดพันธกิจ สามารถทำได้โดย นำภารกิจ (หรือหน้าที่ความรับผิดชอบ) แต่ละข้อที่หน่วยงานได้รับมอบหมายตั้งแต่แรกก่อตั้ง มาเป็นแนวทาง ทั้งนี้ ผู้จัดทำต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าพันธกิจแต่ละข้อมีความหมายครอบคลุมขอบเขตแค่ไหน และแต่ละข้อมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในขั้นตอนต่อไปเป็นไปอย่างสะดวกและถูกต้อง

4.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ประเด็นหลักที่ต้องคำนึงถึงต้องพัฒนาต้องมุ่งเน้น

ฉัตรมงคล แน่นหนา (2554, หน้า 14) ได้กล่าวว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ประเด็นสำคัญหรือจุดเน้นที่องค์การให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ กำหนดจากการวิเคราะห์ SWOT/นโยบาย/ความต้องการของผู้บริหารระดับสูง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทาง หรือวิธีการที่หน่วยงานดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ หรือทางเลือกที่ดีที่สุดที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่หน่วยงานได้กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

วิโรจน์ มโนพิโมกษ์ (2554, หน้า 77-78) ได้กล่าวว่า ประเด็นด้านยุทธศาสตร์เป็นคำถามเชิงนโยบายขั้นพื้นฐานหรือสิ่งท้าทายที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์การ พันธกิจ และคุณค่าการให้บริการ ต้นทุน การเงินโครงสร้าง และการจัดการ ซึ่งประเด็นทางยุทธศาสตร์มักเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเด็น จุดหมาย (เพื่ออะไร) วิธีทางปฏิบัติ (ทำอย่างไรหรือมากเท่าไร) ปรัชญาขององค์การ (ทำไม) สถานที่ตั้ง (ที่ไหน) ระยะเวลา (เมื่อไหร่)

สรุปได้ว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดประเด็นสำคัญที่หน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา จากการเปรียบเทียบวิสัยทัศน์กับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้

4.4 เป้าประสงค์ (Goal)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า เป้าประสงค์ หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานอยากจะบรรลุเป็นสิ่งที่กำหนดความสำเร็จของสิ่งที่ต้องดำเนินการ

ฉัตรมงคล แน่นหนา (2554, หน้า 15) ได้กล่าวว่า เป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ หมายถึง ความมุ่งหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้นในระดับประเด็นยุทธศาสตร์

วิชรี ว่องอรุณ (2555, ออนไลน์) ได้นิยามคำว่า เป้าหมาย หมายถึง สิ่งที่เป็นตัวกำหนดความต้องการ จุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งองค์กรต้องการที่จะได้รับ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน และวางแผนการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้องค์กรสามารถประสบความสำเร็จยังจุดที่ตั้งใจไว้ได้ ภายในขอบเขตเวลาที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า เป้าประสงค์ หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุประเด็นยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ ซึ่งจะต้องเป็นสิ่งที่ทำง่าย สามารถดำเนินการและประเมินผลได้

4.5 ตัวชี้วัด (Key Performance Indicators)

สมถวิล ชูทรัพย์ (2550, หน้า 172) ได้กล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือกลุ่มของตัวแปรต่างๆ หรือค่าที่สังเกตได้และเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้บ่งชี้ และกำกับแนวทางในการปฏิบัติงาน บ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะการดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือวัดการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางในการติดตามประเมินคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง หมายถึง สิ่งที่จะเป็นตัวบอกว่าหน่วยงานสามารถบรรลุเป้าประสงค์หรือไม่ เป็นสิ่งที่วัดความสำเร็จของสิ่งที่ต้องการดำเนินการและระยะเวลา

ฉัตรมงคล แน่นหนา (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของสิ่งที่ต้องการวัด เช่น เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดควรระบุเป็น ปริมาณ คุณภาพ เป้าหมาย ระยะเวลา ตัวชี้วัดที่ดี ควรตรงกับสิ่งที่ต้องการวัด มีอยู่จริง ไม่ยุ่งยากในการจัดเก็บ

วิชรี วิรัชนิการธรรม (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้

สรุปได้ว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือ ค่าที่สังเกตได้ ซึ่งใช้บ่งชี้บอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน ตัวชี้วัดจึงสามารถใช้เป็นตัวประเมินสถานการณ์หรือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ที่สามารถบอกสถานการณ์ที่เป็นอยู่ หรือที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาที่เราศึกษา เพื่อให้ทราบว่าสถานการณ์นั้นอยู่ในระดับใด มีภาวะความเป็นอยู่อย่างไร

4.6 เป้าหมาย (Target)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า เป้าหมาย หมายถึง ตัวเลขหรือค่าของตัวชี้วัดที่จะต้องไปให้ถึง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 10) ได้กล่าวว่า เป้าหมาย หมายถึง การกำหนดสิ่งหรือผลสำเร็จ หรือผลลัพธ์ที่ต้องการในอนาคตซึ่งหน่วยงานจะต้องพยายามให้เกิดขึ้น โดยทั่วไปจะเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้างๆ ถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากหน้าที่หลักของหน่วยงาน โดยระบุกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับไว้อย่างชัดเจน และจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจที่กำหนดไว้ หน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานควรมีเป้าหมายของตนเองที่ชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

สมพิศ สุขแสน (2554, หน้า 3) ได้กล่าวว่า เป้าหมาย (Targets) เป็นองค์ประกอบที่เป็นผลมาจากการแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้น เป้าหมายจึงเป็นการกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนโดยจะกำหนดเป็นหน่วยนับที่วัดผลได้เชิงปริมาณ และกำหนดระยะเวลาที่จะบรรลุผลสำเร็จนั้นด้วย

สรุปได้ว่าเป้าหมาย หมายถึง แนวทางปฏิบัติหรือจุดมุ่งหมายเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในระยะสั้นๆ ผลลัพธ์/ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นควรจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจขององค์กรที่กำหนดไว้ และสนับสนุนหน่วยงานอื่นในองค์กรซึ่งกันและกัน

4.7 กลยุทธ์ (Strategies)

Robert A. Pitts & David Lei (2006, p. 8) ได้กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึง แนวความคิดแผนซึ่งสามารถสนับสนุนศักยภาพในการแข่งขันของบริษัทให้บรรลุเป้าหมายได้ กลยุทธ์เป็นการออกแบบเพื่อช่วยให้บริษัทมีความได้เปรียบในการแข่งขัน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้นิยามศัพท์ไว้ในตัวแบบ (Template) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยกล่าวว่า กลยุทธ์หรือ หมายถึง สิ่งที่หน่วยงานจะทำเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุตามสิ่งที่ต้องการวัด

ชัยรัตน์ จุสปาโล (2553, หน้า 28) ได้กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรที่น่าเอาข้อได้เปรียบและจุดเด่นในด้านต่างๆ มาใช้ประโยชน์และปรับลดจุดด้อยหรือเอาชนะข้อจำกัดที่มีอยู่เพื่อแสวงหาโอกาสและหลีกเลี่ยงภัยคุกคามซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถอยู่รอด และเจริญเติบโตได้ในระยะยาว รวมทั้งสามารถเอาชนะคู่แข่งได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่

ศักดิ์พันธ์ ดันวิมลรัตน์. (2553, หน้า 19) ได้กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึง การกำหนดวิธีการแนวทางการปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและลดโอกาสความเสียหายเปรียบเพื่อใช้ในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า กลยุทธ์ หมายถึง วิธีการหรือแผนการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีลักษณะเป็นขั้นเป็นตอน มีความยืดหยุ่นพลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมาย

4.8 แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategies Map)

Robert S. Kaplan & David P. Norton (1996, p. 9-13) ได้อธิบายไว้ว่า แผนที่ยุทธศาสตร์ คือ แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ขององค์กรในรูปแบบของความสัมพันธ์ต่อกันในเชิงเหตุและผล (Cause and Effect Relationships) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่องค์กรปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทุกๆ มิติทั้ง 4 มิติของ Balanced Scorecard เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้อธิบายไว้ว่า แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้อธิบายและแสดงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของปัจจัยต่างๆ ตามมุมมองทั้ง 4 มิติของ Balanced Scorecard ซึ่งการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์จะเป็นแนวทางที่ช่วยให้การบริหารองค์กรให้ประสบความสำเร็จ และมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการให้ความสำคัญในการบริหารจัดการผ่านกระบวนการสร้างคุณค่าภายในองค์กร โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์และกรอบแนวทางการสร้างคุณค่าขององค์กรในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนการปฏิบัติงานจริง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า แผนที่ยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนภาพหรือแผนภูมิรูปภาพยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยแสดงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนของแต่ละยุทธศาสตร์ในเชิงเหตุและผล อันจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

อมร นนทสุด และ สุทธิพงษ์ วสุโสภานพ (2555, หน้า 7) ได้กล่าวถึงแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ไว้ว่า เป็นเครื่องมือในการสื่อสารและบริหารจัดการที่จะเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างวิสัยทัศน์หรือยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่เลือกที่จะไปให้ถึงจุดหมายปลายทางในหลายๆ มิติหรือหลายๆ มุมมอง ซึ่งแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์จะช่วยให้เห็นภาพความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ทั้งหลายว่า ยุทธศาสตร์แต่ละตัวนั้นเกี่ยวข้องกับและสัมพันธ์กันในเชิงความเป็นเหตุและผลระหว่างกันและกันอย่างไร เป็นแผนที่ที่จะทำให้ไม่หลงทาง และสามารถวางแผนได้อย่างมีความเข้าใจถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

สรุปได้ว่า แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ขององค์กรในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ที่องค์กรปรารถนาในมุมมองมิติต่างๆ เพื่อนำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ และที่สำคัญแผนที่ยุทธศาสตร์ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือที่จะสื่อสารให้พนักงานได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้ทั้งผู้บริหารและพนักงานมีความเข้าใจในยุทธศาสตร์ขององค์กร ในภาพรวมได้อย่างชัดเจนและถูกต้องตรงกันมากยิ่งขึ้น

4.9 แผนปฏิบัติการ (Action Plan)

John R. Schermerhorn (1989, p. 20-21) ได้กล่าวว่า การวางแผนปฏิบัติการ หมายถึง แผนซึ่งกำหนดขอบเขตที่ระบุถึงกิจกรรม และทรัพยากรที่ต้องการใช้เพื่อปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2547, หน้า 21) ได้อธิบายว่า แผนปฏิบัติการเป็นการแปลความหมายของแผนกลยุทธ์ไปสู่เป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเฉพาะ (Specific Goals) และก่อให้เกิดการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานย่อยขององค์กรและมุ่งเน้นระยะเวลานั้นๆ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้อธิบายไว้ว่า แผนปฏิบัติการ หมายถึง ความคิดหรือวิธีการที่ได้ผ่านการคิดและวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ หรือ SWOT Analysis อย่างละเอียดมาแล้ว สำหรับชี้้นำการดำเนินการตามกลยุทธ์ ที่จะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร ซึ่งการจัดทำแผนปฏิบัติการจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย การจัดสรรทรัพยากร และกรอบเวลาของแผนอย่างชัดเจน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2554, หน้า 22) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การจัดทำแผนปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแปลงแผนงาน/โครงการไปสู่กิจกรรมย่อยในเชิงปฏิบัติ และช่วยควบคุมให้ผู้ปฏิบัติงาน สามารถดำเนินการปฏิบัติงานได้สะดวกยิ่งขึ้น ลดภาระในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรเมื่อไหร่ ลดความเสี่ยงในการควบคุมให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ

สรุปได้ว่า แผนปฏิบัติการ หมายถึง แผนการปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ทั้งระยะสั้นและระยะยาวรวมทั้งรายละเอียดของทรัพยากรที่ต้องใช้และช่วงเวลาที่ต้องทำให้สำเร็จ

5. กรอบแนวคิดในประเด็นกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

จากการทบทวนแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พบว่า มีกระบวนการที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการทบทวนแนวคิดทางวิชาการที่มีความเกี่ยวข้อง และมีความสอดคล้องกับแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมากำหนดตัวแปรในการวิจัยไว้ดังนี้

5.1 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554, หน้า 4-20) ได้แบ่งกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

5.1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน

5.1.2 การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมายยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด

5.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548, หน้า 19-34) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ดังนี้

5.2.1 ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการ

จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบเพื่อดำเนินการตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนดต่อไป

5.2.2 ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ โดยมีกรให้นำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้วย เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์มีความเหมาะสมในการตอบสนองปัญหาความต้องการของสาธารณชน สำหรับการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาอาจใช้วิธีการ Rating Scales ซึ่งมีเกณฑ์ดังนี้ (1) ขนาดของกลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์ (2) ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา (3) ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (4) การยอมรับร่วมกันของชุมชน และ (5) ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา/การดำเนินการ

5.2.3 ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยจะเป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึง โอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค เพื่อเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน

5.2.4 ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์จะช่วยตอบคำถามว่า “ท้องถิ่นต้องการอะไรในอนาคต?” และการกำหนดภารกิจจะช่วยตอบคำถามว่าท้องถิ่นจะต้องทำอะไร เพื่อใคร เพื่อช่วยให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ หากเปรียบวิสัยทัศน์เป็นเสมือนจุดหมายปลายทางแล้ว ภารกิจหลักก็เป็นเสมือนเส้นทางที่ถูกต้องชัดเจนที่จะนำเราไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นโดยสวัสดิภาพ

5.2.5 ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การดำเนินการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และองค์กร ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะสนับสนุนหรือนำไปสู่การบรรลุภารกิจหลักและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ อาจมีกรอบความคิดที่ใช้ในการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนดังนี้ (1) กรอบความคิดวิสัยทัศน์และภารกิจหลัก กล่าวคือ จุดมุ่งหมายต้องสอดคล้องหรือนำไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ (2) กรอบความคิดหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การรักษาและเพิ่มพูนความเจริญอกงามของท้องถิ่น ในลักษณะที่จะเป็นการสืบสานความเจริญอกงามนั้นให้ไปพลูลย์สืบเนื่องไปถึงชั่วลูกชั่วหลาน โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

5.2.6 ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วนคือ (1) วัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น และ (2) วัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/เฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องภายในท้องถิ่น เช่น เรื่องการเกษตรการท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์โดยรวมของท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายตามที่กำหนดโดยภารกิจหลักของท้องถิ่น

5.2.7 ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกย่อยอันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร อันเป็นการตอบคำถามว่า “ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร” ดังนั้น แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นกรอบชี้แนะหรือส่วนหัวกระบวนการของชุดแผนงาน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทั้งวัตถุประสงค์รวมและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วน

5.2.8 ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการพัฒนา ภายในเวลาที่กำหนด จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่างๆ ของกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งในขั้นตอนการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ไว้ด้วยเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

5.2.9 ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนด จากนั้นจะนำร่างแผนฯ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น และคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นระดับต่างๆ ต่อไปตามขั้นตอนของกฎหมาย และเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแล้วจะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

5.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้กำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

5.3.1 ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ปัจจัยยุทธศาสตร์ เป็นการตอบคำถามที่ 1 ปัจจุบันการดำเนินการของเราเป็นอย่างไร โดยใช้ SWOT Analysis ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในขององค์กร

5.3.2 ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดทิศทางของหน่วยงาน เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมของหน่วยงาน

5.3.3 ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ถึงประเด็นสำคัญที่จะต้องมุ่งเน้น/ให้ความสำคัญ เพื่อที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ ซึ่งในการจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดหรือความจำเป็นเร่งด่วนจากภายนอก และความคาดหวังจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญมาเป็นหลักประกอบการพิจารณา

5.3.4 ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดเป้าประสงค์สำหรับแต่ละประเด็น โดยต้องนำประเด็นยุทธศาสตร์มาพิจารณาว่า หากสามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จประเด็นตามยุทธศาสตร์แต่ละข้อแล้ว ใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์และได้รับผลประโยชน์อย่างไร

5.3.5 ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายของแต่ละเป้าประสงค์ โดยต้องพิจารณาหาปัจจัยที่เป็นตัวบ่งชี้ดังกล่าว และต้องมีความชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการกำกับตรวจสอบการดำเนินการตามแผนที่กำหนด

5.3.6 ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดกลยุทธ์หรือสิ่งที่จะทำ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสิ่งที่หน่วยงานต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์แต่ละประการ โดยมีกลยุทธ์ ที่ทำให้บรรลุเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายอย่างชัดเจนด้วย

5.4 จักษุวัชร ศิริวรรณ (2555, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกกำหนดขึ้น มีความเป็นรูปธรรม ปฏิบัติได้จริง อันจะนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ ภารกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กร โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นั้นจะประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

5.4.1 การทำ SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม

5.4.2 การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์

5.4.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ พร้อมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานสนับสนุน

5.4.4 การกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์กรและระดับหน่วยงาน

5.4.5 กำหนดยุทธวิธี หรือแผนงานในการปฏิบัติ

5.4.6 การกำหนดเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม พร้อมกับดัชนีชี้วัดผลงาน

6. สรุปตัวแปรการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นถึงความสอดคล้องของแนวคิดที่นักวิชาการได้นำเสนอเพื่อช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงข้างต้นมาปรับใช้เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรในการวิจัยไว้ดังนี้

6.1 การเตรียมการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
จักษุวัชร ศิริวรรณ (2555)	1. การทำ SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์องค์กร
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554)	1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552)	1. การวิเคราะห์ปัจจัยยุทธศาสตร์ โดยใช้ SWOT Analysis

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดแนวทางและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 2. แจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบเพื่อดำเนินการตามห้วงเวลาและขั้นตอนที่กำหนด 3. รวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญจากแผนชุมชน 4. ใช้เทคนิค SWOT Analysis สำหรับวิเคราะห์ข้อมูล 5. การจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา 6. การประเมินศักยภาพของท้องถิ่นในการพัฒนา

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การเตรียมการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การที่องค์กร มีการกำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องสำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพื่อช่วยให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และรองรับต่อสิ่งที่จะเกิดขึ้น

ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การกำหนดแนวทางและขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2) การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ (3) แนวทางการรวบรวมข้อมูล และ (4) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis

6.2 การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
จักษวัชร ศิริวรรณ (2555)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 2. กำหนดวัตถุประสงค์ 3. กำหนดดัชนีชี้วัดผลงานระดับองค์กร
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดทิศทางของหน่วยงาน (วิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยม) 2. กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 3. กำหนดเป้าประสงค์สำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ 4. กำหนดตัวชี้วัด

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดวิสัยทัศน์ 2. กำหนดภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น 3. กำหนดจุดมุ่งหมาย/เป้าหมายสุดท้าย เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 4. กำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ หมายถึง การที่องค์กร มีการกำหนดทิศทางดำเนินงานในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก ประเด็นยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ และดัชนีชี้วัดสำหรับการดำเนินงาน และช่วยให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีความเหมาะสมในการดำเนินงาน

ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การทบทวน/กำหนดวิสัยทัศน์ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นในปัจจุบัน (2) การทบทวนและกำหนดภารกิจให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่กำหนด (3) การกำหนดภารกิจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และ (4) การกำหนดตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

6.3 การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
จักษุวัชร ศิริวรรณ (2555)	1. กำหนดยุทธวิธี หรือแผนงานในการปฏิบัติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ (สิ่งที่หน่วยงานจะดำเนินการ) 2. วิธีการดำเนินการ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น 2. การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น 3. เป้าหมายที่ได้จากการพัฒนาท้องถิ่น 4. แนวทางการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนพัฒนา

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน หมายถึง การที่องค์กร มีการจัดทำแผนงาน/โครงการ และวิธีการที่เหมาะสม เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

ซึ่งในการศึกษานี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการของประชาชน (2) การบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นกับผู้เกี่ยวข้อง (3) แนวทางการติดตามและประเมินผลความสำเร็จ และ (4) การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจ

6.4 การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เจ้าของแนวคิด	ประเด็น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548)	1. จัดทำร่างแผนฯ และมีการปรับปรุง 2. มีการสื่อสารให้ทราบโดยทั่วกันภายในองค์กร 3. มีการประกาศใช้แผนฯ ออกสู่สาธารณะ

จากตารางดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง การที่องค์กรมีการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานได้รับทราบโดยทั่วกัน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน

ซึ่งในการศึกษานี้ควรประกอบด้วยเรื่อง (1) การจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแนวทางที่ถูกต้อง (2) การทบทวน กลั่นกรอง และปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (3) การสื่อสารเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ทราบโดยทั่วกัน (4) การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์พัฒนาออกสู่สาธารณะ

แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556

1. สภาพการณ์ในปัจจุบัน

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รับอิทธิพลจากลมมรสุม ลมพายุจร สามารถจำแนกฤดูกาลได้ 3 ฤดู โดยฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน ฤดูหนาวเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนมกราคม และฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคม อุณหภูมิ ปริมาณฝนเฉลี่ยผันแปรตามฤดูกาล และในแต่ละปีทำให้ประสบปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งอยู่เป็นประจำ เนื่องจากอยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุมและลมพายุจร ทำให้สภาพทางด้านอุทกวิทยา มีความผันแปรสูง จึงประสบปัญหาอุทกภัยในช่วงน้ำหลากและปัญหาภัยแล้งในช่วงฤดูแล้งอยู่เสมอ

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 512,000 ตารางกิโลเมตร (320 ล้านไร่) โดยลักษณะทางอุทกวิทยา แบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำออกได้เป็น 25 ลุ่มน้ำหลัก และ 254 ลุ่มน้ำย่อย ได้รับน้ำฝนจากที่ตกกระจายทั่วประเทศระหว่าง 800 – 4,400 มิลลิเมตร เฉลี่ยทั้งปีประมาณ 1,424 มิลลิเมตร เป็นปริมาณน้ำฝนรวมในแต่ละปีประมาณ 719,500 ล้านลูกบาศก์เมตร น้ำฝนประมาณ 506,000 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี (ร้อยละ 70) ได้ระเหยสู่ชั้นบรรยากาศและไหลซึมลงในดินส่วนหนึ่ง ป่าไม้และพืชในฤดูฝนนำไปใช้ในการเจริญเติบโตส่วนหนึ่ง และขังตามแอ่งหรือหนองบึงธรรมชาติต่างๆอีกส่วนหนึ่งที่เหลือประมาณ 213,500 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี (ร้อยละ 30) เป็นน้ำท่าซึ่งไหลตามน้ำลำคลองลำห้วยต่างๆ แล้วไหลลงสู่ทะเล ซึ่งถือเป็นปริมาณน้ำผิวดินที่มีศักยภาพในการนำไปใช้ในการพัฒนาการชลประทานได้ และปริมาณน้ำท่านี้แบ่งตามสภาพน้ำที่ไหลลงสู่ทะเลได้เป็น 3 ส่วน คือไหลลงสู่อ่าวไทยจำนวนมากที่สุดประมาณร้อยละ 60 ไหลลงสู่แม่น้ำโขงสู่ทะเลจีนใต้ประมาณร้อยละ 30 และไหลลงสู่ทะเลอันดามัน ประมาณร้อยละ 10

ปริมาณน้ำท่าข้างต้น คิดเป็นน้ำท่าเฉลี่ยต่อจำนวนประชากร 3,285 ลูกบาศก์เมตร/คน/ปี (จำนวนประชากร 65 ล้านคน) เป็นน้ำท่าในฤดูฝนจำนวน 2,825 ลูกบาศก์เมตร/คน/ปี (ร้อยละ 86) และในฤดูแล้ง 460 ลูกบาศก์เมตร/คน/ปี (ร้อยละ 14)

ปัจจุบันในส่วนของแหล่งเก็บกักน้ำทั้งอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ที่สร้างโดยกรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีความจุทั้งสิ้นประมาณ 75,148 ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นร้อยละ 35 ของปริมาณน้ำท่าทั้งหมด เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ 33 แห่ง ความจุ 69,428 ล้านลูกบาศก์เมตร อ่างเก็บน้ำขนาดกลาง 367 แห่ง ความจุ 3,960 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยความจุที่ใช้งานได้ประมาณ 53,697 ล้านลูกบาศก์เมตร ทั้งนี้เพื่อเหลือน้ำส่วนหนึ่งไว้สำหรับการรักษาสภาพเขื่อน (Dead Storage) ประมาณ 21,451 ล้านลูกบาศก์เมตร และในส่วนของการใช้ที่ดินภาคการเกษตรนั้น ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ มีพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้นประมาณ 131 ล้านไร่ คิดเป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือน 22.48ไร่ โดยเนื้อที่เพาะปลูกของสินค้าการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ การทำนาปีประมาณ 58 ล้านไร่ การทำนาปรังประมาณ

12 ล้านไร่ อ้อยโรงงานประมาณ 6.9 ล้านไร่ มันสำปะหลัง 7.8 ล้านไร่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ประมาณ 6 ล้านไร่ ยางพาราประมาณ 14 ล้านไร่ ปาล์มน้ำมันประมาณ 2.9 ล้านไร่ เป็นต้น

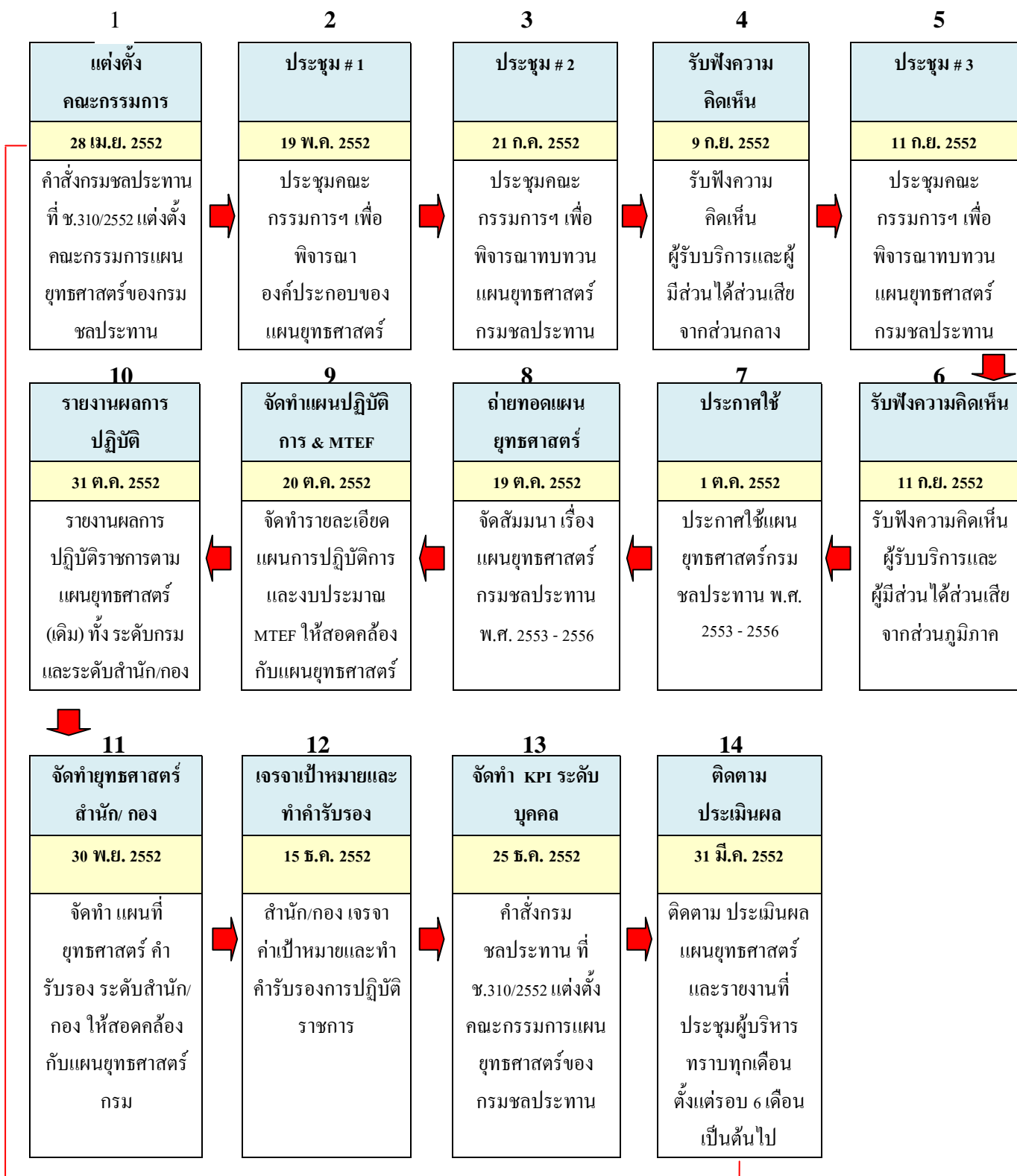
ปัจจุบัน (ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2551) กรมชลประทานได้มีการพัฒนาโครงการชลประทานขนาดใหญ่ จำนวน 86 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 17,287,673 ไร่ โครงการชลประทานขนาดกลาง จำนวน 725 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 6,637,347 ไร่ และโครงการชลประทานขนาดเล็ก 12,190 แห่ง มีพื้นที่ชลประทาน 624,751 ไร่ และพื้นที่รับประโยชน์ 9,652,210 ไร่ นอกจากนี้ยังมีโครงการสูบน้ำด้วยกระแสไฟฟ้า จำนวน 2,136 โครงการ พื้นที่ชลประทาน 3,795,958 ล้านไร่ และมีพื้นที่รับประโยชน์ 313,314 ไร่ รวมพื้นที่ชลประทานทั้งหมด 28,345,729 ไร่ พื้นที่รับประโยชน์ 9,965,524 ไร่

2. กระบวนการทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556

เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเร่งสร้างงานและสร้างรายได้ โดยการลงทุนภาครัฐ ในโครงการที่จะสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีโครงการตามแผนการปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ขึ้น ประกอบกับเครื่องมือทางการบริหาร ได้แก่ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) และเครื่องมือเพื่อวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool : PART) ได้วางข้อกำหนดในการทบทวนแผนยุทธศาสตร์ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นแผนยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย ดังนั้น จึงได้พิจารณาทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 โดยคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน (คำสั่งกรมชลประทาน ที่ ข 310/2552 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552) ให้เป็นไปตามกรอบแนวทางนั้น จนกระทั่ง ได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้รับผิดชอบในการทำงานแต่เป็นการพัฒนาการทำงานและควบคุมประสิทธิภาพใช้แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นไป

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ มีแผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด มีการถ่ายทอดค่าเป้าหมายตัวชี้วัดตามแผนยุทธศาสตร์ในระดับกรม ลงสู่ระดับสำนัก กอง และลงสู่ระดับบุคคล โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการในทุกระดับ การนำแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ไปใช้ถ่ายทอดลงสู่ระดับสำนักกอง และลงสู่ระดับบุคคล ต้องอาศัยการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางที่ตรงกัน หากจะมีปัญหาประการใด ผู้เกี่ยวข้องควรรีบไปดำเนินการให้เกิดความชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้อย่างมีมาตรฐานหรือ

คุณภาพเช่นเดียวกัน ซึ่งในการดำเนินงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน คณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน ได้กำหนดให้มีกระบวนการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวง ข้อกฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรี และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเพื่อนำมาทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทานเป็นประจำทุกปี รวมถึงให้มีการปรับแผนปฏิบัติการและแผนงานงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF : Medium Expenditure Framework) เป็นประจำทุกปีเช่นกัน ตามภาพกระบวนการทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556



ภาพประกอบที่ 5 กระบวนการทบทวนแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556
(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

3. แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556

คณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (คำสั่งกรมชลประทาน ที่ ข 310/2552 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552) ได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2552 เห็นชอบให้ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553-2556 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

วิสัยทัศน์ คือ “น้ำสมบูรณ์ สนับสนุนการผลิต เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง”

พันธกิจ จำนวน 4 พันธกิจ ได้แก่

- 1) พัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้สมดุล
- 2) บริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง เป็นธรรม และยั่งยืน
- 3) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำทุกระดับอย่างบูรณาการ
- 4) ดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ

ค่านิยมองค์กร คือ W A T E R for All ได้แก่

Work Hard	ทุ่มเทในการทำงาน
Attitude	มีความคิดสร้างสรรค์
Teamwork	เรียนรู้และทำงานร่วมกัน
Ethics	มีจริยธรรมในการปฏิบัติงาน
Relationship	มีความผูกพันและสามัคคี

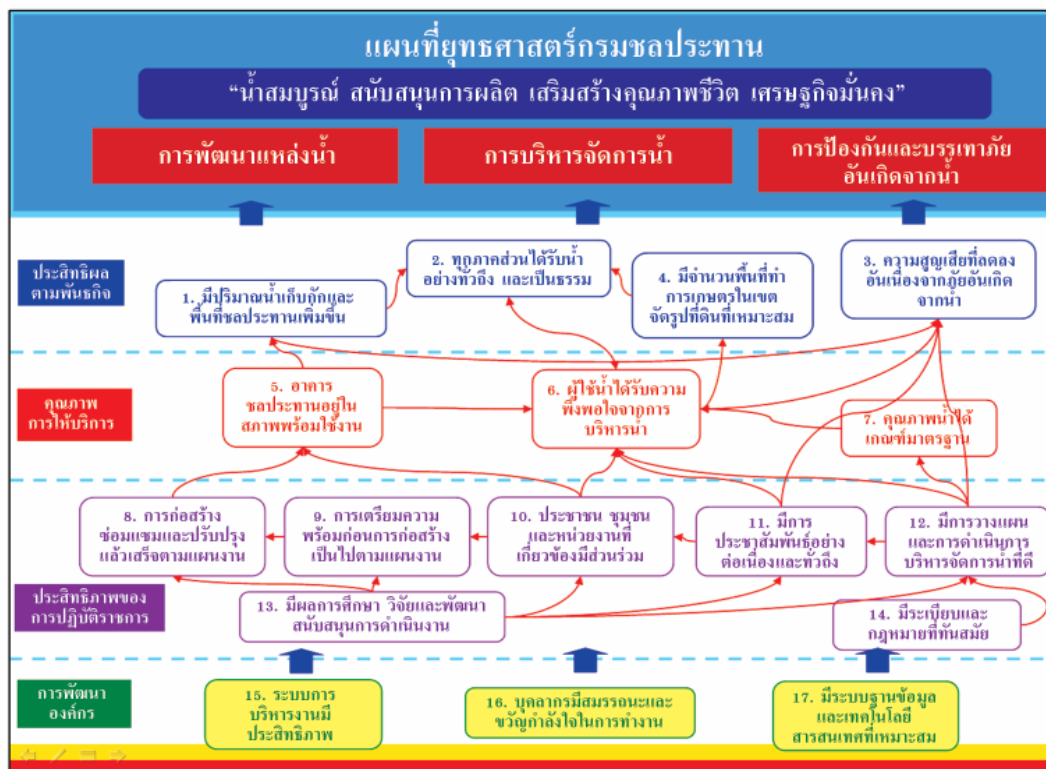
ประเด็นยุทธศาสตร์ จำนวน 3 ประเด็น ได้แก่

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การพัฒนาแหล่งน้ำ มุ่งเน้นเพิ่มพื้นที่ชลประทานและปริมาณน้ำที่เก็บกัก โดยการเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้าง ศึกษา สำรวจ ออกแบบ จัดหาที่ดิน และดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ โครงการชลประทานขนาดกลาง ก่อสร้างแหล่งน้ำ และระบบส่งน้ำ ในพื้นที่หุบบ้านป้องกันตนเองชายแดน

2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การบริหารจัดการน้ำ มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพิ่มประสิทธิภาพการส่งน้ำในเขตพื้นที่ชลประทาน โดยการพัฒนาและสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของการบริหารจัดการน้ำ การบำรุงรักษาระบบชลประทาน และการปรับปรุงระบบชลประทาน

3) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ เพื่อสนับสนุนให้การพัฒนาการป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการก่อสร้างอาคารเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยจากน้ำ รวมทั้งจัดทำติดตั้ง และการก่อสร้างระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ คณะกรรมการแผนยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานได้จัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์กรมชลประทานให้ทุกหน่วยงานในสังกัดนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด ดังภาพ



ภาพประกอบที่ 6 แผนที่ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556

(ที่มา : กรมชลประทาน, 2555, ออนไลน์)

แผนที่ยุทธศาสตร์กรมชลประทานได้แบ่งแนวทางการดำเนินงานของทั้ง 3 ยุทธศาสตร์ โดยจำแนกออก 4 มิติ ได้แก่

1. มิติประสิทธิผลตามพันธกิจ มี 4 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) มีปริมาณน้ำเก็บกักและพื้นที่ชลประทานเพิ่มขึ้น (2) ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (3) ความสูญเสียที่ลดลงอันเนื่องมาจากภัยอันเกิดจากน้ำ และ(4) มีจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรในเขตจัดรูปที่ดินที่เหมาะสม

2. มิติคุณภาพการให้บริการมี 3 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) อาคารชลประทานอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน (2) ผู้ใช้น้ำได้รับความพึงพอใจจากการบริหารน้ำ และ (3) คุณภาพน้ำได้เกณฑ์มาตรฐาน

3. มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติการมี 7 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) การก่อสร้างซ่อมแซมและปรับปรุงแล้วเสร็จตามแผนงาน (2) การเตรียมความพร้อมก่อนการก่อสร้างเป็นไปตามแผนงาน (3) ประชาชน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม (4) มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนืองและทั่วถึง (5) มีการวางแผนและการดำเนินการบริหารจัดการน้ำที่ดี (6) มีผลการศึกษา วิจัย และการพัฒนาสนับสนุนการดำเนินงาน และ(7) มีระเบียบและกฎหมายที่ทันสมัย

4. มิติการพัฒนาองค์กร มี 3 เป้าประสงค์ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานมีประสิทธิภาพ (2) บุคลากรมีสมรรถนะและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ(3) มีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ

สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 : ศึกษากรณี สำนักชลประทานที่ 11” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยได้ใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study) ของการจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศและการจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกพิจารณาให้มีความสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศ

ในส่วนของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในต่างประเทศ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษา การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่หลายๆประเทศนำไปปฏิบัติตามได้อย่างประสบความสำเร็จ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (เมธี สุตรสุคนธ์ และคณะ, 2548, หน้า 17-19)

1.1 ประเทศอังกฤษ

ในปี ค.ศ. 1973 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำอีกฉบับหนึ่งของอังกฤษ ได้แก่ The Water Act 1973 ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อจัดทำนโยบายรวมด้านคุณภาพและปริมาณของน้ำในอังกฤษและเวลส์ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (Water Authorities) ขึ้นถึง 10 หน่วยงาน ทำหน้าที่ด้านการจัดสรรน้ำ การจัดการน้ำเสีย การอนุรักษ์น้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ และการดูแลเกี่ยวกับการประมง กฎหมายฉบับนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาส่วนกลางขึ้น 2 กลุ่ม คือ The National Water Council (NWC) และ The Water Space Amenity Commission (WSAC)

The National Water Council (NWC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวางนโยบายทางด้านน้ำของชาติ ตลอดจนให้คำปรึกษาทางด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับน้ำ ส่งเสริมการศึกษาวิจัย การฝึกอบรม การจัดเตรียมแผนและโครงการต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ นอกจากนี้แล้วยังมีหน้าที่พิจารณาตารางสำหรับการตรวจวัดและพิจารณาค่ามาตรฐานน้ำที่เหมาะสม องค์กรของ NWC นี้ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย Secretary of State ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับน้ำ (Water Authorities) ซึ่งมี 10 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่ง 8 คนแต่งตั้งโดย Secretary of State และอีก 2 คน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร

ส่วน The Water Space Amenity Commission (WSAC) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับนโยบายแหล่งน้ำเพื่อการพักผ่อน เป็นพี่เลี้ยงของ NWC และหน่วยงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับน้ำ (Water Authorities) ในการจัดทำแผนและโครงการ เป็นต้น กรรมการของ

WSAC ประกอบด้วย ประธานซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นการกรรมาการใน NWC โดย Secretary of State ประธานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (Water Authorities) และกรรมาการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State ภายใต้การเสนอแนะของที่ประชุมท้องถิ่น คณะกรรมาการท่องเที่ยว (English Tourist Board) ที่ปรึกษาการกีฬา (The Sport Council) และหน่วยงานหรือสมาคม อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ (Water Authorities) 10 หน่วยงานนี้ หน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดคือ Thames Water Authority ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำเทมส์และแม่น้ำลิ ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 13,000 ตารางกิโลเมตร มีพนักงาน 11,000 คน โดยได้รับงบประมาณในแต่ละปีมากกว่า 500 ล้านปอนด์ ให้บริการประชาชนกว่า 11 ล้านคน ซึ่ง 60 เปอร์เซ็นต์ เป็นผู้อาศัยในกรุงลอนดอน โดยให้บริการน้ำแก่ประชาชนวันละประมาณ 4,700,000 ลูกบาศก์เมตร และจัดการน้ำเสียประมาณ 4,177,000 ลูกบาศก์เมตร ที่ถูกปล่อยออกมาในแต่ละวัน

Thames Water นี้ ดำเนินงานโดยประธานซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State for the Environment กรรมาการ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ประมง และอาหาร โดยตั้งจากผู้ที่มิได้มีประสบการณ์และความรู้ทางการเกษตร ชลประทาน และการประมง และกรรมาการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน แต่งตั้งโดย Secretary of State กรรมาการทั้งหมดนี้จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมาการนี้มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย และแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว

1.2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

The Water Quality Act 1965 เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายควบคุมน้ำเสียฉบับเก่าให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพิ่มมากขึ้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ เน้นให้มลรัฐควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้ตามมาตรฐานที่หน่วยงานการควบคุมสุขภาพและอนามัยกำหนด นอกจากนี้แล้วยังให้หน่วยงานผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ คือ Environmental Protection Agency (EPA) เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำในมลรัฐ และให้เอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสียอีกด้วย สำหรับการบริหารและการควบคุมน้ำเสียของรัฐที่เรียกว่า The Federal Water Pollution Control Administration นั้น ภายหลังให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของ Environmental Protection Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสหรัฐภายใต้กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมของสหรัฐ คือ ตั้งขึ้นภายใต้ The National Environment Policy Act (NEPA) 1969 ทั้งนี้ให้ The Federal Water Pollution Control Administration อยู่ภายใต้การบริหารงานของ NEPA ตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาในปี ค.ศ. 1969 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสภาวะแวดล้อมที่สำคัญที่สุด ได้ประกาศใช้ นั่นคือ The National Environment Policy Act หรือ NEPA ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นเสมือนหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคนที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์

และสะอาด กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมสถานะแวดล้อมขึ้น คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council an Environment Quality) หรือ CEQ โดยผลของกฎหมายฉบับดังกล่าว อันอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของสหรัฐ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ (Agencies) ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในรายละเอียดเฉพาะเรื่องออกไปอีก นอกจากนี้ ยังมีเจ้าพนักงานผู้ติดตามและประเมินผลสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Environmental Protection Agencies หรือ EPA อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเสียนั้น อยู่ในส่วนของกฎหมายกำหนดให้การก่อสร้างโครงการใหญ่ต่าง ๆ จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งEPA จะเป็นผู้พิจารณา

จะเห็นว่า ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศตะวันตก เช่น ในอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ปัญหาเรื่องการจัดการน้ำเป็นเรื่องของการบำบัดน้ำเสีย ตามหลักการผู้ใช้ต้องเป็นผู้จ่าย เนื่องจากการใช้น้ำย่อมทำให้เกิดน้ำเสีย ฉะนั้นผู้ใช้น้ำต้องเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องค่าบำบัดด้วยซึ่งในกรณีศึกษาอยู่นี้ เป็นเรื่องของความต้องการน้ำ เพราะการบำบัดน้ำเสียโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ๆ อยู่แล้ว แต่การบำบัดน้ำเสียสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดร่วมกันในการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ

ในส่วนของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับบริบท สภาพพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละชุมชนสามารถนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับท้องถิ่นของตนได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น (กรมทรัพยากรน้ำ, 2551, หน้า 16-42)

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.1.1 นิยามความหมาย

ภูมิปัญญา หมายถึง ความรู้ ความคิด ความเชื่อ ความสามารถ ความชัดเจน ที่กลุ่มชนได้จากประสบการณ์ที่สั่งสมไว้ในการปรับตัวและการดำรงชีพในระบบนิเวศหรือสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมที่ได้มีการพัฒนาการสืบสานกันมาเป็นผลของการใช้สติปัญญาปรับตัวกับสถานะต่างๆ ในพื้นที่ที่กลุ่มชนนั้นตั้งหลักแหล่งถิ่นฐานอยู่และได้แลกเปลี่ยนสังสรรค์ทางวัฒนธรรมกับกลุ่มอื่นจากพื้นที่ในสิ่งแวดล้อมอื่นที่ได้มีการติดต่อสัมพันธ์กันแล้วรับเอามาปรับเปลี่ยนนำมาสร้างประโยชน์หรือแก้ปัญหาในสิ่งแวดล้อมและบริบททางสังคมวัฒนธรรมของกลุ่มนั้นภูมิปัญญาจึงมีทั้งภูมิปัญญาอันเกิดประสบการณ์ในพื้นที่ภูมิปัญญาที่มาจาก

ภายนอกและภูมิปัญญาที่ผลิตใหม่หรือผลิตซ้ำเพื่อการแก้ปัญหาและการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom หรือ Indigenous Knowledge) ภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นองค์ความรู้ที่พัฒนาขึ้นในบริบททางกายภาพและวัฒนธรรมทางปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมเป็นความรู้ของชุมชนกลุ่มชนต่าง ๆ ที่ได้สั่งสมมาสืบทอดและพัฒนามาเป็นเวลานานร้อยนับพันปี ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์คือเป็นองค์ความรู้ที่ได้ผ่านการพิสูจน์ทดลองและผ่านกระบวนการคัดสรรปรับปรุงและพัฒนาความคิดอย่างเป็นระบบมาแล้วแต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นต่างกันจากความรู้ทางวิทยาศาสตร์ตรงที่ภูมิปัญญาท้องถิ่นมีลักษณะจำเพาะเจาะจงเฉพาะท้องถิ่นเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างมนุษย์สัตว์พืชพลังธรรมชาติดวงวิญญาณที่ดินแหล่งน้ำและลักษณะภูมิประเทศในอาณาบริเวณแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ภูมิปัญญาหมายถึงความรู้ความเชื่อความสามารถของมนุษย์ในการแก้ปัญหาปรับตัวจัดการความสัมพันธ์และการดำรงชีวิตให้ผสมผสานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติสังคมวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของกลุ่มชนเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเองและบรรพบุรุษที่ถ่ายทอดสืบต่อกันมาจึงเป็นความรู้แบบองค์รวม (Holistic) ที่มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับระบบสังคมวัฒนธรรมรวมถึงความเชื่อทางศาสนาหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์

2.1.2 ประเภทของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

กรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดประเภทของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ 8 ประเภท ประกอบด้วย

1) ผู้มีความรู้ในท้องถิ่น/ปราชญ์ชาวบ้านคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผู้มีความรู้ในท้องถิ่นหรือปราชญ์ชาวบ้านซึ่งมีความรู้ในด้านต่างๆอันเป็นที่นับถือและเชื่อถือของคนท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่วิบูลย์เข้มเจียมผู้ใช้ความรู้ด้านวนเกษตรกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงณบ้านห้วยหินต.ลาดกระทิงอ.สนามชัยเขตจ.ฉะเชิงเทรา เป็นต้น

2) ความรู้ความสามารถคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความรู้การสะสมความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นและมีการถ่ายทอดสืบต่อมาตั้งแต่บรรพบุรุษถึงปัจจุบัน

3) ความเชื่อพิธีกรรมศาสนา คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อพิธีกรรมศาสนาวัฒนธรรมประเพณีซึ่งเกี่ยวข้องกับจิตใจความเชื่อที่มีการสืบทอดมาจากบรรพบุรุษเช่นความเชื่อเรื่องผิขุน้ำความเชื่อเรื่องป่าแคปอพิธีการสืบชะตาแม่น้ำการบวชป่า เป็นต้น

4) ระเบียบกฎเกณฑ์คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎระเบียบจารีตชุมชนกฎเกณฑ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนและมีการปฏิบัติสืบต่อกันมา

5) เครื่องมืออุปกรณ์คือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถในการประดิษฐ์คิดค้นนำวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมาทำเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการดำรงชีวิต

6) สิ่งก่อสร้างด้วยวัสดุท้องถิ่นคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการนำวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ในธรรมชาติมาก่อสร้างเป็นสิ่งต่างๆเพื่อใช้ในการดำรงชีวิตเช่นการทำฝายแม้ว เป็นต้น

7) การจัดการการปฏิบัติคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับใช้ความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจัดสรรน้ำการปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน

8) วัฒนธรรม/วิถีชีวิตคือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตซึ่งเป็นวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ

2.1.3 ลักษณะของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ลักษณะสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นเรื่องของการใช้ความรู้ทักษะความเชื่อและพฤติกรรมซึ่งเกิดขึ้นภายในชุมชนอีกทั้งยังเป็นความรู้แบบองค์รวมที่เกิดจากการเชื่อมโยงความรู้หรือกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติแวดล้อมและคนกับสิ่งเหนือธรรมชาติมีลักษณะเฉพาะหรือมีเอกลักษณ์ในตัวเองมีวัฒนธรรมเป็นพื้นฐานเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาการจัดการการปรับตัวการเรียนรู้เพื่อความอยู่รอดของบุคคลชุมชนและสังคมคำนึงถึงวิกฤติการณ์ภายในชุมชนอันได้แก่การดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตต่างทั้งคนสัตว์ผลิตของชุมชนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาไม่มีการบันทึกอย่างเป็นทางการจึงไม่อาจถ่ายทอดโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ของโลกสมัยใหม่แต่ภูมิปัญญาท้องถิ่นจะถูกสืบทอดโดยผ่านวิถีชีวิตการปฏิบัติและการบอกเล่าต่อ ๆ กันมาซึ่งเป็นการยากที่บุคคลภายนอกผู้ซึ่งไม่ได้สัมผัสกับวิถีชีวิตดังกล่าวจะเรียนรู้ได้

ดังนั้นกรมทรัพยากรน้ำจึงได้สรุปลักษณะของภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ 7 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพน้ำ
- 2) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำ
- 3) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ด้านการเกษตร การใช้ประโยชน์ด้านการอุปโภคบริโภค และการใช้ประโยชน์ด้านพลังงาน
- 4) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำและป่าต้นน้ำ ได้แก่ การอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าต้นน้ำ

5) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ ได้แก่ การจัดทำฝายต้นน้ำ และการจัดทำประปาภูเขา

6) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุทกภัย

7) ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง

2.1.4 การถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น

ความรู้ที่มีคุณค่าจะดำรงอยู่ได้จะมีกระบวนการส่งต่อหรือถ่ายทอดความรู้ซึ่งกระบวนการถ่ายทอดความรู้ทางภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการถ่ายทอดจากการพัฒนาความรู้การสั่งสมประสบการณ์ในชุมชนจากรุ่นสู่รุ่นต้องใช้เวลาคความใกล้ชิดในเนื้อหาแต่ละเรื่องแต่ละขั้นตอนมีลักษณะที่เป็นความรู้รวมเป็นกลุ่มวัฒนธรรม (Traditional Knowledge) ผ่านทางคติความเชื่อ อบรมทางพิธีกรรมและประเพณีต่าง ๆ หรือความรู้ที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ส่วนบุคคลเกิดขึ้นบนพื้นฐานการรับรู้และฝึกฝนที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล

กระบวนการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสาระสำคัญอยู่ที่การให้ความสำคัญต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตและการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติที่มีความผสมกลมกลืนกันซึ่งกระบวนการถ่ายทอดความรู้มีวิธีการการถ่ายทอดที่แตกต่างกันในแต่ละระดับเช่นระดับครอบครัวและเครือญาติ การเรียนรู้เกิดจากการทำกิจกรรมร่วมกันในครัวเรือนการทำไร่ทำนาการประกอบพิธีกรรมร่วมกันในครัวเรือนหรือการเล่นโดยมีคนเฒ่าคนแก่หรือพ่อแม่คอยสั่งสอนส่วนในระดับชุมชนกระบวนการเรียนรู้มิได้ผูกขาดอยู่ในสถาบันใดสถาบันหนึ่งเป็นการเรียนรู้ที่ก่อให้เกิดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเช่นการประกอบพิธีกรรมต่างๆประจำหมู่บ้านซึ่งกระบวนการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติจะมีระบบการถ่ายทอดที่ครอบครัวและชุมชนโดยถ่ายทอดผ่านทางประเพณีความเชื่อคำสอนบทเพลงโดยผู้อาวุโสเป็นผู้นำและศูนย์รวมจิตใจเพื่อให้สอดคล้องและกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมเพื่อการดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและสามารถใช้ทรัพยากรท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

2.1.5 ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำหมายถึงความรู้อันทัศน์ความเชื่อ ประเพณีระเบียบข้อห้ามวิธีการความสามารถตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ซึ่งอาจจะเป็นผลผลิตของปัจเจกบุคคลหรือชุมชนที่ถูกนำมาใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในชุมชนท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ การจัดหาแหล่งน้ำ/การใช้ประโยชน์การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำการพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการองค์กร/กลุ่มผู้ใช้น้ำฯ ได้้อย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรมชุมชนซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากความเฉลียวฉลาดของแต่ละคนการปฏิบัติ/ทดลองในชีวิตประจำวันและการเรียนรู้แล้วสั่งสมเป็นประสบการณ์และถ่ายทอดสืบต่อกันมา

ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้ของชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรน้ำสามารถจำแนกเป็นประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้ของชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรน้ำไม่ใช่ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีล้วน ๆ แต่เป็นความรู้ที่เชื่อมโยงอย่างน้อย 3 ด้านเข้าด้วยกันคือด้านเทคโนโลยีด้านระบบนิเวศและด้านสังคมวัฒนธรรมความสำเร็จในการจัดการน้ำแบบชาวบ้านหมายถึงการสร้างความรู้ที่เชื่อมโยงทั้ง 3 ด้านนี้เข้าด้วยกัน

2) ภูมิปัญญาในการจัดการน้ำของชาวบ้านมีพื้นฐานอยู่ที่ทำที่ซึ่งมีต่อธรรมชาติ กล่าวคือยอมรับว่าความแปรผันของธรรมชาติเป็นเรื่องปกติคุณน้ำย่อมมีน้ำหลากฤดูแล้งก็ย่อมแล้งเป็นธรรมดาปัญหาไม่ได้อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงหรือควบคุมธรรมชาติเช่นเปลี่ยนให้แล้งกลายเป็นน้ำคือควบคุมมิให้เกิดน้ำหลากในหน้าน้ำแต่ปัญหาอยู่ที่จะให้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากธรรมชาติได้อย่างไร

3) การใช้ประโยชน์จากธรรมชาติอย่างยั่งยืนนั้นความรู้ในการจัดการน้ำของชาวบ้านบอกไว้ชัดเจนว่าต้องใช้น้ำอย่างพอดีเช่นการเก็บน้ำโดยใช้สระน้ำตื้นในพื้นที่สวน/ไร่นาของชาวบ้านสามารถใช้ปลูกพืชบางอย่างในฤดูแล้งได้ซึ่งหากชาวบ้านต้องการผลกำไรอย่างไม่อันก็ไม่มีทางที่จะหาน้ำมาป้อนการผลิตได้อย่างเพียงพอทั้งนี้มิได้หมายความว่าชาวบ้านไม่ยอมรับผลิตเชิงพาณิชย์ชาวบ้านผลิตของไว้ขายจำนวนมากแต่พวกเขาู้ว่าต้องมีขีดจำกัดที่ความพอดี

4) การจัดการน้ำทั้งสามมิติรวมทั้งส่วนที่เป็นทำที่หรือธรรมชาติเช่นนี้นับว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นความรู้ที่ไม่มีมีการประมวลและจัดให้เป็นระบบองค์ความรู้จึงไม่อาจถ่ายทอดโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ของโลกสมัยใหม่ทั้งการสอนในห้องเรียนตำราหนังสือหรือข้อความในเว็บไซต์อย่างไรก็ตามภูมิปัญญาท้องถิ่นได้มีการถ่ายทอดผ่านวิถีชีวิตให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องได้สืบทอดต่อไป

5) การยอมรับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นทางเลือกของการจัดการน้ำของชาวบ้านในการเลือกใช้เทคโนโลยีที่ชาวบ้านสามารถควบคุมได้ไปจนถึงอำนาจในการจัดการไร่นาของตนเองได้อย่างอิสระ

การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำเพราะน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทุกชนิดชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้ตั้งสมองค์ความรู้ความเชื่อและภูมิปัญญาในการใช้ทรัพยากรน้ำการจัดการน้ำและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของชุมชนผ่านการเรียนรู้สั่งสมและถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษสืบต่อกันมาเป็นเวลาอันยาวนาน

ความรู้ทางวัฒนธรรมภูมิปัญญามาเป็นฐานในการพัฒนาเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวว่าการพัฒนาใด ๆ โดยละเลยภูมิปัญญาท้องถิ่นจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง ดังนั้นการจัดการทรัพยากรน้ำมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความยั่งยืนเกิดความสมดุลของ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับวิถีชีวิตวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนและการวิเคราะห์ชุมชน

2.2.1 นิยามความหมาย

ชุมชนหมายถึงถิ่นฐานที่อยู่ของกลุ่มคนถิ่นฐานนี้มีพื้นที่อ้างอิงได้และกลุ่มคนนี้มี การอยู่อาศัยร่วมกันมีการทำกิจกรรมเรียนรู้ติดต่อสื่อสารร่วมมือและพึ่งพาอาศัยกันมีวัฒนธรรมและ ภูมิปัญญาประจำถิ่นมีจิตวิญญาณและความผูกพันอยู่กับพื้นที่แห่งนั้นอยู่ภายใต้การปกครองเดียวกัน

ชุมชนตามแนวคิดทางสังคมวิทยาหมายถึงอาณาบริเวณที่มีการรวมกลุ่มกันของบุคคล รวมกันเป็นครอบครัวจากหลายๆครอบครัวรวมกันเป็นชุมชนขึ้นการก่อเกิดกันเป็นชุมชนหนึ่ง ชุมชนใดอาจมีปัจจัยมาจากความคล้ายคลึงกันทางชาติพันธุ์ศาสนาวัฒนธรรมหรือจารีตของชุมชน หรือความต้องการอยู่รอดในสังคมนอกจากนี้ความเป็นชุมชนยังต้องการอาณาบริเวณที่ชัดเจนเพื่อ ใช้ในการประกอบกิจกรรมทางสังคมมีการวางกฎเกณฑ์กติกาทั้ง โดยการใช้กฎหมายจารีตคุณธรรม ศีลธรรมหรือวิถีประเพณีเพื่อควบคุมปฏิสัมพันธ์ในสังคมมิให้มีความไร้ระเบียบ

2.2.2 การวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม

การวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการในการศึกษาสืบค้นสำรวจ ตรวจสอบสภาพ โครงสร้างและหน้าที่ของชุมชนทั้งในเชิงของการรวมกลุ่มปฏิสัมพันธ์ความผูกพัน ความขัดแย้งการควบคุมแบบแผนการปฏิบัติของสมาชิกในชุมชนรวมทั้งความต้องการของชุมชน ต่อการพัฒนาชุมชนในด้านเศรษฐกิจสังคมสาธารณสุขการเมืองวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการสะท้อนข้อมูลของชุมชนเพื่อนำไปสู่การ วิเคราะห์วางแผนตัดสินใจดำเนินการและการติดตามผลในสิ่งที่ชุมชนได้ตัดสินใจไปอันมีเป้าหมาย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น

ตามหลักการและแนวคิดทางสังคมวิทยาดั้งเดิมได้แบ่งวิธีการศึกษาสังคมและชุมชน ออกเป็น 4 ประเภทด้วยกันคือ

1) วิธีคิดเอาเอง (Philosophical Method) โดยการสังเกตอย่างง่าย ๆ เพื่อให้เห็น ปรากฏการณ์ที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากนั้นก็อธิบายสิ่งที่พบเห็นจากการสังเกตสามารถพัฒนาสิ่งที่พบ เห็นอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นหลักการแนวคิดทฤษฎีได้ในที่สุดหากพิสูจน์ปรากฏการณ์เหล่านั้นได้ อย่างแม่นยำถูกต้องวิธีการเช่นนี้ใช้การวินิจฉัยส่วนบุคคลของผู้ศึกษาซึ่งไม่ควรมือคด/เอนเอียงใน การศึกษา

2) วิธีรวบรวม (Genetic Method) เป็นการศึกษาชุมชนโดยการรวบรวมและสืบค้น จากเอกสารข้อมูลจดหมายเหตุบันทึกที่ได้มีการรวบรวมไว้เพื่อมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

3) วิธีการทางสถิติ (Statistical Method) เป็นการศึกษาชุมชนโดยการออกแบบเครื่องมือในการสำรวจข้อมูลชุมชนเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อนำไปสู่การอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

4) วิธีการศึกษารายกรณี (Case Study) เป็นการศึกษาชุมชนในลักษณะของการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาเป็นการศึกษาสำรวจอย่างลึกซึ้งซึ่งผู้ศึกษาต้องคุ้นเคยกับกลุ่มเป้าหมายเป็นอย่างดีใช้การศึกษาอย่างต่อเนื่องและมีระบบปฏิสัมพันธ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่หลากหลายเช่นการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) การตรวจสอบทัศนคติส่วนบุคคลการเข้าไปมีส่วนร่วมกับเหตุการณ์การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างไรก็ตามวิธีการศึกษาแบบนี้ต้องนำผลการศึกษามาอธิบายเป็นรายกรณีเท่านั้นไม่สามารถนำไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่มีสภาพแวดล้อมและบริบทที่แตกต่างกัน

เครื่องมือในการศึกษาชุมชนมากมายซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาแต่ละวิธีการต่างก็มีข้อจำกัดในการนำมาใช้ทั้งสิ้นฉะนั้นการเลือกวิธีการศึกษาแบบใดจึงควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการทำงานควบคู่ไปด้วย

2.2.3 เครื่องมือวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม

การทำงานร่วมกับชุมชนเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างเป็นระบบตั้งแต่การศึกษาสภาพแวดล้อมชุมชนในเบื้องต้นการเข้าถึงชุมชนการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับชุมชนรวมถึงการวางแผนการแก้ไขปัญหาพร้อมกับชุมชนแบบมีส่วนร่วมการศึกษาชุมชนจึงต้องรู้จักเลือกใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ชุมชนโดยพิจารณาจากเงื่อนไขต่าง ๆ เช่นวัตถุประสงค์ของการศึกษาระยะเวลาที่จะอำนวยให้ได้กับการศึกษาขอบเขตของหน่วยชุมชนที่ศึกษารวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมกับบริบทของชุมชน ฯลฯ ซึ่งเครื่องมือในการศึกษาชุมชนที่สำคัญดังนี้

1) การประเมินสถานะชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal : RRA) การประเมินสถานะชนบทแบบเร่งด่วนมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ระหว่างนักวิจัยจากสาขาต่างๆ (บุคคลภายนอกชุมชน) กับประสบการณ์ของชาวบ้าน (บุคคลภายในชุมชน) โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและเครื่องมือหลาย ๆ อย่างประกอบกันเพื่อให้เข้าใจสภาพชนบทดียิ่งขึ้นโดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ชุมชนในมิติต่าง ๆ

2) การประเมินสถานะชนบทแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) การประเมินสถานะชุมชนแบบมีส่วนร่วมจะเป็นวิธีการศึกษาชุมชนในเชิงของการให้สมาชิกในชุมชนเกิดปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับผู้ศึกษาโดยคนในชุมชนเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์เริ่มจากสิ่งที่ชาวบ้านคิดชาวบ้านรู้ชาวบ้านรู้สึกชาวบ้านเชื่อแล้วจึงจัดกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองซึ่งวัตถุประสงค์ของการศึกษาแบบนี้เน้นที่ผลประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญและให้คนที่ร่วมกระบวนการมีความสามารถที่จะวิเคราะห์ตัดสินใจและวางแผนทางแก้ปัญหาของชุมชนได้มากขึ้น

3) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนแบบละเอียดโดยเน้นให้ชุมชนเป้าหมายมีศักยภาพในการพัฒนาชุมชนร่วมกับคณะผู้วิจัยอย่างต่อเนื่องบทบาทสำคัญในการจัดการชุมชนจะอยู่ที่สมาชิกของชุมชนมากกว่าคณะผู้วิจัยอีกทั้งยังให้บทบาทของนักพัฒนาเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานควบคู่ไปด้วย

เทคนิคนี้ชุมชนจะเห็นความสำคัญของชุมชนทั้งในกระบวนการให้ข้อมูลข่าวสาร การเตรียมความพร้อมชุมชนการวิเคราะห์ปัญหาการวางแผนการตัดสินใจและการดำเนินงาน รวมทั้งการติดตามประเมินผลเป้าหมายของกระบวนการวิจัยลักษณะนี้ช่วยให้ชุมชนหรือชาวบ้านมีประสบการณ์และทักษะในการวิจัยท้องถิ่นนอกจากนี้ทำให้ชุมชนเกิดการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น

รูปแบบของการรวมตัวเป็นองค์กรของชุมชนนั้นนักวิจัยภายนอกชุมชนทำหน้าที่เป็นนักจัดองค์กรช่วยอบรมความรู้และทักษะของการทำวิจัยให้แก่ชุมชนและระวางในการครอบงำความคิดและการตัดสินใจของชุมชนและส่งเสริมให้ชาวบ้านเป็นผู้มีบทบาทในทุกขั้นตอนของกระบวนการวิจัยซึ่งได้แก่ 1) ระยะก่อนทำการวิจัย 2) ระยะของการทำวิจัย 3) ระยะการจัดทำแผน 4) ระยะการนำไป และ 5) ระยะการติดตามและประเมินผล

4) การวิเคราะห์การพึ่งพาตนเองของชุมชน (TERMS) การวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการพึ่งพาตนเอง โดยการวิเคราะห์สังเคราะห์ถึงแต่ละปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการแสดงออกถึงพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชนในทิศทางใดการวิเคราะห์ตามแนวทางนี้มองว่าแต่ละชุมชนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆหลายประการซึ่งปัจจัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับดำรงชีวิตของชุมชนอีกทั้งปัจจัยที่นำมาพิจารณาก็อาจปรับเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และบริบทแวดล้อมสำหรับปัจจัยที่นำมาพิจารณาประกอบด้วย 5 ปัจจัย คือ

1) การพึ่งพาตนเองในด้านเทคโนโลยี (Technology: T) หมายถึงความสมดุลระหว่างความต้องการเทคโนโลยีพื้นฐานกับการตอบสนองความต้องการเทคโนโลยีพื้นฐาน

2) การพึ่งพาตนเองในด้านเศรษฐกิจ (Economic: E) หมายถึงความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายของครัวเรือนในชุมชนชนบท

3) การพึ่งพาตนเองในด้านทรัพยากรธรรมชาติ (Resource: R) หมายถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกใช้ไปกับการทดแทน

4) การพึ่งพาตนเองทางจิตใจ (Mind: M) หมายถึงความสมดุลหรือความมั่นคงของจิตใจในที่นี้หมายถึงการที่สมาชิกในชุมชนมีจิตสำนึกความตระหนักและให้ความสำคัญกับคุณค่าของจิตใจรวมทั้งความโอบอ้อมอารีการช่วยเหลือเพื่อแผ่ต่อกันของสมาชิกในครัวเรือนและชุมชน

5) การพึ่งพาตนเองทางสังคม (Social: S) หมายถึงความสมดุลหรือความเข้มแข็งของกลุ่มคนครอบครัวชุมชนหรือองค์กรใดๆในสังคมหรือการมีภาวะผู้นำที่ดีสมาชิกในชุมชนมีความต้องการการมีส่วนร่วมสูงและมีพลังทางสังคมในการริเริ่มแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของศักยภาพของชุมชน

2.2.4 เทคนิควิธีในการเข้าถึงชุมชน

กล่าวว่าการเข้าถึงชุมชนเป็นกระบวนการในการบูรณาการนักวิจัยหรือผู้ศึกษาชุมชนให้สามารถรับรู้สถานการณ์ของชุมชนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมของชุมชนปัญหาในการพัฒนาชุมชนคุณค่าทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา รวมถึงบุคคลกลุ่มคนองค์กรท้องถิ่นหรือทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นในชุมชนและเกี่ยวข้องกับการแสดงปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนอันจะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ชุมชนในเชิงลึกต่อไปโดยเทคนิคต่าง ๆ ในการเข้าถึงชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันต่างก็มีข้อจำกัดในการใช้ดังนั้นจึงต้องเลือกใช้งานอย่างเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานที่วางไว้โดยเทคนิคที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

1) การสังเกต (Observation) เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยโดยการใช้ประสาทสัมผัสของผู้สังเกตแล้วผู้สังเกตเป็นฝ่ายบันทึกสิ่งที่สังเกตได้ฉบับที่ก็ได้หลายวิธีเช่นการเขียนการอัดเสียงลงในแถบบันทึกเสียงบันทึกเหตุการณ์ไว้ในวิดิทัศน์วิธีการสังเกตเหมาะสำหรับการศึกษาพฤติกรรมของบุคคลและปรากฏการณ์ต่าง ๆ

2) การสัมภาษณ์ (Interview) การสัมภาษณ์เป็นการพบปะถามตอบกันโดยตรง ผู้สัมภาษณ์เป็นฝ่ายซักถามโดยการพูดผู้ตอบก็ตอบโดยการพูดแล้วผู้สัมภาษณ์เป็นฝ่ายบันทึก

3) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) เป็นวิธีการสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) มีการสนทนาระหว่างผู้มีข้อมูลกับผู้ต้องการทราบข้อมูลเป็นการถาม-ตอบกันโดยตรงหากมีข้อสงสัยหรือเข้าใจไม่ชัดเจนก็ทำความเข้าใจจนชัดเจนในทันทีเป็นการสร้างความมั่นใจให้ทั้งผู้ตอบและผู้ศึกษาสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคล (Individual Depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

4) การใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเชิงสำรวจในกรณีที่มีกลุ่มตัวอย่างหรือกลุ่มประชากรที่จะรวบรวมข้อมูลนั้นอยู่ในลักษณะที่กระจัดกระจายกันมาก ๆ รวมทั้งงบประมาณและเวลาที่จำกัดจึงเหมาะสมกับการใช้เครื่องมือนี้

5) การสนทนากลุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Focus Group) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง โดยมีผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) เป็นผู้คอยจุดประเด็นในการสนทนาเพื่อชักจูงให้กลุ่มเกิดแนวคิดและแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือแนวทางการสนทนาอย่างกว้างขวางและละเอียดลึกซึ้ง โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนาในแต่ละกลุ่มประมาณ 6-10 คน ซึ่งเลือกมาจากประชากรเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

6) การสำรวจในภาคสนาม (Field Survey) การเข้าสนามหรือการลงสู่ชุมชนมีความสำคัญต่อการวิจัยเชิงคุณภาพและการศึกษาชุมชนเพราะว่าการเข้าสนามอย่างถูกต้องกำหนดบทบาทที่เหมาะสมของนักวิจัยที่อยู่ในสนามและการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในชุมชนล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำงานวิจัยชุมชนต่อไป

7) การศึกษาแบบผสมผสาน (Integrated Study) การศึกษาแบบผสมผสานคือการนำเอาเทคนิควิธีการต่าง ๆ ในการศึกษาวิเคราะห์ชุมชนมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาชุมชน โดยเริ่มต้นที่การเข้าภาคสนามหรือการลงสู่ชุมชนจากนั้นใช้การสังเกตทั้งที่มีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมการสัมภาษณ์พูดคุยอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการการใช้ข้อมูลเอกสารมือสองในการศึกษาหาประวัติของชุมชนการสนทนากลุ่มเพื่อระดมความคิดเกี่ยวกับชุมชนเทคนิควิธีการแบบผสมผสานเหล่านี้จะช่วยให้ผู้ศึกษาวิจัยได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริงของชุมชนได้มากในมุมมองที่หลากหลาย

ทั้งนี้เทคนิคในการเข้าถึงชุมชนมีหลากหลายวิธีแต่ในการนำไปใช้ในการศึกษาชุมชนต่าง ๆ นั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นสำคัญในการเลือกใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อการศึกษาต่อไป

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพชุมชน

2.3.1 นิยามและความหมาย

กล่าวถึงศักยภาพของชุมชนหมายถึงขีดความสามารถของชุมชนในการจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนรวมทั้งให้เกิดการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการอนุรักษ์วิทยา (Conservation Practice) นอกจากนี้ยังหมายถึงรวมถึงความสามารถในการประยุกต์ใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพภูมินิเวศของชุมชนและยังครอบคลุมถึงการพัฒนาระบบทัศน์ทางความคิดสติปัญญาและภูมิปัญญาท้องถิ่นในการสนับสนุนการจัดการปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ภายในชุมชนอีกด้วย

ศักยภาพชุมชนเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงขีดความสามารถสูงสุดที่ชุมชนจะตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและการจัดการชุมชนบนพื้นฐานของทรัพยากรที่ชุมชนมีอยู่ฉะนั้นในแต่ละชุมชนจึงมีศักยภาพที่แตกต่างกันและความแตกต่างกันเหล่านี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนหลายประการดังนี้

1) ขีดความสามารถในการเรียนรู้ในที่นี้หมายถึงขีดความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มองค์กรชุมชนหรือสมาชิกในสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนที่จะเข้าถึงความรู้และสามารถจัดการความรู้ได้อย่างเป็นระบบหมวดหมู่และประยุกต์ใช้ในการดำรงชีวิตได้ตามครรลองของชุมชนโดยทั่วไปขีดความสามารถในการเรียนรู้ยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการศึกษาแหล่งความรู้โดยรอบความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ถ่ายทอดความรู้รวมถึงสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของบุคคล

2) ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนในที่นี้หมายถึงทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ตามความต้องการได้เช่นทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าโดยทรัพยากรต่าง ๆ เหล่านี้เปรียบเสมือนกับเป็นทุนของชุมชนที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

3) สมาชิกในชุมชนในที่นี้หมายถึงรวมถึงบทบาทของสมาชิกในชุมชนศักยภาพของความเป็นผู้นำในชุมชนระบบการได้มาซึ่งผู้นำตลอดจนการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนต่อกระบวนการพัฒนาชุมชนในด้านต่าง ๆ อย่างแข็งขันการแสดงบทบาทของสมาชิกในชุมชน

4) ระบบการบริหารจัดการชุมชนเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น การระดมสมาชิกในชุมชนการระดมทุนการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการจัดการชุมชนการจัดตั้งกลุ่มตามวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพลังอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มภายนอกนอกจากนี้ยังสัมพันธ์กับการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานหรือแม้กระทั่งหลักในการปกครอง ท้องถิ่นที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการชุมชนทั้งสิ้น

2.3.2 การเสริมสร้างศักยภาพชุมชน

การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนหมายถึงกระบวนการดำเนินงานเพื่อเป็นการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนประสานให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการในมิติต่าง ๆ ที่สูงขึ้น ทั้งขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมชุมชนการเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำการให้ความรู้และจิตสำนึกด้านอนุรักษ์แก่ชุมชนรวมไปถึงการให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์วางแผนตัดสินใจดำเนินงานและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนอันเป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายที่วางไว้

การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนต้องดำเนินไปอย่างไม่รีบร้อนและสอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมของชุมชนหรือหากต้องปรับเปลี่ยนวิถีปกติของชุมชนก็ควรปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไปสำหรับการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนมีแนวทางปฏิบัติหลายแนวทางการเลือกใช้แนวทางใดนั้นก็ควรพิจารณาจากความพร้อมของชุมชนเป็นสำคัญรวมไปถึงพิจารณาจากประเด็นอื่น ๆ ดังนี้

1) ความต้องการของชุมชนหมายถึงชุมชนควรระบุความต้องการที่แท้จริงต่อการสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชนในการแก้ไขปัญหา

2) ความวิกฤตของปัญหาหมายถึงควรพิจารณาจากความรุนแรงของปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและเชื่อมโยงไปสู่การดำเนินชีวิตของสมาชิกในชุมชน

3) ความเป็นได้ในทางปฏิบัติหมายถึงความสามารถในการนำแนวทางการเสริมสร้างไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.3.3 แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพชุมชน

แนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนเป็นการกำหนดกรอบแผนการปฏิบัติเพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรในกลุ่มน้ำโดยมุ่งเน้นให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการจัดการที่สูงขึ้น โดยมีประเด็นในการดำเนินงานดังนี้

- 1) การประยุกต์ใช้ทุนทางสังคมของชุมชน
- 2) การสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทชุมชน
- 3) การพัฒนาศักยภาพและบทบาทผู้นำชุมชน
- 4) การสร้างและพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชน
- 5) การเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มและองค์กรเครือข่าย
- 6) สนับสนุนให้เกิดการวิจัยชาวบ้านด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 7) พัฒนาระบบการเป็นวิทยากรกระบวนการชุมชน
- 8) จัดลำดับความสำคัญของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 9) ส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 10) จัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของชุมชน
- 11) ส่งเสริมการดำเนินชีวิตของชุมชนแบบเศรษฐกิจพอเพียง
- 12) ปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานขององค์กรสนับสนุนชุมชน

การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาศักยภาพขององค์กรยุคใหม่ให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงและนำพาองค์กรให้สามารถทำงานสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสนับสนุนบทบาทขององค์กรชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้โดยที่หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรภายนอกเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานให้น้อยที่สุดเพื่อชี้ให้เห็นว่าชุมชนนั้นมีความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง

2.4 การพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนแบบมีส่วนร่วม

2.4.1 แนวคิดการพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีของชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำควรเริ่มต้นที่การพัฒนาบทบาทของผู้นำชุมชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยควรส่งเสริมชักนำและโน้มน้าวใจให้บุคคลเหล่านี้ให้ความร่วมมือกับรัฐในการดำเนินงานด้านต่างๆอย่างต่อเนื่องรวมถึงต้องขยายแนวร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบของเครือข่ายให้กว้างขวางยิ่งขึ้นการมีเครือข่ายชุมชนจึงเป็นแนวทางในการเสริมสร้างการเรียนรู้ร่วมกันทั้งในด้านการวิเคราะห์ปัญหาการวางแผนและการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเพื่อลดข้อขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับชุมชนให้เกิดผลสำเร็จ

การรวมกลุ่มชุมชนในรูปแบบเครือข่ายจึงเป็นการประสานความร่วมมือเชิงพื้นที่และต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการมาสนับสนุนการเรียนรู้เช่นผู้นำร่วมแผนงานงบประมาณ

หน่วยงานสนับสนุนห้วงเวลาพื้นที่เป้าหมายตลอดจนการมีส่วนร่วมของมวลสมาชิกของเครือข่าย ดังนั้นการบริหารจัดการเครือข่ายจึงต้องเตรียมความพร้อมขององค์ประกอบเหล่านี้เพื่อให้สามารถสร้างเครือข่ายการเรียนรู้อย่างเป็นรูปธรรม

2.4.2 กระบวนการเข้าถึงชุมชน

นักพัฒนาซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นบุคคล/องค์กรภายนอกที่เข้ามาทำงานในชุมชน จะต้องทำความเข้าใจในบริบทของชุมชนอย่างใกล้ชิดโดยมีกระบวนการเข้าถึงชุมชนดังนี้

- 1) ศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมชุมชนให้ครอบคลุมในทุกมิติทั้งสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพชีวภาพรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ค่านิยมวัฒนธรรมและประเพณีชุมชนประวัติความเป็นมาของชุมชนการตั้งถิ่นฐานรวมตลอดจนภูมิหลังและความขัดแย้งที่ชุมชน
- 2) เริ่มต้นเข้าถึงผู้นำชุมชนเป็นลำดับแรกโดยเข้าพบปะหารือกับผู้นำชุมชนอย่างไม่เป็นทางการเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ที่นักพัฒนาจะเข้ามาดำเนินงานในพื้นที่
- 3) จัดเตรียมเอกสารและข้อมูลและแผนงานเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อประชาสัมพันธ์ให้กับหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสมาชิกในชุมชน
- 4) กำหนดบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในชุมชนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานพร้อมทั้งถ่ายทอดความรู้และแนวคิดในการเข้าร่วมดำเนินงานกับทางโครงการ
- 5) การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่หน่วยงานพัฒนาจะเป็นผู้ประสานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้าร่วมดำเนินงาน
- 6) การรับฟังข้อมูลและสภาพปัญหา

2.4.3 การวิเคราะห์ระดับความต้องการของชุมชน

ในการวิเคราะห์ระดับความต้องการที่แท้จริงของชุมชนต้องเริ่มต้นจากการสำรวจสภาพแวดล้อมของชุมชนในด้านต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทุกมิติเพื่อประเมินสถานภาพปัญหาที่แต่ละชุมชนประสบอยู่หรือเคยประสบมาก่อนหน้านี้เพื่อเป็นฐานในการพิจารณาให้เห็นถึงความต้องการที่ชุมชนมีต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นการวัดระดับความต้องการของชุมชนเป็นการประเมินเพื่อบ่งชี้ความต้องการรับการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาการวัดระดับความต้องการสามารถกำหนดได้จากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ความวิกฤตของปัญหา
- 2) ความพร้อมและความร่วมมือของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความกระตือรือร้นของชุมชน
- 3) การสนับสนุนขององค์กรและเครือข่ายภายนอก
- 4) การศึกษาขอบเขตของการบริหารจัดการกับปัญหาเป็นการศึกษาถึงขอบเขตเชิงพื้นที่หรือขอบเขตของบทบาทภารกิจที่องค์กรหรือชุมชนจะสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

เมื่อได้วิเคราะห์ระดับความต้องการของชุมชนในการแก้ไขปัญหาแล้วขั้นตอนต่อไปเป็นการประเมินศักยภาพของชุมชนในการแก้ไขปัญหาโดยมากจะมุ่งเน้นให้ชุมชนเป็นผู้เรียนรู้กับปัญหาและแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเป็นลำดับแรกสุดก่อนเพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเองมากกว่าจะพึ่งการสนับสนุนจากองค์กรหรือเครือข่ายภายนอกเป็นหลักเพราะท้ายที่สุดแล้วชุมชนต้องอยู่ร่วมกับพื้นที่อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการกับปัจจัยแวดล้อมที่จะคุกคามให้เกิดปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.4 การสร้างแผนชุมชน

การสร้างแผนชุมชน (Community Planning) เป็นกระบวนการสังเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนเพื่อนำไปสู่การวางแผนการจัดกับสภาพปัญหาเหล่านั้นโดยใช้ความต้องการของชุมชนเป็นเป้าหมายที่ต้องกระทำให้บรรลุแผนชุมชนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสมาชิกในชุมชนเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยพิจารณาจากศักยภาพและความพร้อมของชุมชนเป็นหลักซึ่งองค์ประกอบในการสนับสนุนกระบวนการสร้างแผนชุมชน ดังนี้

- 1) ความต้องการร่วมของสมาชิกในชุมชน
- 2) บทบาทของผู้นำชุมชน
- 3) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน
- 4) กระบวนการในการจัดทำแผนชุมชน
- 5) การผลักดันแผนชุมชนสู่การปฏิบัติ

2.4.5 การจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) หมายถึงบุคคลกลุ่มคนองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานหรือการได้รับประโยชน์ผลกระทบอันเป็นผลมาจากการดำเนินงานโดยทั่วไปผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเป็นผู้ที่ต้องให้ความสำคัญต่อการปัญหาหรือประเด็นการพัฒนาซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก (Primary Stakeholders) เป็นกลุ่มคนที่มีอิทธิพลสูงหรือมีบทบาทโดยตรงต่อความสำเร็จ/ล้มเหลวในการดำเนินงาน

2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอง (Secondary Stakeholders) เป็นกลุ่มคนที่มีอิทธิพลรองลงมาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักหรือมีบทบาทโดยอ้อมต่อความสำเร็จ/ล้มเหลวในการดำเนินงาน

2.4.6 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน

การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยองค์ประกอบที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากมายเนื่องจากการมีส่วนร่วมจะมีความเข้มข้นแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของชุมชนอีกทั้งความสามารถในการควบคุมปัจจัยต่างๆของผู้ที่ต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นบ่อยครั้งที่ผู้จัดกระบวนการไม่ใส่ใจกับระดับความสำคัญของหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทำให้ใน

กระบวนการมีส่วนร่วมไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการได้ ดังนั้นผู้จัดกระบวนการจึงต้องมีทักษะประสบการณ์ที่เพียงพอในการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ และให้ปัจจัยเหล่านั้นเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมให้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงได้

2.4.7 การระดมพลังสมองในงานการมีส่วนร่วมของชุมชน

การระดมพลังสมอง (Brainstorming) เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่จะช่วยทำลายวิธีการขีดขวางความคิดและยังช่วยในการแสวงหาความคิดที่แยกย่อยในบางเรื่องที่ไม่สามารถทำลายความคิดออกไปได้ การใช้เทคนิคการระดมพลังสมองถือเป็นทางเลือกที่เหมาะสมยิ่งเพราะการระดมพลังสมองช่วยในการค้นหาคำตอบที่ต้องการและสามารถขจัดคำตอบที่ไม่ต้องการออกไปเป็นวิธีในการรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ให้เป็นระบบหมวดหมู่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีขั้นตอนในการระดมพลังสมอง ดังนี้

- 1) กำหนดประเด็นที่ต้องการจะระดมพลังสมองให้ชัดเจน
- 2) การเตรียมเวทีในการระดมพลังสมอง
- 3) กำหนดกติกาในการระดมพลังสมอง
- 4) กระบวนการระดมพลังสมองแบบมีส่วนร่วม
- 5) การสรุปประเด็นและการนำไปปฏิบัติ

2.4.8 การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้วยผู้นำที่เข้มแข็ง

ผู้นำชุมชนที่ดีควรมีทัศนคติในการพัฒนาชุมชนและการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแนวทางที่ถูกต้องด้วยแต่เชื่อว่าผู้นำทุกคนจะมีพื้นความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาในมิติต่าง ๆ เท่าเทียมกันดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างศักยภาพของผู้นำชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อให้เขาเหล่านั้นทำงานในชุมชนได้อย่างคล่องตัวและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความต้องการของชุมชน

การเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชนมีมุมมองที่หลากหลายที่ผู้นำสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างกว้างขวางการพัฒนามนุษย์ให้มีศักยภาพนั้นจะต้องมีการพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้าน คือ

- 1) ด้านพฤติกรรมและวิธีใช้ชีวิตตลอดจนการทำงานหาเลี้ยงชีพเป็นระดับของการปรากฏตัวของการแก้ไขปัญหา
- 2) ด้านจิตใจเช่นพัฒนาคุณธรรมความเข้มแข็งมั่นคงของจิตใจและสภาพจิตใจที่ดีงามรวมทั้งความสุข
- 3) ด้านปัญญาหรือปรีชาญาณคือความรู้ความเข้าใจต่างๆรวมทั้งแนวความคิดทัศนคติและค่านิยมดังนั้นหากไม่มีการพัฒนาคนแล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นเป็นปัญหาหายบ้นขึ้นมานับปัญหาระยะยาว

ดังนั้นการที่จะทำให้ผู้นำชุมชนมีความเข้มแข็งทั้งวิธีคิดและวิธีปฏิบัติในการจัดการทรัพยากรกลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานตามแนวทางของ “ธรรมจักรแห่งการเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชน” โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) เป็นผู้ที่มีรู้จักใช้ปัญญา (Intellectual) ในการพิจารณาไตร่ตรองงานพัฒนาชุมชน และการจัดการทรัพยากรอย่างละเอียดถี่ถ้วน

2) การเสาะแสวงหาความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ (Knowledge) เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนและการจัดการทรัพยากรอยู่เสมอ

3) การสำรวจสภาพแวดล้อมและความเป็นไปของชุมชน (Research) ด้วยกระบวนการศึกษาวิจัยชุมชนแบบเข้มข้นโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัยในรูปแบบของ “ประชาพิจัย” อย่างจริงจัง

4) การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Networking) ในการทำงานกับหน่วยงานต่างๆทั้งที่เป็นหน่วยงาน/องค์กรที่ดำรงอยู่ในชุมชนและนอกชุมชนโดยไม่แยกว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน

5) กระบวนการเรียนรู้ของสมาชิกในชุมชน (Learning) โดยที่ผู้นำชุมชนต้องเป็นผู้ในการเปลี่ยนแปลงและเป็นแบบอย่างในการเสริมสร้างการเรียนรู้ของชุมชนร่วมกันกระบวนการเรียนรู้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีที่หลากหลายเช่นการเสวนาการเปิดเวทีสาธารณะเวทีประชาคมการประชุมเชิงปฏิบัติการการประชุมสัมมนาการศึกษาดูงาน เป็นต้น

6) การแสวงหาโอกาสในการระดมทุน (Fund) หรือทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการได้อย่างเพียงพอ

7) การประยุกต์หรือนำเอาทุนชุมชน (Social Capital) มาใช้ในการพัฒนาชุมชนหรือการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะทุนทางองค์กรชุมชนทุนทางภูมิปัญญาของชาวบ้านสามารถนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรได้ทั้งสิ้น

8) การรู้จักทบทวนและปรับปรุง (Review and Revise) แนวทางการทำงานอย่างต่อเนื่องต้องทบทวนและปรับปรุงการทำงานให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่ของรัฐรวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนการทบทวนและปรับปรุงการทำงาน

2.4.9 รูปแบบในการจัดการชุมชนเพื่อสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นการดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยไม่ทำลายโอกาสในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นหลังดังนั้นการจัดการชุมชนจึงควรยึดแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนให้เกิดความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาแบบทางสายกลางหมายรวมถึงการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

ควบคู่กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืนอันมีรูปแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการชุมชนได้ดังต่อไปนี้

1) สนับสนุนการจัดการป่าชุมชนขนาดเล็กหมายถึงป่าไม้ที่มีพื้นที่อยู่ในระยะประชิดกับชุมชนและสมาชิกชุมชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในเขตป่าเนื่องจากชุมชนบนพื้นที่ต้นน้ำส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพิงทรัพยากรจากป่า

2) การปรับปรุงแบบการเกษตรกรรมแบบผสมผสาน โดยเริ่มจากการปรับวิธีการผลิตพืชเกษตรจากพืชเชิงเดี่ยวมาสู่การเกษตรแบบพืชผสมผสานทั้ง ไม้ยืนต้นพืชสมุนไพร พืชสวนครัวหรือบ่อน้ำพืชที่ผลิตได้สามารถนำมาใช้ในครัวเรือนบางส่วนอาจนำไปจำหน่ายยังตลาดภายนอก

3) สร้างความเข้มแข็งของกลุ่มองค์กรชุมชนความเข้มแข็งของกลุ่มองค์กรชุมชนเกิดจากการร่วมมือในการสร้างพลังต่อรองของสมาชิกในชุมชนที่ต้องการพัฒนาตนเองและชุมชนให้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้นอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

4) การฟื้นฟูระบบนิเวศต้นน้ำโดยชุมชนมีส่วนร่วมระบบนิเวศต้นน้ำเป็นหน่วยพื้นที่ที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยเน้นการฟื้นฟูฐานทรัพยากรดินน้ำป่าไม้ชุมชนไปพร้อมๆกันวิธีการฟื้นฟูระบบนิเวศต้นน้ำ

5) การเสริมสร้างศักยภาพการเรียนรู้ของชุมชนในการอนุรักษ์ต้นน้ำเป็นการดำเนินการโดยการพัฒนาศักยภาพของชุมชนเยาวชนและองค์กรชุมชน ในท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติการพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้สามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ

การนำรูปแบบการเสริมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการทำงานระดับพื้นที่มีประเด็นของข้อเสนอแนะที่ต้องคำนึงถึงดังต่อไปนี้

1) ในแต่ละชุมชนมีความต้องการในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันดังนั้นควรเลือกใช้รูปแบบการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนตามความต้องการของพื้นที่เป็นหลักสำคัญ

2) ควรมีการสำรวจข้อมูลระดับชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการทำงานอย่างเพียงพอต่อการตัดสินใจและวางแผนในด้านต่าง ๆ ข้อมูลที่สำรวจได้ควรมีการวิเคราะห์/สังเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ

3) นักวางแผนชุมชนต้องมีประสบการณ์และทักษะในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องดังนั้นจึงควรเป็นบุคคลที่มีความยืดหยุ่นในการทำงานและมีทักษะในการปฏิบัติงานโดยชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงรวมทั้งต้องเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานเพื่อให้เกิดความไว้วางใจของชุมชน

4) ในการปฏิบัติงานควรมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเป็นเอกภาพและกลมกลืนทั้งการประสานแผนบุคลากรงบประมาณและพื้นที่ปฏิบัติงาน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม

ทุนทางสังคมหมายถึงฐาน (ทุน) ทรัพยากรธรรมชาติฐาน (ทุน) วัฒนธรรมประเพณี ค่านิยมเกี่ยวกับความเอื้ออาทรและความสามัคคีที่ทำให้คนมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกันมีระบบคิด หรือวิถีคิดวิธีปฏิบัติกรรวมความคิดความรู้สติปัญญากำลังและความชำนาญที่มีอยู่ไปใช้ในการ จัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกันรวมทั้งมีกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอีกด้วยทุนทางสังคมเป็น คุณค่าเดิมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทยทุนทางสังคมสามารถก่อให้เกิดพลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนได้พลัง ในที่นี้ได้แก่พลังแห่งปัญญาหรือความรู้ซึ่งเป็นพลังที่จะช่วยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้จริง และยั่งยืน

ทุนทางสังคมหมายถึงผลรวมของสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมทั้งในส่วนที่ได้จากการสัง สมและการต่อยอดรวมถึงการรวมตัวของคนที่มีความรู้เพื่อสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมบนพื้นฐาน ของความไว้วางใจเชื่อใจสายใยแห่งความผูกพันและวัฒนธรรมที่ดำรงซึ่งหากนำมาพัฒนาและใช้ ประโยชน์อย่างเหมาะสมแล้วจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติและสังคมให้สมดุลและ ยั่งยืนได้ทุนทางสังคมของชุมชนสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนเช่นทรัพยากรดินทรัพยากรป่าไม้สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำทรัพยากรแร่ธาตุ ฯลฯ

2) ทุนทรัพยากรบุคคลอันหมายถึงผู้รู้ในชุมชนเช่นกำนันผู้ใหญ่บ้านนายกองกิจการ บริหารส่วนตำบลปราชญ์ชาวบ้านผู้เฒ่าในชุมชนผู้นำทางศาสนาและพิธีกรรม ฯลฯ

3) ทุนทางภูมิความรู้และภูมิปัญญาอันหมายถึงวิถีคิดความรู้ความฉลาดและการ ประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินชีวิตเช่นความรู้ในเรื่องสมุนไพรพื้นบ้านการ รักษาโรคด้วยยาสมุนไพรความรู้ในเรื่องการประกอบอาหารพื้นบ้านความรู้ในเรื่องการดูแลรักษา ทรัพยากรของชุมชนภูมิปัญญาในการดูแลป่าต้นน้ำ ฯลฯ

4) ทุนทางองค์กรและสถาบันในชุมชนอันประกอบด้วยวัดหรือศาสนสถานสถาน อนามัยตำบลโรงเรียนที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำนักงานสหกรณ์การเกษตรและองค์กร อื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยชุมชน ฯลฯ

5) ทุนทางสถานที่/โครงสร้างพื้นฐานและถาวรวัตถุเช่นหอกระจายข่าวชุมชนที่อ่าน หนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านศาลาประชาคมศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลโครงข่ายถนน เชื่อมโยงระหว่างตำบลแหล่งน้ำประจำหมู่บ้านระบบประปาภูเขาและบ่อบาดาล ฯลฯ

ดังนั้นหากจะใช้ทุนทางสังคมในแต่ละพื้นที่ที่มีอยู่เพื่อประโยชน์สำหรับการจัดการ ทรัพยากรน้ำจึงเป็นไปในลักษณะของการใช้ทุนทางสังคมให้เป็นกลไกที่เอื้อให้ชุมชนหันมาร่วมมือ ร่วมใจเพื่อดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำได้อย่างเต็มศักยภาพมีความสอดคล้องกับ วิถีและวัฒนธรรมที่สอดคล้องแทรกซึมรวมไปกับแบบแผนการดำรงชีวิตซึ่งในที่สุดแล้วย่อมสะท้อนภาพ

การอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนกับสิ่งแวดล้อมที่กลมกลืนมีการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันและสอดคล้องกันไปตามวิถีธรรมชาติอันเป็นเป้าประสงค์สูงสุดการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

2.6.1 กลุ่มน้ำและพื้นที่ลุ่มน้ำ

กล่าวไว้ว่าพื้นที่ลุ่มน้ำหมายถึงหน่วยของพื้นที่ซึ่งล้อมรอบด้วยสันปันน้ำเป็นพื้นที่รับน้ำฝนของแม่น้ำสายหลักในลุ่มน้ำนั้นๆเมื่อฝนตกลงมาในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นจะไหลลงสู่ลำธารสายย่อย ๆ (Sub-order) แล้วรวมกันออกสู่ลำธารสายใหญ่และรวมกันออกสู่แม่น้ำสายหลัก (Mainstream) จนไหลออกปากน้ำ (Outlet) ในที่สุด

2.6.2 การจัดการลุ่มน้ำ

ความหมายของการจัดการลุ่มน้ำหมายถึงการจัดการพื้นที่เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณมากพอคุณภาพดีการไหลสม่ำเสมอพร้อมทั้งควบคุมเสถียรภาพของดินลดความเสี่ยงภัยจากน้ำท่วมและจัดการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการลุ่มน้ำจึงเปรียบเสมือนการจัดการทั้ง โครงสร้างและบทบาท/หน้าที่เป็นการจัดการแบบผสมผสานหมายถึงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำทุกชนิดหรือทุกประเภทต้องวางแผนการจัดการแบบผสมผสานทั้งแนวตั้งและไม่ว่าจะเป็นจัดการป่าไม้สัตว์ป่าดินและที่ดินหินและแร่เมือง/ชุมชนอุตสาหกรรมฯลฯ ในทำนองเดียวกันต้องวางแผนการจัดการแบบผสมผสานระหว่างพื้นที่สูงที่เนินและที่ราบไว้รองรับและสัมพันธ์ซึ่งกันและกันถ้าเกิดความผิดพลาดในการจัดการตอนหนึ่งตอนใดของลุ่มน้ำมักส่งผลกระทบต่อตอนอื่น ๆ เสมอ

ความหมายของปรัชญาหมายถึงความสำคัญปฏิบัติถ้าทำในสิ่งนั้น ๆ แล้วจะได้รับความสำเร็จและสัมฤทธิ์ดังที่ตั้งเป้าประสงค์เอาไว้ดังนั้นปรัชญาการจัดการลุ่มน้ำคือความเชื่อได้กระทำกิจกรรมทางการจัดการลุ่มน้ำที่ตั้งเป้าเอาไว้สัมฤทธิ์ผลทางการจัดการลุ่มน้ำนั้นคือลักษณะการไหล/การมีให้และคุณภาพเป็นไปตามต้องการ โดยต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปตามหลักวิชาการซึ่งปรัชญาทางการจัดการลุ่มน้ำคือ “เก็บน้ำไว้ในดินเก็บดินไว้กับที่และลดน้ำฤดูฝนเพิ่มน้ำฤดูร้อน”

2.6.3 หลักการจัดการลุ่มน้ำ

คือการจัดการลุ่มน้ำเป็นการจัดการพื้นที่ซึ่งมีสิ่งแวดล้อมหลากหลายรวมกันอยู่เป็นระบบพื้นที่ลุ่มน้ำหรือระบบนิเวศลุ่มน้ำดังนั้นถ้าจะกล่าวว่าการจัดการลุ่มน้ำก็คือการจัดการสิ่งแวดล้อมในระบบลุ่มน้ำเพื่อให้ทำงานร่วมกันสร้างผลผลิตหรือแสดงบทบาทของลุ่มน้ำในการ “ให้น้ำ” ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถและประสิทธิภาพการจัดการสิ่งแวดล้อมในระบบลุ่มน้ำเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนตลอดไปให้น้ำและผลผลิตอื่น ๆ ควบคุมกันไปอย่างสม่ำเสมอทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้หลักการจัดการลุ่มน้ำทั้ง 3 ขั้นตอนได้แก่

1) การวางแผนการใช้ที่ดิน/การแบ่งเขตลุ่มน้ำพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละแห่งแต่ละพื้นที่มีลักษณะทั้งสมบัติทางเคมีฟิสิกส์และชีววิทยาแตกต่างกันจึงทำให้ดินแต่ละแห่งหรือแต่ละจุดมีสมรรถนะในการนำมาใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันไปในการจัดการลุ่มน้ำจึงจำเป็นต้องแบ่งชั้นประเภทที่ดินทั้งลุ่มน้ำตามสมรรถนะการใช้ประโยชน์ก่อนการดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้นเพื่อให้การจัดการลุ่มน้ำได้รับผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์อย่างแน่นอน

2) การใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำและมาตรการควบคุมตามวิธีการอนุรักษ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องตามหลักการและวิธีการอนุรักษ์วิทยาไม่ฟุ่มเฟือยและเป็นไปด้วยความระมัดระวังเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำเพื่อให้การกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรที่ถูกต้องควรมีหลักดำเนินการตามประเภทของทรัพยากรเป็นสำคัญดังนี้

2.1) ทรัพยากรที่ใช้แล้วไม่รู้จักหมดสิ้นซึ่งได้แก่อากาศดินน้ำเป็นต้นทรัพยากรเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นต่อมนุษย์และสัตว์ทั้ง ๆ ที่มีใช้ตลอดเวลาแต่ถ้าใช้แบบสุรุ่ยสุรายไม่ระมัดระวังทรัพยากรเหล่านี้มีการปนเปื้อนจนไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ประโยชน์ต่อไปจึงต้องมีหลักการให้ถูกต้อง

(1) ต้องใช้ทรัพยากรนั้น ๆ ปราศจากการปนเปื้อนของมลพิษเพื่อให้การใช้ไม่มีพิษมีภัยต่อร่างกายและทรัพยากรอื่น ๆ

(2) ต้องรักษาทรัพยากรที่สัมพันธ์หรือที่เกี่ยวข้องกันไม่สร้างปัญหาสภาพแวดล้อม

(3) ต้องรักษาชนิดปริมาณสัดส่วนและการกระจายของทรัพยากรลุ่มน้ำให้สามารถรักษาสมดุลทางธรรมชาติให้ดีที่สุด

2.2) ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปซึ่งได้แก่สินแร่ น้ำมันปิโตรเลียมก๊าซธรรมชาติ เป็นต้นการใช้ทรัพยากรเหล่านี้นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาการลดน้อยลงของทรัพยากรเหล่านี้แล้วของเสียจากทรัพยากรเหล่านี้มักก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงด้วยเช่นทำให้น้ำเสียอากาศเสียดินเสียหลักการในการใช้ทรัพยากรเหล่านี้คือ

(1) ต้องใช้ทรัพยากรเหล่านี้ตามความจำเป็นไม่ฟุ่มเฟือยด้วยความระมัดระวัง

(2) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) ต้องใช้ไม่ให้เกิดปัญหามลพิษ

2.3) ทรัพยากรที่ใช้แล้วมีทดแทนได้ซึ่งได้แก่ทรัพยากรประมงป่าไม้มนุษย์สัตว์ เป็นต้นเป็นทรัพยากรที่ค่อนข้างอ่อนแอเมื่อมีภัยมากระทบก็จะส่งผลกระทบตามมาหลักการใช้ทรัพยากรเหล่านี้คือ

(1) ต้องใช้ส่วนที่เพิ่มพูนของทรัพยากรนั้น ๆ

(2) ต้องควบคุมและรักษาส่วนที่เป็นต้นทุน (Stock) ให้มีศักยภาพในการผลิตส่วนที่เพิ่มพูนได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดไป

(3) ต้องกำจัดมลพิษที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อต้นทุน (Stock) ของทรัพยากรนั้น ๆ

(4) ใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมต่อทรัพยากรนั้น ๆ

3) การควบคุมของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อมในการจัดการลุ่มน้ำขั้นตอนที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีคือมาตรการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมซึ่งการควบคุมในที่นี้มีไว้เป็นพิษที่เป็นสารเคมีที่เป็นเชื้อโรคหรือลักษณะกายภาพมิให้เปลี่ยนแปลงไปแต่อาจเป็นการป้องกันมลพิษทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย

2.6.4 แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ได้กำหนดไว้ในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

1) การบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

1.1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ โดยต่อยอดภาคประชาสังคมจังหวัดขยายออกเป็นภาคประชาสังคมลุ่มน้ำที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงพร้อมทั้งเชื่อมโยงให้เป็นเครือข่ายในการร่วมบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ร่วมกับลุ่มน้ำใกล้เคียงเพื่อเจียนน้ำต้นทุนระหว่างกัน

1.2) การสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นจัดทำแหล่งน้ำขนาดเล็กและฝายแม้ว (Checkdam) เพื่อชะลอน้ำเสริมความชุ่มชื้นเพื่อคืนความสมบูรณ์ให้กับป่าและดักตะกอน

1.3) การจัดระบบฐานข้อมูลน้ำให้ทันสมัยให้สามารถใช้ประโยชน์การวางแผนสนับสนุนกิจกรรมของภาคการผลิตและในการเป็นระบบเตือนภัยถึงสถานการณ์น้ำ

1.4) กำหนดให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดรวมค่าบำบัดน้ำเสียไว้ในค่าน้ำประปาโดยให้คิดในอัตราที่ก้าวหน้าโดยสนับสนุนให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบรวบรวมและบำบัดให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมพื้นที่ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้มีระบบบำบัดน้ำเสียแหล่งกำเนิดทั้งจากภาคอุตสาหกรรมฟาร์มเลี้ยงสัตว์ภาคบริการและครัวเรือน

1.5) การใช้โอกาสในการมีความร่วมมือในระดับภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อบริหารจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศให้ต่างได้ประโยชน์ร่วมกันเช่นการเจรจากับจีนเวียดนามกัมพูชาลาวและพม่าภายใต้อนุสัญญาความร่วมมือของกลุ่มประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekhong Sub-region : GMS) เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงร่วมกันเป็นต้น

2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพหุภาคีโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงโดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการเข้าร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ชุมชนภายในท้องถิ่นทั้งนี้ภายใต้ขอบเขต

แห่งสิทธิและหน้าที่ที่ชัดเจนตลอดกระบวนการเข้ามีส่วนร่วมโดยจะต้องไม่เป็นการลดทอนผลประโยชน์ของคนทั้งชาติโดยรวม

2.7 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารจัดการน้ำ

2.7.1 ปรัชญาและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า 25 ปีตั้งแต่ก่อนวิกฤติทางเศรษฐกิจและภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมั่นคงและมั่นคงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัวระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวหน้าทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ความพอเพียงหมายถึงความพอประมาณอย่างมีเหตุผลรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอนในขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐนักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีจิตสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริตและให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสมดำเนินชีวิตด้วยความอดทนมีความเพียรและสติปัญญาและความรอบรู้ที่เหมาะสมมีความรอบคอบเพื่อให้เกิดความสมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุสังคมและสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา”

อาจกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจพอเพียงเป็นรูปแบบการดำเนินชีวิตของคนไทยให้อยู่อย่างพอประมาณตนเดินทางสายกลางมีความพอดีและพอเพียงกับตนเองครอบครัวและชุมชนโดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยจากภายนอกต่าง ๆ ที่เราไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งสำคัญต้องรู้จักการพึ่งพาตนเองโดยไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนและรู้จักการนำทรัพยากรที่เรามีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการดำรงชีวิตประจำวันเช่นรู้จักการนำปัจจัยพื้นฐานมาใช้ในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุขสบายและพอเพียงกับตนเอง

2.7.2 เศรษฐกิจพอเพียงกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

กล่าวคือเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิต ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความพอเพียงเป็นการดำเนินการที่ตอบสนองต่อการดำรงอยู่แบบเกื้อกูลซึ่งกันและกันทั้งระดับบุคคล ครอบครัวชุมชนและสังคมยังหมายรวมถึงความใส่ใจต่อสรรพสิ่งในระบบนิเวศความพอเพียงเป็นการดำเนินการบนทางสายกลางที่ไม่เน้นการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดแต่เน้นการช่วยเหลือต่อกัน เพื่อดำรงอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขกายใจและจิตวิญญาณ

เมื่อนำเรื่องความพอเพียงมาใช้กับเศรษฐกิจจึงหมายความว่ามุ่งเน้น ประโยชน์ต่อการผลิตแปรรูปการตลาดเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยไม่ทำลายความ สมดุลของระบบนิเวศทางธรรมชาติเศรษฐกิจพอเพียงจึงต้องเริ่มต้นที่การยกระดับความคิดและ จิตใจไม่ให้ความสำคัญกับวัตถุมากเกินไปจนทำให้คุณค่าและวัฒนธรรมชุมชนเปลี่ยนไป

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาบูรณาการ เข้าด้วยกันได้เนื่องจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นการจัดการเพื่อให้ทรัพยากรมีความอุดม สมบูรณ์ตามธรรมชาติโดยที่มนุษย์ไม่ต้องเข้าไปปรับเปลี่ยนธรรมชาติการจัดการจึงเป็นเพียงการ ควบคุมดูแลมิให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินขีดความสามารถในการรองรับ ได้ปรากฏการณ์น้ำท่วมฉับพลันดินถล่มในหลายพื้นที่ของประเทศสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนขาดการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ สูงชันการเพาะปลูกพืชเกษตร โดยขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำที่เหมาะสมรวมถึงการตั้งถิ่นฐาน ชุมชนในพื้นที่ดินน้ำล้นมือที่พิชิตต่อความอยู่รอดของทรัพยากรธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การที่จะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งทรัพยากรดินน้ำป่าชุมชน (เรียกรวมกันว่าระบบ นิเวศลุ่มน้ำ) ได้รับการคุ้มครองและจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนยาวนาน ได้นั้นไม่ได้ หมายความว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายต้องแสวงหางบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อฟื้นฟู ระบบนิเวศทางธรรมชาติเพราะแม้ว่าจะมีการลงทุนและการจัดสรรงบประมาณมากเท่าใดก็ไม่ได้ เป็นเครื่องยืนยันว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนเนื่องจากหากชุมชนในท้องถิ่น ไม่ได้ความร่วมมือในการบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นก็จะเสื่อมโทรมอีกต่อไป

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นการนำเอาความเป็นทาง สายกลางการเข้าถึงความเป็นไปของธรรมชาติการเกื้อกูลของสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศมาใช้ใน การจัดการเป็นการจัดการที่เริ่มต้นจากการปฏิบัติจริงให้เป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อพิสูจน์ความสำเร็จของ การจัดการทรัพยากรน้ำขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ชุมชนใช้ทรัพยากรน้ำเหล่านั้นได้อย่างยั่งยืน

ในเชิงของการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงยังเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายได้อย่างเข้มแข็งเนื่องจาก นโยบายที่ค้ำยันต้องเป็นนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมีความเสมอภาค

เท่าเทียมและให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วนในการนำนโยบายไปประยุกต์ใช้ได้ในชีวิตจริงของแต่ละบุคคลหรือชุมชนความพอเพียงจึงส่งผลต่อการดำเนินนโยบายที่ไม่เน้นการลงทุนมหาศาลไม่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบแข่งขันก็รัฐสามารถดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ได้ยอมเป็นการสร้างหลักประกันให้กับชุมชนและสังคมได้ว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับการดูแลและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หากพิจารณาในแง่ของการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอาจหมายถึงการเห็นความสำคัญของการสร้างความสมดุลของทรัพยากรน้ำเช่นการดูแลรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำและกำหนดกติกาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำร่วมกันโดยไม่เป็นการทำให้ทรัพยากรน้ำเสื่อมโทรมลงไปเป็นการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

1. ความเป็นมาของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัจจุบันรัฐบาลของทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานสาธารณะต่างก็กำลังเผชิญกับความท้าทายที่หลากหลายและรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้งจากแรงบีบคั้นจากเศรษฐกิจโลก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเรียกร้องเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงส่งผลให้รัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ต้องตกอยู่ภายใต้แรงกดดันทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อให้มีการพัฒนาและปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ โดยมีการเรียกร้องให้มีความสามารถรับผิดชอบและมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนทั้งพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในและภายนอก โดยผลักดันให้มีการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จับต้องได้ และประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้สนใจเพียงกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังให้ความสนใจถึงผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ที่พึงปรารถนาด้วย (Jody Z. Kusek & Ray C. Rist, 2004, p. 1-45)

ซึ่งหากมองย้อนกลับไปในช่วงอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ความท้าทายที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น ได้มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของแนวความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยในระยะกว่า 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามที่จะดำเนินการบริหารระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะที่แตกต่างกัน ระบบที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง ในช่วงทศวรรษ 1960 ได้แก่ ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting Systems : PPBS) โดยแนวทางดังกล่าวได้รับการพัฒนาและมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายเป็นเวลาถึง 15 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ โดยได้เริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ แล้วขยายต่อไปยังประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศอื่น ๆ (World Bank, 1997, p. 52) ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (PPBS) เน้นการวางแผนทางการเงินและการวิเคราะห์ราคา เป็นการบริหารปัจจัยนำเข้าอย่างเข้มงวด ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost - Benefit Analysis : CBA)

ซึ่งหากมองย้อนกลับไปในช่วงอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ความท้าทายที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของแนวความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยในระยะกว่า 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามที่จะดำเนินการบริหารจัดการระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะที่แตกต่างกัน ระบบที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 1960 ได้แก่ ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (Planning Programming and Budgeting Systems : PPBS) โดยแนวทางดังกล่าวได้รับการพัฒนาและมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายเป็นเวลาถึง 15 ปี

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ โดยเริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ แล้วขยายต่อไปยังประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศอื่น ๆ (World Bank, 1997, p. 52) ระบบการวางแผนงานและงบประมาณ (PPBS) เน้นการวางแผนทางการเงินและการวิเคราะห์ราคา เป็นการบริหารปัจจัยนำเข้าอย่างเข้มงวด ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost - Benefit Analysis : CBA)

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1970 แนวทางการบริหารได้รับอิทธิพลจากโครงการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และโครงการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแนวความคิดในการบริหารงานในเชิงวิศวกรรมและการจัดการเชิงระบบ จึงได้มีการนำแนวทางการบริหารแบบการจัดการโครงการโดยเน้นกิจกรรม (Programme Management by Activity : PMBA) ซึ่งการบริหารงานแนวนี้เป็นการผสมผสานเครื่องมือและวิธีการดำเนินงานในหลายรูปแบบเพื่อวางแผนและกำหนดตารางเวลา การปฏิบัติงาน เช่น การแจกแจงรายละเอียดโครงสร้างงาน (Work Breakdown Structure : WBS) แผนภูมิปฏิบัติงานแบบ Gantt Chart วิธีวิถีวิกฤติ (Critical Path Method : CPM) และการประเมินโครงการและการทบทวนเทคนิคดำเนินงาน (Programme Evaluation and Review Technique : PERT) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นเทคนิคพิมพ์เขียว (Blue - Print) ซึ่งเน้นการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานตามตารางการดำเนินงานที่ได้กำหนดเอาไว้ นอกจากนั้นในช่วงกลางทศวรรษ 1970 แนวความคิดในการบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ (Management By Objective : MBO) ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐ แนวทางในการบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ (MBO) จะเปิดโอกาสให้ผู้จัดการหรือผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดและปฏิบัติงาน โครงการภายใต้เงื่อนไขวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicators) (Charles R. Macdonal, 1982, p. 27) การบริหารแนวนี้ทำให้สามารถควบคุมการทำงานให้ได้ตามเป้าหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและคณะผู้ปฏิบัติงานได้ วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำระบบการบริหารงานแบบ MBO ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (Logical Framework Approach : LFA) เริ่มใช้โดยองค์การพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (The U.S. Agency for International Development : USAID) ซึ่งต่อมาได้มีการประยุกต์และปรับปรุงใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย บางครั้งถูกเรียกว่า (Logframe หรือ Logical Framework : LFA) แต่อย่างไรก็ตามการบริหารงานโดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ หรือ MBO ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจังแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของการบริหารงานแนวนี้ และเพื่อแก้ไขจุดด้อยของการบริหารงานมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงได้มีแนวคิดเพื่อกำหนดแนวทางการวางแผนที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์โครงการ (Objectives - Oriented Project Planning) ซึ่งหมายรวมถึง การกำหนดมาตรฐานขั้นตอนการวิเคราะห์แบบมีส่วนร่วม การแก้ปัญหา และการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างองค์กรที่ร่วมดำเนินงาน และกลุ่มเป้าหมาย การใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงตรรกะ (LFA) ทำให้การบริหารแบบมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ (MBO) มีจุดแข็งเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1980 แนวความคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้เข้ามามีบทบาทในการปรับแนวทางการบริหารงานภาครัฐ ไปสู่ลักษณะงานที่คล้ายกับภาคเอกชนกล่าวคือ การมองประชาชนเป็นลูกค้า (Client and Service Oriented) โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการให้บริการ มาตรฐานการให้บริการ และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากแนวความคิดในการบริหารงานดังกล่าว ทำให้มีการพัฒนาระบบการบริการและควบคุมคุณภาพจนนำไปสู่การให้ความสำคัญกับการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และคุณภาพของการให้บริการภาครัฐ และความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ของการบริหารงานภาครัฐ และแนวคิดดังกล่าวได้รับการต่อยอดในองค์การระหว่างประเทศทำให้มีการกระจายแนวความคิดในการบริหารที่กว้างออกไปยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกที่รวมกลุ่มกันเป็นองค์การพัฒนา และในการประชุมของสหประชาชาติ (UN Conference) เมื่อต้นทศวรรษ 1990 โดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และได้มีการเผยแพร่หลักการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ (Development Effectiveness Principles) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้รวมเอาแนวความคิดในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหนึ่งในจุดมุ่งหมายของการพัฒนา (Werner Meier, 2003, p. 2-4)

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 ได้มีการประชุมสุดยอดองค์การสหประชาชาติ (United Nations Millennium Summit) โดยผู้นำจาก 189 รัฐได้ร่วมกันประกาศคำประกาศแห่งปี ค.ศ. 2000 (Millennium Declaration) และได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาไว้ 8 จุดมุ่งหมาย 18 เป้าหมาย และ 48 ตัวชี้วัด คำประกาศแห่งปี ค.ศ. 2000 จึงเป็นการนำไปสู่ความสนใจของประเทศต่าง ๆ ในการบริหารงานที่มีการประเมินผลการดำเนินงานผ่านระบบตัวชี้วัด และต่อมาเมื่อมีการจัดทำข้อตกลงที่เรียกว่า Monterrey Consensus ของการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับเรื่องเงินช่วยเหลือสำหรับการพัฒนาเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 ได้กำหนดให้มีการวัดผลการดำเนินงานจากผลสัมฤทธิ์ (Results) ความเคลื่อนไหวขององค์การระหว่างประเทศ ทำให้แนวความคิดเรื่องการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้รับความสนใจจนนำไปสู่การปฏิบัติในวงกว้างยิ่งขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นพอสรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารงานจากการควบคุมงบประมาณโดยส่วนกลาง มาเป็นการควบคุมรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการ การปฏิบัติงานของกิจกรรม และต่อมาเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์ และปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งพัฒนาการของการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึงทศวรรษที่ 1980 สามารถสรุปให้เห็นความสัมพันธ์ดังในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงสรุปแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึง 1980

จุดมุ่งหมาย	เครื่องมือ	ช่วงเวลา	แนวทางการบริหาร
บริหารงบประมาณ	CBA, PPBS	ทศวรรษ 1960	การวางแผนทางการเงิน
ควบคุมกระบวนการ	WBS, CPM, PERT, Gantt Chart	ทศวรรษ 1970	พิมพ์เขียว – การวาง กำหนดการ
บริหารวัตถุประสงค์	LEA, ZOPP	กลางทศวรรษ 1970	บริหารโดยมุ่ง วัตถุประสงค์
บริหารผลสัมฤทธิ์	QC, ISO, TQM	ทศวรรษ 1980	มุ่งเน้นผู้รับบริการและ การให้บริการ, การกำหนด มาตรฐานคุณภาพ

ที่มา : ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ (2553, หน้า 160)

โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นได้มีความตื่นตัวในการบริหารงานที่มุ่งเน้นคุณภาพการบริหารงานภาครัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2532 โดยได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัดการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนโดยให้ทุกส่วนราชการกำหนดเวลาในการดำเนินงานเพื่อบริการประชาชน โดยส่วนราชการควรจะให้บริการประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน หากจะต้องติดขัดกระบวนการตรวจสอบหรือพิจารณาของคณะกรรมการหรือด้วยเหตุอื่น ๆ จะต้องแจ้งให้ผู้มารับบริการทราบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในการปฏิบัติราชการ และในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยให้มีการนำแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงานโดยมีการดำเนินงานในกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจภาคส่งออก และกรมการประกันภัยซึ่งเป็นต้นแบบและต่อมามีการขยายผลไปยังกรมต่าง ๆ ถึงปี พ.ศ. 2544 รวม 40 กรม และมีการขยายไปยังหน่วยงานของสำนักงานประกันสังคมทั่วภูมิภาค และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวม 81 แห่ง

ความเคลื่อนไหวในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐที่สำคัญได้แก่ การออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติให้มีการดำเนินงานที่เน้นการประเมินผลงาน ความรับผิดชอบ การตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานภาครัฐ และสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการ

กำกับกำกับการปฏิบัติราชการ และให้มีผู้ประเมินอิสระในการประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ ดังนั้น จึงได้มีการสั่งการให้ทุกส่วนราชการ ทั้งในระดับกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา โดยให้การวางแผนเน้นผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพของการให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ส่งผลให้ทุกส่วนราชการจะต้องนำแนวคิดเรื่องการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้มีการจัดระบบและปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ โดยในระดับกระทรวงและกรมได้มีการแบ่งภารกิจเป็นกลุ่มงานรับผิดชอบ ส่วนระดับจังหวัดได้มีการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดยุทธศาสตร์ 18 กลุ่มจังหวัด โดยทุกกลุ่มจังหวัดจะต้องมีวิสัยทัศน์การพัฒนาและยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันภายในกลุ่มจังหวัด และแต่ละจังหวัดจะต้องกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาและยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด โดยได้นำระบบการประเมินผลโดยตนเอง (Self Assessment Report) มาใช้ในการประเมินผลงาน และได้มีการจ้างหน่วยงานเอกชน ได้แก่ บริษัทที่ปรึกษาทริส จำกัด (Thai Rating Information System Co. : TRIS) เป็นผู้ดำเนินการประเมินผล และมีการเจรจาจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีเป็นการล่วงหน้า และให้มีการติดตามผลการดำเนินงานทุกปี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบในหลักการและรายละเอียดของแนวทางและวิธีการสร้างแรงจูงใจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการจะต้องทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการและทำข้อตกลงกับผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลและจะได้รับสิ่งจูงใจตามที่ได้ตกลงกันไว้ ทั้งนี้ได้มีการนำแนวคิดการวัดผลแบบสมดุล มาใช้ใน 4 มุมมอง ได้แก่ (1) มุมมองด้านประสิทธิผลในการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ (2) มุมมองประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (3) มุมมองของคุณภาพของการบริการ และ (4) มุมมองของการพัฒนาองค์กร รวมไปถึงได้มีความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในรายละเอียด ซึ่งได้นำมาบังคับใช้กับส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดทั่วประเทศจนถึงปัจจุบัน

2. ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

Christopher Pollitt & Geert Bouckaert (2000, p. 96-133) ได้กล่าวถึงความแตกต่างหลากหลายในการให้คำจำกัดความของคำว่าผลสัมฤทธิ์ (Results) และยังไม่มียุติในการให้ความหมายของผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ประเมินผลสัมฤทธิ์ ประเมินเพื่อใครและประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วยเหตุผลใด หากมองในมุมมองของพลเมือง จะต้องการการบริการที่ราคาต่ำ แต่คุณภาพสูง สามารถเข้าถึงได้ และตอบสนองต่อความต้องการ ตลอดจนรวมถึงมุมมองของความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริการและความเชื่อถือได้ของภาครัฐ สามารถจัดให้เป็นหมวดหมู่ที่สำคัญ 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการ (Operational Results) ซึ่งโดยหลักการจะเป็นผลสัมฤทธิ์ที่มีลักษณะแยกย่อยที่ชัดเจนและสามารถวัดผลในเชิงปริมาณได้หรือเป็นผลสัมฤทธิ์ในระดับที่เป็นผลงาน (Outputs) โดยที่ผลงานหลายผลงานอาจจะเกิดจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) เดียวกัน ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการมีประเด็นที่จะทำการวัดผลที่สำคัญได้แก่ ประเด็นของการประหยัดงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีการเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐาน การวัดกิจกรรมและผลงาน (Activities and Outputs) การวัดอัตราส่วนของผลิตภาพ และการวัดผลลัพธ์ และผลกระทบ อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการประหยัดไม่สามารถให้หลักประกันว่าจะทำให้ได้ผลงานหรือผลลัพธ์ การลดลงของค่าใช้จ่ายมิได้หมายถึงว่าการบริการจะดีขึ้นเสมอไป นอกจากนี้จากการศึกษาของ OECD พบว่าการตัดงบประมาณได้ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีหนี้สินเพื่อใช้ในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น ตลอดทั้งเป็นการยากที่จะวัดผลงานและผลลัพธ์ เพราะผลลัพธ์นั้นมาจากหลายปัจจัย

กลุ่มที่สอง ผลสัมฤทธิ์ในระดับการพัฒนากระบวนการดำเนินงาน (Results as Process Improvement) หรือกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานที่ดีขึ้น (Better Co-Ordinated) เป็นการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมการบริหารไปสู่การมุ่งเน้นประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่าหากมีการพัฒนากระบวนการดำเนินงานให้ดีขึ้นจะส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ในระดับปฏิบัติการดีขึ้น นอกจากนี้ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้ยังให้ความสำคัญกับความพึงพอใจ และความมุ่งมั่นของการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดผลงาน ผลสัมฤทธิ์ในระดับนี้นำไปสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มนี้มีอุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญได้แก่ วัฒนธรรมของการบริหารที่จะเปลี่ยนจากระบบเดิมที่มุ่งเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการทำงานเป็นระบบที่มุ่งเน้นให้เกิดผลงานนอกจากนั้นการวัดความพึงพอใจมิใช่มีเพียงปัจจัยทางด้านวิธีการทำงานภายในองค์กรเพียงอย่างเดียวที่ส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจ แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือการควบคุมขององค์กร เช่น ปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

กลุ่มที่สาม ผลสัมฤทธิ์ที่ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการ (Results as System Improvement) โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ประการแรก การพัฒนาระบบการเมืองและการบริหารในภาพรวมให้เกิดความยืดหยุ่นมีความรวดเร็วในการปฏิบัติงานที่ตอบสนองต่อความต้องการ ด้วยขีดความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้ดีกว่า ตลอดทั้งสามารถที่จะรองรับแรงกดดันที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างขององค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการเปลี่ยนแปลงนี้จะใช้เวลาในการเรียนรู้ที่มีลักษณะเป็นพลวัตและปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสม ประการที่สาม การเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์กรทั้งระบบ การเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรที่หลากหลายให้มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อผลสำเร็จของหน่วยงาน และประการที่สี่ ระดับของความเชื่อถือ (Trust) ของประชาชนต่อ

องค์กรที่จะต้องเพิ่มขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม การดำเนินงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มนี้มีปัญหาเนื่องจาก บางกลุ่มวิชาชีพไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงให้ยืดหยุ่นได้ง่าย เช่น กรณีของศาลและการสร้างความเชื่อถือของประชาชน นับว่าเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ และการวัดขีดความสามารถตลอดทั้ง ความยืดหยุ่นเป็นเรื่องยากในวิธีการ

กลุ่มที่สี่ ผลสัมฤทธิ์ของการเปลี่ยนแปลงของระบบจากเดิมไปสู่จุดที่พึงปรารถนา หรือวิสัยทัศน์ (Vision) ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งวิสัยทัศน์อาจจะแบ่งมุมมองได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก รูปแบบตลาด (Market Model) ซึ่งเน้นเรื่องการลดบทบาทของภาครัฐ และนำไปสู่การแปรรูปหน่วยงานภาครัฐ ลักษณะที่สอง รูปแบบรัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory State) คือการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการ โดยผ่านการกระจายอำนาจและการดำเนินงานที่ไม่ยึดติดกับระบบราชการ ลักษณะที่สาม รูปแบบรัฐบาลที่ยืดหยุ่น (Flexible Government) คือ การปฏิบัติงานที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อม ไม่ยึดติดกับโครงสร้างที่ตายตัวขององค์กรและความมั่นคงของตำแหน่ง โดยการกระจายการดำเนินงานในลักษณะของสัญญาการปฏิบัติงาน

Canadian International Development Agency : CIDA (2001, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นวิธีการทำงานโดยมุ่งปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

Werner Meier (2003, p. 5-6) ได้กล่าวถึง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่า เป็นแนวทางการบริหารงานเพื่อให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยในการปฏิบัติงานจะมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยมีเนื้อหากำหนดกรอบการดำเนินงานขององค์กร เป็นเครื่องมือในการวางแผนยุทธศาสตร์ การบริหารความเสี่ยง ตลอดจนการติดตามและประเมินผลงาน นอกจากนี้ การบริหารงานมุ่งสัมฤทธิ์ยังมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ (Efficiency) และพัฒนาประสิทธิผล (Effectiveness) โดยกระบวนการเรียนรู้ขององค์กร และประการที่สอง เพื่อพัฒนาความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ต่อผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานโดยกระบวนการรายงานผลการดำเนินงาน โดยที่ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกภาคส่วนจะต้องร่วมกันกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นไปได้ ประเมินความเสี่ยง ติดตามความคืบหน้า รายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนการบูรณาการบทเรียนที่ได้จากการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการตัดสินใจในการบริหาร

Europe's Forum on International Cooperation : EUFORIC (2005, ออนไลน์) ในการประชุมแห่งยุโรปเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ (EUFORIC) ได้ให้คำจำกัดความของ

บริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นการสร้างโครงสร้างแรงจูงใจ ที่รวมถึงการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่สะท้อนถึงผลสำเร็จที่วัดจากผลลัพธ์

Annette L. Binnendijk (2006, p. 3-4) ได้ให้คำจำกัดความที่ครอบคลุมส่วนย่อย ๆ หลายประเด็น โดยเห็นว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์คือการเน้นหนักในประเด็นการพัฒนาผลงานเพื่อเป็นการประกันว่ากิจกรรมของรัฐจะต้องประสบผลสัมฤทธิ์ (Results) ตามที่ได้ตั้งเอาไว้ จึงมีความหมายเช่นเดียวกับการจัดการผลงาน (Performance Management) โดยที่มีส่วนประกอบที่สำคัญได้แก่ การวัดผลงาน (Performance Measurement) ทั้งนี้ การบริหารผลงานมีความหมายที่กว้างกว่าการวัดผลงาน เนื่องจากการบริหารผลงานจะรวมถึงการกำหนดจุดประสงค์ (Objective) การเลือกตัวชี้วัดผลสำเร็จ การตั้งเป้าหมาย การติดตามผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์และรายงานผลการดำเนินงาน ส่วนการวัดผลงานเป็นการวัดผลการผลิต (Production) เท่านั้น

United Nations Development Programme : UNDP (2010, p. 7-9) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้กล่าวเอาไว้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์คือการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถเป็นจริงได้ โดยมีการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานเปรียบเทียบกับผลสัมฤทธิ์ที่ได้ตั้งเอาไว้ และมีการนำบทเรียนที่ได้จากการดำเนินงานและผลการดำเนินงานไปใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานในอนาคต โดยวัตถุประสงค์หลักของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือการสร้างกรอบความสัมพันธ์ระหว่างแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) และการจัดการ (Management) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ (Learning) และความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) ในสภาพการณ์ที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralized Environment) และประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Goals) ที่ชี้นำแนวทางสำหรับการปฏิบัติ ประการที่สอง เป็นการกำหนดผลสัมฤทธิ์ (Results) ที่จะได้รับอย่างชัดเจน และกำหนดแผนงาน (Programmes) กระบวนการ และทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ประการที่สาม เป็นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และรวบรวมผลการดำเนินงานไปพิจารณาในการวางแผนในอนาคต และประการสุดท้าย เป็นการพัฒนาความสามารถรับผิดชอบได้ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) จากผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงผลงานต่อไป

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543, หน้า 146) ได้กล่าวว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related Pay)

ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์ (2544, หน้า 3) ได้กล่าวว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัว

บ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็น รูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 , หน้า 3) ได้กล่าวว่าการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง วิธีการบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์การมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด โดยมีสูตรดังนี้

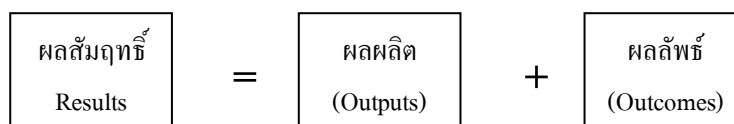
$$\text{ผลสัมฤทธิ์} = \text{ผลผลิต} + \text{ผลลัพธ์}$$

ผลผลิต หมายถึง กิจกรรม งาน หรือบริการที่ทำเสร็จสมบูรณ์แล้วเพื่อส่งให้ประชาชน ผู้รับบริการ ผลผลิตเป็นผลงานที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการ โดยตรง

ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นติดตามมา ผลกระทบหรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากผลผลิต ผลลัพธ์ จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการและสาธารณชน

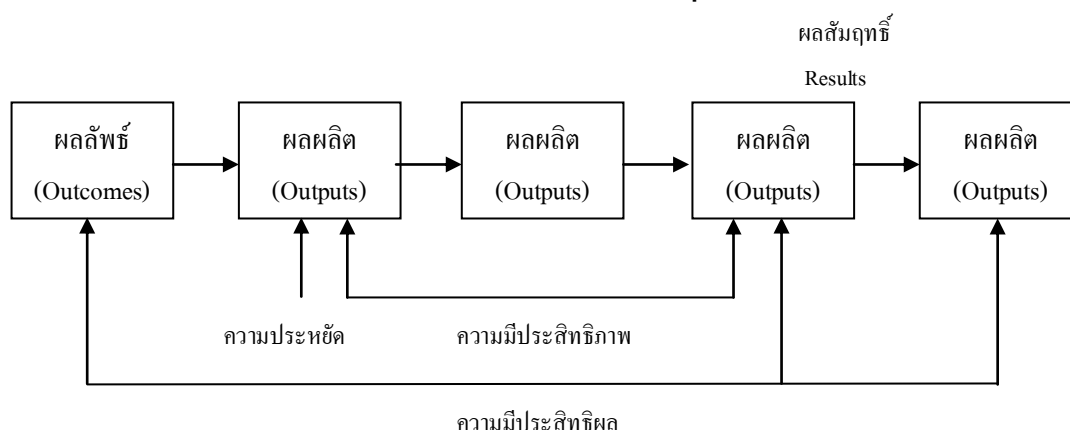
การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(Result Based Management - RBM)



คือ การบริหารที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน หรือผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก

กรอบแนวคิดเรื่องการวัดผลสัมฤทธิ์



ภาพประกอบที่ 7 กรอบแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 12)

จากที่กล่าวมาทำให้สามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานขององค์กร จึงเป็นการบริหารเพื่อการจัดทำให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด เน้นใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร และตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาองค์กรอย่างมีทิศทาง

3. ความสำคัญของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

กล่าวได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นแนวทางที่ช่วยให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กร ให้ดีขึ้น โดยผู้บริหารระดับสูงจะมีรายงานผลการปฏิบัติงานจากระบบงานประยุกต์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องช่วยให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานว่าเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือได้เข้าใกล้การบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรมากน้อยเพียงใด และหากผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมายหรือผิดประเด็น ผู้บริหารย่อมจะมีเวลาเพียงพอสำหรับปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อให้การทำงานบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์กรได้ตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ ดังนั้น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงมีประโยชน์ต่อองค์กร ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 4-8)

1. ช่วยให้ผู้บริหารรู้ตำแหน่งขององค์กร ซึ่งผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องทราบว่าองค์กรอยู่ ณ ตำแหน่งใด ใกล้หรือไกลจากเป้าหมายหรือจะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ช่วยให้ผู้บริหารของส่วนราชการรู้ว่าองค์กรกำลัง ปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร งานที่ปฏิบัติมุ่งตรงไปสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียพึงพอใจการปฏิบัติงานขององค์กรเพียงไร การปฏิบัติงานภายในองค์กรอยู่ในความควบคุมหรือไม่ และควรปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ใดบ้าง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์สนับสนุนองค์กรให้สามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานภายในองค์กรและระหว่างองค์กรได้ องค์กรที่มีหน่วยงานย่อยหลายหน่วยซึ่งปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกันสามารถใช้อัตราผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อยสำหรับการตั้งเกณฑ์เทียบ (Benchmarking) เพื่อหาว่าหน่วยงานใดมีผลการปฏิบัติงานดีที่สุด

2. ช่วยให้ผู้บริหารรู้ตำแหน่งขององค์กร ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องทราบว่าองค์กรอยู่ ณ ตำแหน่งใด ใกล้หรือไกลจากเป้าหมายหรือจะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือไม่ การบริหารแบบนี้ จะช่วยให้ผู้บริหารของส่วนราชการ ทั้งหลายรู้ว่าองค์กรกำลังปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร งานที่ปฏิบัติมุ่งตรงไปสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ประชาชน ผู้รับบริการหรือ

ผู้มีส่วนได้เสียมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานที่อาจจะวัดจากคุณภาพของการให้บริการขององค์กรเพียงไร การปฏิบัติงานภายในองค์กรอยู่ในความควบคุมหรือไม่ และควรปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ใดบ้าง นอกจากนี้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ยังช่วยให้ผู้บริหารได้ทราบความคืบหน้าของงานนั้นว่าเป็นไปในทิศทางที่กำหนดหรือไม่ เกิดผลที่ใกล้เคียงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสะท้อนไปถึงวิสัยทัศน์ขององค์กรเพียงใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับแนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะปัจจุบันของการดำเนินงาน

3. สนับสนุนองค์กรให้บรรลุวิสัยทัศน์ ระบบงานประยุกต์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) ที่ องค์กรหลายแห่งอาจจะพัฒนาขึ้นบนระบบสารสนเทศภายในองค์กร จะช่วยให้ผู้บริหารได้เห็นถึงรายงานผลการปฏิบัติงาน รายงานนี้เป็นเสมือนสัญญาณเตือนให้ผู้บริหารรู้ว่าขณะนี้ผลการปฏิบัติงานขององค์กรกำลังมุ่งตรงไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดหรือผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมาย เพื่อให้ผู้บริหารเร่งดำเนินการแก้ไข

4. แปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาระบบการบริหาร แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเพื่อวัดผล การปฏิบัติงานขององค์กรเปรียบเทียบกับเป้าหมาย องค์กรสามารถนำวิธีการนี้ไปช่วยทำให้กลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ขององค์กรเป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยการแยกกลยุทธ์ออกเป็นแผนปฏิบัติการและแผนงาน/โครงการ พร้อมทั้งแบ่งความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่าง ๆ แล้วจึงวัดผลสำเร็จของการดำเนินงานตามกลยุทธ์ตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่กำหนดไว้

5. ให้ข้อมูลเพื่อการสื่อสารและสร้างความเข้าใจ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ถือเป็นเครื่องมือของการสื่อสารการดำเนินงานขององค์กรที่มีประโยชน์ทั้ง ภายในและภายนอกองค์กร โดยภายในองค์กรตัวชี้วัดผลงานหลักจะช่วยสะท้อนผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใน เพื่อให้ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่เข้าใจเป้าหมายขององค์กร ให้ตระหนักถึงความสำคัญของงานที่รับผิดชอบ และรู้ว่าผลงานของตนส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในภาพรวมขององค์กร ซึ่งทัศนนะเหล่านี้จะทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการ ส่วนการสื่อสารกับภายนอกองค์กรนั้น ข้อมูลผลการปฏิบัติงานแสดงให้เห็นถึงความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนความเหมาะสมของเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการให้บริการขององค์กร ผู้บริหารสามารถให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ทุกฝ่ายเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน

6. สร้างพันธะรับผิดชอบของผู้บริหาร ข้อมูลที่ได้รับจากการวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์จะช่วยให้ผู้บริหารมุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ เพิ่มความโปร่งใสให้กับการปฏิบัติราชการ ทำให้ส่วนราชการเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เพื่อความคุ้มค่าต่องบประมาณ ประสิทธิภาพ

ของการปฏิบัติงานและการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์ ทำให้ผู้บริหารระดับสูงไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่มีต่อความสำเร็จ/ความล้มเหลวขององค์กร

7. จัดสรรงบประมาณได้ตรงกับความต้องการ และสถานการณ์ที่เป็นจริง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณ องค์กรสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่า ประโยชน์ของกิจกรรม ประสิทธิภาพและความสามารถในการให้บริการที่เพิ่มขึ้น โดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมาย

8. ให้ข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสนับสนุนผู้บริหารให้ตัดสินใจกำหนดนโยบายได้ตรงตามความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ข้อมูลว่าองค์กรควรเลือกทางเลือกใดในการให้บริการ ทางเลือกใดมีประสิทธิผลหรือความยากง่ายต่อการบรรลุมาตรฐานบริการเพียงไร

4. กระบวนการและการประยุกต์แนวความคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปสู่การปฏิบัติ

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยกระบวนการที่สำคัญๆ 4 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (Richard S. Williams, 1998, p. 25-27)

1. การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งองค์กรจะต้องทำการกำหนดทิศทาง โดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กร (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์กรหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์กร (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

2. การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์กรได้ทำการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

3. การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

4. การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ส่วนในการนำแนวความคิดในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปสู่การปฏิบัติมีกระบวนการที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการ 2 กระบวนการดังต่อไปนี้ (ไพบูลย์ โภธิสุวรรณ, 2553, หน้า 160)

1. กระบวนการกำหนดผลสัมฤทธิ์และผลลัพธ์ที่ต้องการ ในกระบวนการนี้เป็นการกำหนดสิ่งที่ถูกต้องที่ต้องดำเนินการ หรือ Do The Right Things กล่าวคือ จะต้องกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่จะดำเนินการ ซึ่งมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การทบทวนภารกิจ ว่าองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ตั้งขึ้นมาเพื่ออะไร การทบทวนภารกิจจะทำให้ขอบเขตของการดำเนินงานมีความชัดเจน ซึ่งในการทบทวนภารกิจจะต้องย้อนกลับไปศึกษาความเป็นมาของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภารกิจจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้น จะต้องกำหนดภารกิจที่จะต้องดำเนินการในอนาคต แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภารกิจจนถึงปัจจุบันนอกจากนั้น จะต้องกำหนดภารกิจที่จะต้องดำเนินการในอนาคต แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาปรับปรุงภารกิจให้มีความเหมาะสมและสอดคล้อง

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์ (Visions) การดำเนินงานในขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดจุดมุ่งหวังสูงสุดของการดำเนินงานว่าหากการดำเนินงานบรรลุตามภารกิจแล้วจะเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดใดขึ้นมา ผลสัมฤทธิ์สูงสุดที่หน่วยงานปรารถนาและมุ่งมั่นให้เกิดคือวิสัยทัศน์ในการดำเนินงาน การกำหนดวิสัยทัศน์จะต้องสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน และเป็นคำที่กำหนดสภาวะการณ์ที่พึงปรารถนาสูงสุดที่องค์กรต้องการบรรลุ วิสัยทัศน์ที่ดีจะต้องมีความเป็นไปได้และทำทนายความสามารถ ภาษาที่ใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์จะต้องง่ายต่อการเข้าใจไม่กำกวม และจะต้องสามารถชี้แนะแนวทางดำเนินงานในขั้นต่อไปได้

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goals) ของการดำเนินงาน เป็นการกำหนดผลลัพธ์หลัก ๆ ที่จะนำไปสู่การบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุดหรือวิสัยทัศน์ในการดำเนินงาน โดยการตอบคำถามว่า องค์กรจะต้องบรรลุผลลัพธ์ (Outcome) หลัก ๆ ใดบ้างจึงจะสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ได้ และผลลัพธ์หลักที่กำหนด จะต้องสามารถชี้แนะเป้าหมายผลผลิต (Output) จะต้องดำเนินการในอนาคตได้อันนี้ ในการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือผลลัพธ์ ควรกำหนดเป็นเชิงคุณภาพให้เห็นลักษณะผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นหากการดำเนินการในประเด็นนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จ ภายใต้วิสัยทัศน์ อาจจะมีจุดมุ่งหมายเดียวหรือหลายจุดมุ่งหมายก็ได้

2. กระบวนการวางแผนและนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้ถูกต้อง (Do The Right Things) ในกระบวนการนี้ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การสื่อสารทำความเข้าใจภารกิจ วิสัยทัศน์ และจุดมุ่งหมายการดำเนินงาน เมื่อได้กำหนดวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องสื่อสารเพื่อถ่ายทอดและสร้างความเข้าใจในภารกิจ วิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในทุกกระดับ โดยชี้ให้เห็นความจำเป็น และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหากการดำเนินงานสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายและวิสัยทัศน์ได้ การทำความเข้าใจจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นการยืนยันความตั้งใจจริงและกำหนดทิศทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่าจะมุ่งไปในทิศทางใด

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดเป้าหมายผลผลิตที่จะต้องดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ ในขั้นตอนนี้ เป้าหมายผลผลิต ที่มีความชัดเจนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการกำหนดผลผลิตจะต้องทำการวิเคราะห์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผลผลิตที่จะทำการผลิตจะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายและผลลัพธ์

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำแผนปฏิบัติ (Action Plan) โดยจะต้องชี้ให้เห็นกระบวนการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นขั้นตอน และผลการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนที่มีความชัดเจน ในขณะที่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการของแต่ละกิจกรรม ก็จะต้องจัดทำแผนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ โดยจะต้องระบุให้ชัดเจน ถึงตัวชี้วัดการดำเนินงานและผลงาน วิธีการติดตามและประเมินผล ผู้ดำเนินการติดตามและประเมินผล หาระยะเวลาติดตามและประเมินผลและวิธีการรายงานผล

ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ เป็นการนำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ในระหว่างที่มีการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการก็จะดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อเฝ้าระวังให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน และหากมีปัญหาอุปสรรคก็จะได้ดำเนินการทบทวนวิธีการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 5 การประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม เป็นการประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวมของหน่วยงานเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย จุดมุ่งหมาย และวิสัยทัศน์ของการดำเนินงานว่าประสบผลสำเร็จในระดับใด มีจุดแข็งในการดำเนินงาน หรือจุดอ่อน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานใดบ้าง และมีประเด็นจุดมุ่งหมายใดบ้างที่ยังไม่บรรลุและจะต้องดำเนินการต่อไป ตลอดจนมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานอย่างไรบ้าง และข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนนี้จะนำไปประกอบในการพิจารณาทบทวนภารกิจในกระบวนการกำหนดผลสัมฤทธิ์และผลลัพธ์ที่ต้องการ ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

5. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการวัดผลงาน

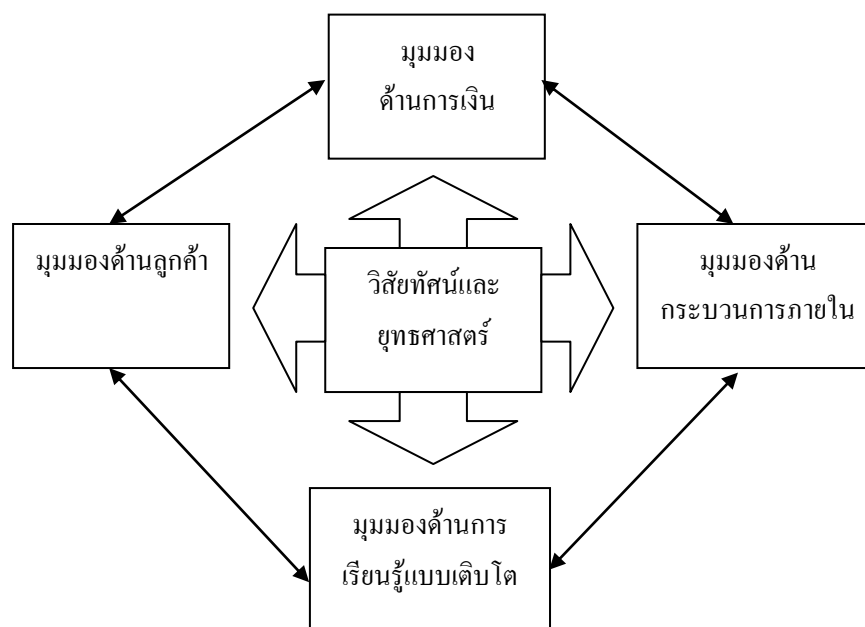
การวัดผลงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพราะหน่วยงานจะทราบผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินงานได้ว่าประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้หรือไม่ การวัดผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งภาครัฐ เดิมได้รับอิทธิพลแนวความคิดจาก

ทางภาคเอกชน ซึ่งจะเน้นการวัดผลในมุมมองของการเงินเพียงด้านเดียว ในประมาณต้นทศวรรษ 1980 ได้มีความพยายามที่จะขยายแนวความคิดในการวัดผลงานไปครอบคลุมถึงประเด็นของผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลประสิทธิภาพ

ซึ่งแนวคิดในการวัดผลงานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแนวคิดหนึ่งก็คือ แนวคิดการวัดผลแบบสมดุล (The Balanced Scorecard) ซึ่งเสนอโดย Robert S. Kaplan & David P. Norton (1996, p. 75-85) ได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจ และต่อมาได้รับการนำไปใช้ในองค์กรต่างๆ อย่างแพร่หลาย จึงกล่าวได้ว่า Balanced Scorecard เป็นระบบการวัดผลการดำเนินงานที่ถ่ายทอดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรสู่การปฏิบัติ และสะท้อนการดำเนินงานในมุมมอง 4 ด้านหลัก คือ (1) มุมมองด้านการเงิน (2) มุมมองด้านลูกค้า เน้นความพึงพอใจของลูกค้า (3) มุมมองด้านกระบวนการ เป็นการปรับปรุงพัฒนากระบวนการภายใน และ (4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา เน้นการสร้างสรรคสิ่งใหม่ ๆ การสร้างเสริมความสามารถของพนักงานและระบบ ซึ่งในแต่ละมุมมองทุกด้านจะมีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กรเป็นศูนย์กลาง และในแต่ละด้านประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

1. วัตถุประสงค์ (Objective) คือ สิ่งที่องค์กรมุ่งหวังหรือต้องการที่จะบรรลุในแต่ละด้าน
2. ตัวชี้วัด (Measures หรือ Key Performance Indicators) คือ ตัวชี้วัดของวัตถุประสงค์ในแต่ละด้าน และตัวชี้วัดเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดว่าองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละด้านหรือไม่
3. เป้าหมาย (Target) คือ เป้าหมายหรือตัวเลขที่องค์กรต้องการจะบรรลุในตัวชี้วัดแต่ละประการ
4. แผนงาน โครงการ หรือ กิจกรรม (Project) ที่องค์กรจะจัดทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยในขั้นตอนนี้ยังไม่ใช่แผนปฏิบัติการที่จะทำ แต่เป็นเพียงแผนงาน โครงการ หรือ กิจกรรม เบื้องต้นที่ต้องทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

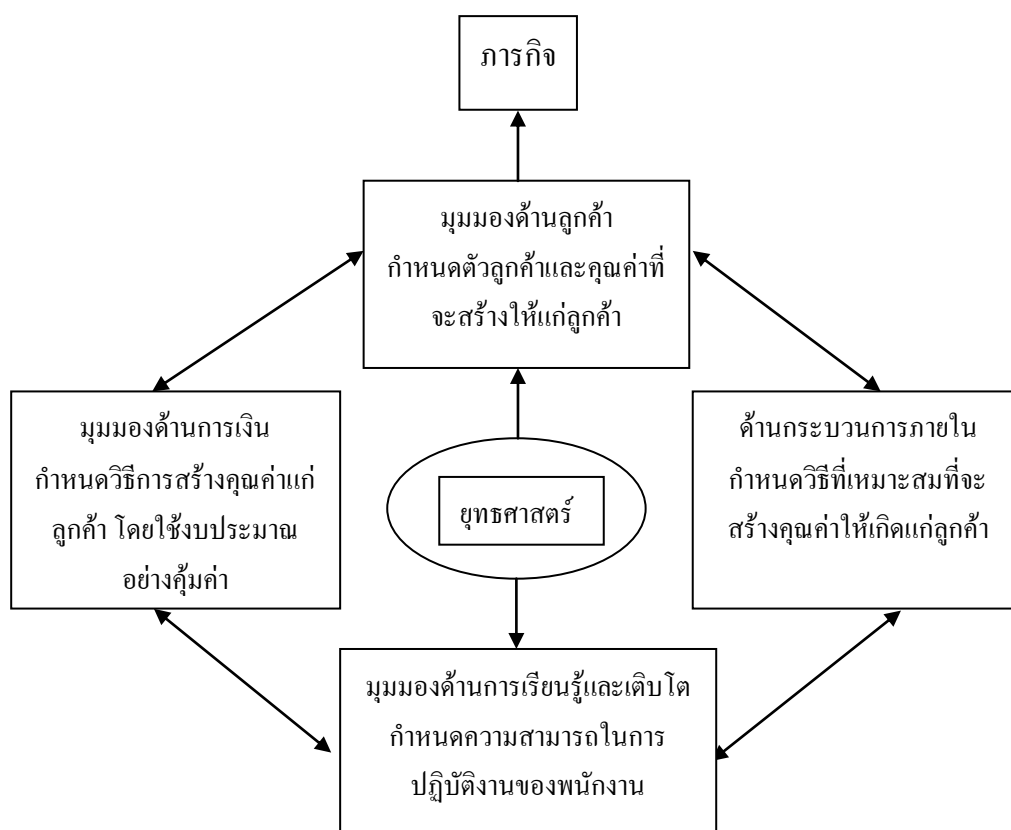
นอกจากนี้แนวคิดการวัดผลแบบสมดุล (The Balanced Scorecard) เป็นแนวคิดการวัดผลแบบองค์รวมซึ่งมิใช่เพียงการวัดผลการดำเนินงานเพียงอย่างเดียวแต่เป็นการวัดถึงแรงผลักดันที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานในอนาคต สมดุลทั้งในด้านมุมมองการเงิน ซึ่งเป็นการสร้างมูลค่าทางการเงินให้แก่ผู้ถือหุ้น มุมมองทางด้านลูกค้า เป็นการสร้างคุณค่าแก่ลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการภายในที่จะต้องพัฒนาให้มีความเป็นเลิศ และการเรียนรู้และเติบโต ซึ่งเป็นมุมมองที่จะคงไว้ซึ่งขีดความสามารถในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ในแต่ละมุมมองจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน กำหนดวิธีการวัด กำหนดเป้าหมาย และแนวทางดำเนินงานให้ชัดเจน โดยมุมมองทั้ง 4 ด้านนั้นจะต้องมุ่งสู่การบรรลุวิสัยทัศน์และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นอกจากนั้นมุมมองทั้งสี่ด้านที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังแสดงตามภาพประกอบที่ 8



ภาพประกอบที่ 8 แสดงแนวทางการวัดผลแบบสมดุล

(ที่มา : Robert S. Kaplan & David P. Norton, 1996, p. 9)

แนวความคิดในการวัดผลแบบสมดุล ได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่มุ่งหากำไร และหน่วยงานภาครัฐ โดยกระบวนการวัดผลงานซึ่งจะดำเนินการวัดใน 4 มุมมอง และจากแนวความคิดที่จะทำการวัดผลงานจาก 4 มุมมองนี้ ก็จะดำเนินการผ่านยุทธศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ในแต่ละยุทธศาสตร์จะต้องมีการวัดผลจาก 4 มุมมอง คือในด้านลูกค้า จะต้องระบุให้ได้ว่าลูกค้าคือใคร และจะต้องสร้างคุณค่าอะไรให้เกิดแก่ลูกค้าเหล่านั้น ในมุมมองด้านการเงิน จะต้องหาทางเพิ่มคุณค่าโดยใช้งบประมาณคุ้มค่า ด้านกระบวนการภายใน จะต้องหาวิธีการที่ดีเหมาะสมที่จะสร้างคุณค่าให้กับลูกค้าเหล่านั้น และด้านการเรียนรู้และเติบโต จะต้องกำหนดถึงความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงสำหรับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานภาครัฐมิได้มีความมุ่งหวังที่จะสร้างกำไรจากการดำเนินงาน ดังนั้นการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ จึงมุ่งหวังเพื่อให้บรรลุภารกิจขององค์กรสรุปได้ว่า ภารกิจจึงเป็นจุดสูงสุดที่ต้องดำเนินงานให้บรรลุ ซึ่งองค์กรที่ไม่หวังกำไร และหน่วยงานภาครัฐได้มีการประยุกต์แนวความคิดในการวัดผลแบบสมดุล โดยได้เปลี่ยนแปลงจากจุดเน้นจากการยึดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เป็นจุดศูนย์กลางในการบรรลุ เป็นการนำภารกิจ (Mission) เป็นหลัก โดยการประสานการดำเนินงานจากมุมมองทั้งสี่ด้านผ่านยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งให้บรรลุภารกิจ (Mission) ขององค์กร (Paul R. Niven, 2003, p. 31-36, 127-144) ดังแสดงตามภาพประกอบที่ 9



ภาพประกอบที่ 9 แสดงการวัดผลแบบสมดุลในองค์กรไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานภาครัฐ (ที่มา : Paul R. Niven, 2003, p. 32)

สำหรับการนำ Balanced Scorecard มาใช้ในระบอบราชการนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร (External Perspective) เป็นการพิจารณาองค์กรในมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ สาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กร ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ฯลฯ

2. ด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) เป็นการพิจารณาย้อนกลับไป ที่โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์กร วัฒนธรรม และค่านิยม ความรู้ความสามารถของบุคลากร ทักษะ จริยธรรม ขวัญกำลังใจ

3. ด้านการเรียนรู้/นวัตกรรม (Learning/Innovation Perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์กรต่อความเปลี่ยนแปลงเป็นการมองไปในอนาคตว่า องค์กรควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม งานวิจัยที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง การพัฒนาระบบงาน การสร้างเครือข่าย ระบบการตรวจค้นข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

4. ด้านการเงิน (Financial Perspective) ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ความสามารถของการให้บริการเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ปรากฏ

ต่อมาภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการแทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีการนำหลักการและเครื่องมือในการพัฒนาองค์การหลายประการมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการหลายประการ ซึ่งได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 7 ประเด็น ประกอบด้วย (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (6) การเสริมสร้างระบบราชการไทยให้ทันสมัย และ (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้สร้างเครื่องมือเพื่อช่วยในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย (1) การตราและบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี ตามมาตรา 3/1 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ (2) การใช้วิธีสร้างแรงจูงใจในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงาน (3) การสร้างกระแสแรงกดดันจากบุคคลภายนอกโดยเฉพาะสื่อมวลชน นักวิชาการ ชุมชนเอกชน องค์กรประชาสังคม และประชาชน เพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานปรับปรุงการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และ (4) การติดตามและประเมินผล โดยจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553, ออนไลน์) ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการพัฒนาระบบราชการสำหรับส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัด เพื่อรับสิ่งจูงใจตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ (1 กรม/ 1 ปฏิรูป) เป็นต้น

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตราค่าจ้างหรือการจัดสรรอัตราค่าจ้างให้คุ้มค่า การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงาน เป็นต้น

6. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า และอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร ตลอดจน ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กร รวมทั้งเป็นการบริหารที่มุ่งในการให้ได้ทรัพยากรและบริหารการใช้ทรัพยากรนั้นอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาองค์กรอย่างมีทิศทาง

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของ ระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ไว้ว่า หมายถึง ระดับของผลสำเร็จในการดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ในด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำ ให้บรรลุผลตรงตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553-2556

ประเด็นหลักในการศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการวัดระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการตามยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2553 - 2556) ของกรมชลประทาน ซึ่งได้กำหนดไว้จำนวน 4 มิติ ได้แก่

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

2. มิติคุณภาพการให้บริการ ลักษณะคือ การพัฒนาคุณภาพของการให้บริการตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการของสำนักชลประทานที่ 11 เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และทำให้เกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการเพิ่มมากขึ้น รวมถึงลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนน้อยลง ตามที่ได้กำหนดไว้ใน วัตถุประสงค์และเป้าหมายในแผนการปฏิบัติราชการในมิติที่ 2 มิติคุณภาพการให้บริการ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) อาคารชลประทานอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน (2) ผู้ใช้น้ำได้รับความพึงพอใจจากการบริหารน้ำ และ (3) คุณภาพน้ำได้เกณฑ์มาตรฐาน

3. มิติประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ลักษณะคือ 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. มิติการพัฒนองค์กร ลักษณะคือ แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในของสำนักชลประทานที่ 11 ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติราชการในมิติที่ 4 มิติการพัฒนองค์กร ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์ ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานมีประสิทธิภาพ (2) บุคลากรมีสมรรถนะและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ (3) มีระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

1. ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

Daniel R. Denison (1990, p. 2) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ และหลักการพื้นฐานซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานของระบบการจัดการองค์การและกลุ่มของการปฏิบัติงาน ตลอดจนพฤติกรรมกรรมการจัดการซึ่งขยายและเสริมแรงหลักการพื้นฐานเหล่านั้น วัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การเป็นอย่างมากเมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด (1) การผูกพัน (Involvement Hypothesis) (2) การประพฤติปฏิบัติที่สม่ำเสมอ (Consistency Hypothesis) (3) การปรับตัว (Adaptability Hypothesis) และ (4) ภารกิจที่เหมาะสมขององค์การ (Mission Hypothesis)

Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (1999, p. 14-15) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การไว้ว่า หมายถึง กลุ่มค่านิยม ความเชื่อ ฐานคติพื้นฐาน ความคาดหวังและความทรงจำร่วมซึ่งกำหนดคุณลักษณะขององค์การและสมาชิก ให้ความรู้สึกถึงความมีอัตลักษณ์แก่สมาชิก กำหนดบรรทัดฐานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรถึงวิธีการในการดำเนินงานภายในองค์การ และเพิ่มความมั่นคงเสถียรภาพของระบบสังคมภายในองค์การ วัฒนธรรมองค์การแสดงออกทางค่านิยม ท่วงทำนองหลักของภาวะการณ์นำ ภาษาและสัญลักษณ์ กระบวนการปฏิบัติงานประจำและการนิยามของความสำเร็จที่ทำให้้องค์การมีลักษณะเฉพาะ

Stephen P. Robbins (2003, p. 525) ได้เสนอความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่าหมายถึงระบบที่สมาชิกในองค์การยึดถือเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ ที่ทำให้องค์การนั้น ๆ แตกต่างจากองค์การอื่น

Edgar H. Schein (2004, p. 17) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนของฐานคติร่วมที่สมาชิกได้รับการเรียนรู้จากองค์การในฐานะที่เป็นสิ่งที่สามารถแก้ปัญหาของการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและการบูรณาการสิ่งที่อยู่ภายในองค์การ เมื่อแบบแผนของฐานคติสามารถดำเนินไปได้อย่างดีจนกระทั่งได้รับการเห็นพ้องและยอมรับร่วมกัน แบบแผนนี้จึงได้รับการถ่ายทอดแก่สมาชิกใหม่ขององค์การในฐานะที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการรับรู้ การคิด และความรู้สึกที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านั้น

ดาวรรณ ถวิลการ (2552, หน้า 7 - 8) กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การคือ กลุ่มของค่านิยมร่วมที่ได้รับการยอมรับในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกและช่วยให้สมาชิกในองค์การเข้าใจว่า การปฏิบัติใดที่ได้รับการพิจารณาว่ายอมรับได้ เกิดแนวการปฏิบัติที่สืบต่อกันมา อีกทั้งค่านิยมเหล่านี้มักจะถูกถ่ายทอดผ่านทางเรื่องราวและสื่อทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ โดยอาจแบ่งกลุ่มของลักษณะทางวัฒนธรรมออกได้ 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มของแนวคิดหรือความคิด บรรทัดฐาน อุดมการณ์ ทัศนคติ ค่านิยม ที่สมาชิกองค์การมีส่วนร่วมกันจนเกิดเป็นรูปแบบพฤติกรรมการปฏิบัติเฉพาะในองค์การ สร้างมาตรฐานแนวคิดและการตัดสินใจที่ส่วนมากรู้กันภายในและเป็นเอกลักษณ์ของกลุ่ม

ซึ่งต้องตีความจากรูปแบบความคิดความเชื่อและการกระทำ (2) กลุ่มของสิ่งประดิษฐ์และสัญลักษณ์ เป็นการสร้างสิ่งของขึ้นมาแทนความเชื่อ และสื่อความหมายที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมและ (3) กลุ่มของพิธีกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกแสดงออกร่วมกันในรูปของการแสดงเพื่อสื่อความหมาย

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2553, หน้า 283) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ชุดของค่านิยม ความเชื่อและความเข้าใจที่สมาชิกองค์กรมีอยู่ร่วมกัน

จากความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กร ซึ่งแสดงออกมาในรูปของ ฐานคติแห่งการคิดและแนวทางการประพฤติปฏิบัติ ที่มีกระบวนการถ่ายทอดจากบุคคลรุ่นหนึ่งไป ยังอีกรุ่นหนึ่ง วัฒนธรรมจะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นกลไกในการสร้างแนวทางเพื่อให้องค์กร สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก และสร้างการ บูรณาการระหว่าง องค์กรประกอบภายในองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรมีเสถียรภาพ และสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่าง มีสัมฤทธิ์ผล

2. มุมมองเชิงทฤษฎีของการศึกษาวัฒนธรรมในองค์กร

ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์กร Joanna Martin (2002, p. 94-114) ได้เสนอมุมมองในเชิง ทฤษฎีที่ใช้เป็นรากฐานในการศึกษาวัฒนธรรมองค์กร 3 มุมมอง ได้แก่

1. มุมมองแบบบูรณาการ (Integration Perspective) เป็นมุมมองที่เน้นการศึกษาในสิ่งที่ ปรากฏออกมาของวัฒนธรรมซึ่งมีการตีความอย่างคงที่ ชัดเจนและสอดคล้องทั่วทั้งองค์กร มุมมอง นี้มีฐานคิดว่า วัฒนธรรมต้องมีความชัดเจนและสิ่งใดที่คลุมเครือต้องถูกตัดออกไป นักวิชาการที่ใช้ มุมมองแบบบูรณาการนี้ ส่วนใหญ่จะใช้ในการศึกษาในเชิงปริมาณ แต่ก็มีบางท่านที่ใช้ในการศึกษา เชิงคุณภาพ ตัวอย่างนักวิชาการที่ใช้มุมมองนี้ในการศึกษาเชิงปริมาณ เช่น William G. Ouchi (1981, p.46) ซึ่งอธิบายลักษณะของ “วัฒนธรรมของทฤษฎี Z” ว่า มีความตระหนักถึงการตัดสินใจแบบองค์ รวมเกี่ยวกับการผลิตและบุคลากร การตระหนักถึงการเป็นอยู่ที่ดีของบุคลากร การอยู่ร่วมกันเสมือน หนึ่งเป็นครอบครัวเดียวกันของบุคลากร และความปรารถนาในการควบคุมพฤติกรรมเบี่ยงเบนโดย การใช้ค่านิยมร่วม (Shared Values) มากกว่ากฎและระเบียบขั้นตอนที่ซับซ้อน หรือการศึกษาของ Daniel R. Denison (1990) ที่อธิบายว่าวัฒนธรรมองค์กรมีสี่แบบหลักคือ (1) วัฒนธรรมแบบการปรับตัว (Adaptability Culture) (2) วัฒนธรรมแบบพันธกิจ (Mission Culture) (3) วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (Involvement Culture) และ (4) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) สำหรับตัวอย่างการศึกษา ในเชิงคุณภาพเช่น วัฒนธรรมสามระดับของ Edgar H. Schien (2004) ได้แก่ (1) วัฒนธรรมระดับ สิ่งประดิษฐ์ (Artifacts) (2) ระดับความเชื่อและค่านิยม (Beliefs and Values) และ (3) ระดับฐานคติ พื้นฐาน (Underlying Assumptions)

2. มุมมองแบบจำแนกแตกต่าง (Differentiation Perspective) เป็นมุมมองที่เน้นปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาของวัฒนธรรมที่มีความไม่คงที่ในการตีความ และความไม่ชัดเจนระหว่างสิ่งที่ถูกประกาศว่าเป็นวัฒนธรรมอย่างเป็นทางการกับวิถีการปฏิบัติที่เป็นจริง มุมมองนี้มีความเห็นว่าเป็นเอกฉันท์ของวัฒนธรรมดำรงอยู่ภายในองค์การเฉพาะในระดับหน่วยย่อย หรือ “ฝ่าย” ในองค์การเท่านั้น หน่วยย่อยแต่ละหน่วยมี “วัฒนธรรมย่อย” ของตนเอง วัฒนธรรมย่อยแต่ละวัฒนธรรมของฝ่ายต่างๆ อาจมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียว หรืออาจขัดแย้งซึ่งกันและกันได้ ภายในวัฒนธรรมย่อยหนึ่งๆ จะมีความชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อ ค่านิยม และวิถีปฏิบัติ ขณะที่ความคลุมเครือของค่านิยมและวิถีปฏิบัติจะถูกผลักออกไปสู่ช่องว่างระหว่างวัฒนธรรมย่อย การศึกษาโดยใช้มุมมองแบบจำแนกแตกต่างจะเป็นการศึกษาวัฒนธรรมย่อยในกลุ่มต่างๆ ขององค์การ เช่น กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มวิชาชีพ และผู้ปฏิบัติ หรือ หรืออาจศึกษาวัฒนธรรมของฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายตลาด ฝ่ายวิจัยและพัฒนา ฝ่ายผลิต เป็นต้น ซึ่งวัฒนธรรมย่อยเหล่านี้บางวัฒนธรรมอาจเสริมซึ่งกันและกัน บางวัฒนธรรมอาจขัดแย้งกัน หรืออาจเป็นอิสระไม่เกี่ยวข้องกัน

3. มุมมองแบบกระจัดกระจาย (Fragmentation Perspective) มุมมองนี้สร้างหลักคิดขึ้นมาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาของวัฒนธรรมที่ไม่ใช่ทั้งความคงที่และความไม่คงที่ มุมมองนี้ตีความว่าวัฒนธรรมที่ปรากฏออกมามีความสัมพันธ์แบบคลุมเครือซึ่งกันและกัน ความคลุมเครือเป็นแกนกลางของวัฒนธรรมแทนที่เป็นการชัดเจน ความเป็นเอกฉันท์เป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวและเป็นเฉพาะประเด็น แนวคิดนี้เน้นความคลุมเครือของวัฒนธรรมและความคลุมเครือเป็นแนวคิดที่ยากแก่ความเข้าใจ เป็นแนวคิดที่ล้อมรอบไปด้วยความทับซ้อนซึ่งกันและกัน อันทำให้เส้นแบ่งระหว่างความคิดไม่ชัดเจน นักวิชาการที่ใช้มุมมองนี้จึงมองความคลุมเครือเป็นเรื่องปกติ ที่มีความเด่นชัด และเป็นส่วนที่เลียงไม่ได้ขององค์การ

3. ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ

มีนักทฤษฎีหลายท่านได้พยายามที่จะแบ่งลักษณะของวัฒนธรรมองค์การออกเป็นมิติต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา แต่ละท่านก็จะแบ่งลักษณะของวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละคน ซึ่งมีมิติที่นักวิชาการส่วนใหญ่ยอมรับอย่างกว้างขวางมิติหนึ่งก็คือ แนวคิดการแบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 2 แบบ คือ (1) วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง (Strong Culture) กับ (2) วัฒนธรรมที่อ่อนแอ (Weak Culture) ซึ่งจะขึ้นอยู่กับระดับความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus หรือ Agreement) การยึดเหนี่ยวกัน (Cohesiveness) และการผูกพัน (Commitment) ของสมาชิกต่อวัฒนธรรมองค์การนั้นๆ โดยที่

วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง (Strong Culture) หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากสมาชิกในองค์การ เมื่อมีคนเห็นพ้องต้องกันและยอมรับมากจึงทำให้เปลี่ยนแปลงยาก

วัฒนธรรมที่เข้มแข็งจะมีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมได้มาก และทำให้สมาชิกขององค์กรมีแรงยึดเหนี่ยวสูง มีความจงรักภักดี และผูกพันต่อองค์กรมาก

วัฒนธรรมที่อ่อนแอ (Weak Culture) หมายถึง การที่สมาชิกขององค์กรไม่ได้ยึดถือค่านิยมหลักขององค์กรอย่างเคร่งครัดและกว้างขวาง เป็นวัฒนธรรมที่สมาชิกในองค์กรอาจจะไม่เห็นพ้องต้องกันมาก เปลี่ยนแปลงได้ง่าย และไม่ค่อยมีน้ำหนักต่อสมาชิกเท่าไรนัก ซึ่งส่วนมากจะปรากฏในองค์กรที่มีอายุไม่ยาวนานนัก

นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งวัฒนธรรมองค์กรได้อีกมิติ คือ แบ่งออกเป็น (1) วัฒนธรรมเด่น (Dominant Culture) และ (2) วัฒนธรรมย่อย (Subculture) โดยที่

วัฒนธรรมเด่น (Dominant Culture) หมายถึง วัฒนธรรมหลักขององค์กรโดยรวม ซึ่งจะเห็นได้จากค่านิยมหลักขององค์กรนั้นวัฒนธรรมประเภทนี้จะเป็วัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ที่รับรู้และยอมรับ ตลอดจนเข้าใจร่วมกัน

วัฒนธรรมย่อย (Subculture) หมายถึง วัฒนธรรมของกลุ่มงาน หรือแผนกงาน ซึ่งในองค์กรหนึ่ง ๆ ที่มีหลายกลุ่มงานหรือหลายแผนกงานก็จะมีวัฒนธรรมย่อย ๆ หลายแบบได้

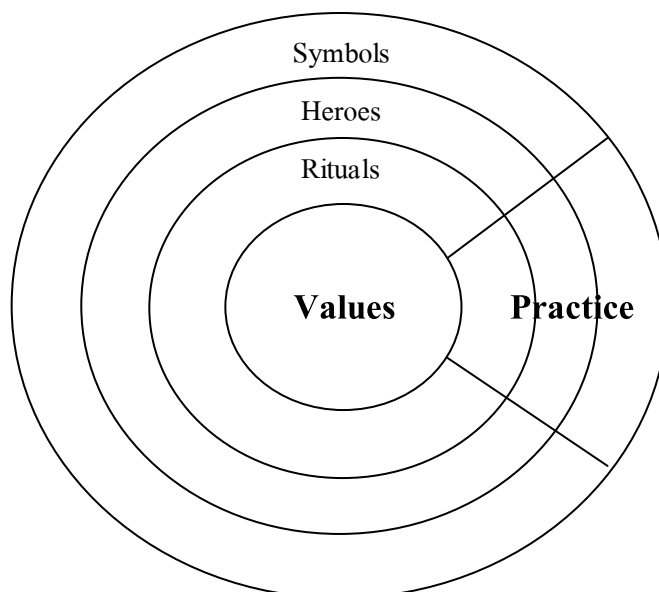
Geert H. Hofstede (1991, p. 7-8) เป็นนักวิชาการด้านมานุษยวิทยาองค์กรอีกท่าน ที่ได้เสนอแนวคิดการจำแนกลักษณะการปรากฏของวัฒนธรรมองค์กรโดยเปรียบเทียบว่าเหมือนหัวหอมที่มีเปลือกเป็นชั้นๆ โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่

1. สัญลักษณ์ (Symbols) ได้แก่ ภาษา ท่าทาง ภาพ หรือวัตถุ ซึ่งมีความหมายเฉพาะอย่างซึ่งสามารถเข้าใจได้เฉพาะผู้ที่อยู่ร่วมในวัฒนธรรมหรือผู้ที่เรียนรู้วัฒนธรรมนั้น สัญลักษณ์เป็นสิ่งที่มีการเลียนแบบระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมได้ง่าย ด้วยเหตุนี้สัญลักษณ์จึงเป็นเสมือนเปลือกที่อยู่ระดับนอกสุดของปรากฏการณ์วัฒนธรรม

2. วีรบุรุษ (Heroes) ได้แก่ บุคคลที่อาจมีชีวิตหรือเสียชีวิตแล้ว หรืออาจเป็นบุคคลจริงหรือบุคคลในจินตนาการก็ได้ บุคคลเหล่านี้ครอบครองคุณลักษณะที่ทรงคุณค่าในวัฒนธรรมหนึ่ง และดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นแม่แบบที่ผู้คนในวัฒนธรรมนั้นใช้เป็นแบบอย่างสำหรับการปฏิบัติ

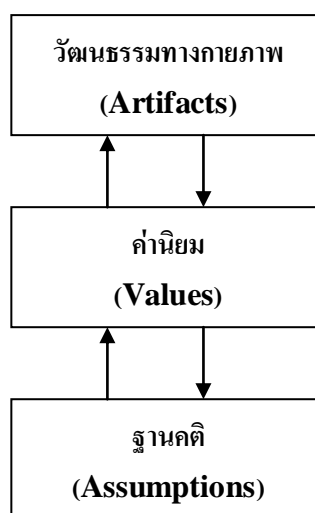
3. พิธีกรรม (Rituals) ภายในวัฒนธรรม พิธีกรรมได้รับการพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่ทำเป็นทางสังคม โดยมีหน้าที่ในการบ่งบอกให้สังคมทราบถึงการเปลี่ยนผ่านสภาวะทางสังคมแบบหนึ่งไปสู่สภาวะอีกแบบหนึ่ง เช่น พิธีกรรมการแต่งงาน การรับปริญญาบัตร การมอบรางวัล เป็นต้น

4. ค่านิยม (Values) เป็นแกนกลางของวัฒนธรรมองค์กร เป็นแนวโน้มกว้าง ๆ เกี่ยวกับความชอบสภาวะบางอย่างมากกว่าสภาวะอื่น ค่านิยมเป็นความรู้สึกที่มีทั้งด้านบวกและลบของสมาชิกในองค์กรที่ใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินค่าสิ่งต่างๆ ว่าควรหรือไม่ควรปฏิบัติ



ภาพประกอบที่ 10 ระดับวัฒนธรรมองค์การของ Geert H. Hofstede
(ที่มา : Geert H. Hofstede, 1991, p. 9)

นอกจากนี้ Edgar H. Schein (2004, p. 25-27) เป็นนักทฤษฎีผู้ที่ท่านที่ได้เสนอการแบ่งลักษณะของวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 3 ระดับ คือ (1) ระดับทางกายภาพ (Artifacts) (2) ระดับค่านิยม (Values) และ (3) ระดับฐานคติ (Assumptions) ที่มีความสัมพันธ์กันดังภาพประกอบที่ 11



ภาพประกอบที่ 11 ระดับของวัฒนธรรมองค์การ
(ที่มา : Edgar H. Schein, 2004, p. 26)

ซึ่งวัฒนธรรมองค์การแต่ละระดับ จะมีความหมายและลักษณะดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ระดับของวัฒนธรรมขององค์การ

ระดับ	ความหมาย	ตัวอย่าง
กายภาพ (Artifacts)	วัฒนธรรมทางกายภาพที่มนุษย์สร้างขึ้นซึ่งสามารถมองเห็นและสัมผัสได้	เอกสารที่เขียนไว้ , การออกแบบสำนักงาน, ภาษา, การแต่งตัว, พิธีกรรม
ค่านิยม (Values)	ความเชื่อเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็นในองค์การ	ปรัชญา วิสัยทัศน์ และพันธกิจของหน่วยงาน
ฐานคติ (Assumptions)	จิตสำนึก การคิดหรือการกระทำซึ่งยอมรับหรือปฏิบัติโดยคุษฎี (Taken - for - Granted)	มาตรฐานการทำงาน วิธีการทำงานที่คิดว่ามีประสิทธิภาพ

(ที่มา: ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2009, หน้า 186)

4. ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า วัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างมาก และเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การไว้ อาทิ

Vijay Sathe (1985, p. 25-31) กล่าวว่า วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อองค์การในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความร่วมมือ (Cooperation) ความร่วมมือที่แท้จริงในองค์การไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากกฎระเบียบ แต่ระดับความร่วมมือที่แท้จริงได้รับอิทธิพลมาจากสมาชิกในองค์การมีฐานคติร่วมกัน เช่น บางองค์การมีระดับค่านิยมสูงกับการทำงานเป็นทีม ในขณะที่บางองค์การถือว่าการแข่งขันระหว่างสมาชิกเป็นค่านิยมที่สูง ความแตกต่างกันของการให้ความสำคัญของแต่ละองค์การเป็นความเชื่อ และค่านิยมร่วมกันระหว่างกลุ่ม และบุคคลที่ส่งผลต่อความร่วมมือ

2. การตัดสินใจ (Decision Making) วัฒนธรรมจะส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจเนื่องจากความเชื่อและค่านิยมทำให้เกิดคติฐานเบื้องต้นและเกิดความโน้มเอียงอย่างคงที่ต่อองค์การและนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

3. การควบคุมองค์การ (Control) คือความสามารถในการปฏิบัติงานได้ผลตามที่วางแผนไว้โดยพื้นฐานของกลไกการควบคุมองค์การ มี 3 ด้าน ด้านแรกคือ การตลาด (Market) เป็นตัวควบคุม ด้านที่สองคือ ด้านการปกครอง (Bureaucracy) ใช้อำนาจอย่างทางการเป็นตัวควบคุม และด้านที่สามคือ ด้านเครือข่าย (Clan) ใช้ความเชื่อ ค่านิยมที่มีร่วมกันของสมาชิกเป็นตัวควบคุม

4. การสื่อสาร (Communication) เหตุผลหลักที่สมาชิกในองค์การสื่อสารผิดพลาดเกิดจากปัญหาการบิดเบือนข่าวสารที่มีความซับซ้อนมาก ความผิดพลาดในการสื่อสารจะมีความผิดพลาดมากเช่นเดียวกัน วัฒนธรรมจะช่วยลดปัญหาการสื่อสาร 2 ทางคือ ทางแรก ไม่จำเป็นต้องสื่อสารกันเรื่องของคติฐาน ค่านิยมที่มีอยู่แล้ว และทางที่สองการมีคติฐาน บรรทัดฐานร่วมกันช่วยให้แนวทางในการตีความสารต่าง ๆ ร่วมกันอยู่แล้ว

5. ความผูกพัน (Commitment) บุคคลที่มีความรู้สึกผูกพันต่อองค์การเมื่อเขามีส่วนร่วมและได้รับประสบการณ์บางอย่างที่จะทำให้ยึดติดกับองค์การ สิ่งจูงใจต่าง ๆ เช่น เงินเดือน เกียรติยศ และความรู้สึกว่าตนเองมีค่าจะช่วยทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์การ วัฒนธรรมที่แข็งแกร่งจะส่งผลความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยผ่านทางความเชื่อและค่านิยม

6. การรับรู้ (Perception) วัฒนธรรมจะเป็นตัวกำหนดการรับรู้สถานการณ์ของสมาชิกในองค์การและนำไปสู่ภาคปฏิบัติ วัฒนธรรมจะช่วยให้สมาชิกในองค์การใช้อ้างเป็นเหตุผลในการแสดงพฤติกรรมในขณะที่องค์การจะใช้เหตุผลเป็นแรงเสริมให้สมาชิกรักษาพฤติกรรมนั้นไว้ในทางตรงข้ามองค์การอาจกำหนดให้สมาชิกแสดงพฤติกรรมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2532, หน้า 17) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การจะช่วยปรับแต่งให้สมาชิกขององค์การมีพฤติกรรม ทักษะ ค่านิยม ความเชื่อต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่องค์การต้องการ ดังนั้นวัฒนธรรมองค์การจึงมีผลกระทบต่อการบริหารงานดังนี้ (1) ผลกระทบด้านวัฒนธรรมในด้านความคิดในการบริหารซึ่งก็คือ กระบวนการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจแยกเป็น 2 ประเภท คือ การตัดสินใจตามข้อเท็จจริง (Factual Judgment) และการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับค่านิยม (Value Judgment) (2) ผลกระทบของวัฒนธรรมในด้านการปฏิบัติตัวและพฤติกรรมในการบริหาร เช่น การปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา การเคารพ เชื้อพียงผู้ใหญ่ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การแสดงความคิดเห็น เป็นต้น (3) ผลกระทบของวัฒนธรรมทางด้านระบบหรือโครงสร้างทางการบริหาร ได้แก่ หลักและเทคนิคการบริหารการปกครอง ระบบการบริหารงานบุคคล และ (4) ผลกระทบของวัฒนธรรมทางด้านเครื่องมือเครื่องใช้และเทคโนโลยี ซึ่งองค์การที่มีลักษณะต่างกันย่อมมีลักษณะวัฒนธรรมทางความคิดต่อเครื่องมือเครื่องใช้แตกต่างกัน ดังนั้นการนำเทคโนโลยีมาใช้ในแต่ละองค์การจึงไม่เหมือนกัน

5. แนวคิดและตัวแบบวัฒนธรรมองค์การ

Terrence E. Deal & Allen A. Kennedy (1982, p. 107) ได้เสนอแนวคิดในมุมมองที่เกี่ยวกับพฤติกรรมในการตัดสินใจ และแสดงให้เห็นถึงลักษณะของวัฒนธรรมองค์การโดยใช้ปัจจัย 2 ปัจจัยในตารางการค่า คือ (1) ระดับความเสี่ยง (Risk) ที่สัมพันธ์กับกิจกรรมของบริษัท และ (2) ความเร็วของการได้รับข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ในเรื่องการตัดสินใจ และกลยุทธ์ของบริษัท ซึ่งสามารถแบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

1. วัฒนธรรมแบบคนเลือดร้อนและนักสู้ (Tough - Guy Culture) บุคคลในองค์กรที่มีวัฒนธรรมลักษณะนี้ มักได้ทำงานที่มีความเสี่ยงสูง และได้รับข้อมูลป้อนกลับอย่างรวดเร็วเกี่ยวกับคุณภาพในการทำงานและการตัดสินใจของพวกเขา ปรัชญาของวัฒนธรรมลักษณะนี้ คือยิ่งเสี่ยงมากยิ่งได้มาก ซึ่งจะทำให้บุคคลรู้สึกกดดันมาก นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันภายในทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันในกลุ่มเพื่อนร่วมงาน

2. วัฒนธรรมแบบมุ่งมั่นหนักและสนุกสนาน (Work/Play Hard Culture) คือวัฒนธรรมที่เน้นให้บุคคลในองค์กรให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มักทำงานที่มีความเสี่ยงต่ำ แต่ได้รับข้อมูลป้อนกลับที่รวดเร็วและเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญกับการทำงานหนักว่ามีคุณค่าเน้นปริมาณงานมากกว่าคุณภาพของงาน และมุ่งให้ความสำคัญกับลูกค้าเป็นหลัก

3. วัฒนธรรมแบบเอาบริษัทเป็นเดิมพัน (Bet – Your Company Culture) คือ วัฒนธรรมในองค์กรที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีความเสี่ยงสูง แต่ได้รับข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับงานและการวางแผนใช้เวลานาน องค์กรจึงให้ความสำคัญกับอนาคต มีการคิด ตัดสินใจอย่างรอบคอบมีการปกครองโดยลำดับชั้น สมาชิกต้องเคารพอำนาจหน้าที่และมีความสามารถทางเทคนิค

4. วัฒนธรรมแบบมุ่งกระบวนการ (Process Culture) คือวัฒนธรรมที่มีความเสี่ยงต่ำ และให้ข้อมูลป้อนกลับช้า ทำให้คนมุ่งกระบวนการทำงานมากกว่าผลลัพธ์ มีระบบการปกครองโดยลำดับชั้นและให้ความสำคัญกับอำนาจตามตำแหน่ง คนที่จะได้รับการยกย่องในวัฒนธรรมลักษณะนี้ได้จะต้องมีวินัย ตรงต่อเวลา และสนใจในรายละเอียด

		ผลได้ผลเสีย	
		เร็ว	ช้า
การตัดสินใจ	เสี่ยงภัยสูง	วัฒนธรรมแบบคนเลือดร้อนและนักสู้ (Tough - Guy Culture)	วัฒนธรรมแบบเอาบริษัทเป็นเดิมพัน (Bet Your Company)
	เสี่ยงภัยต่ำ	วัฒนธรรมแบบมุ่งมั่นหนักและสนุกสนาน (Work/Play Hard)	วัฒนธรรมแบบมุ่งกระบวนการ (Process Culture)

ภาพประกอบที่ 12 แบบวัฒนธรรมองค์กรของ Terrence E. Deal & Allen A. Kennedy

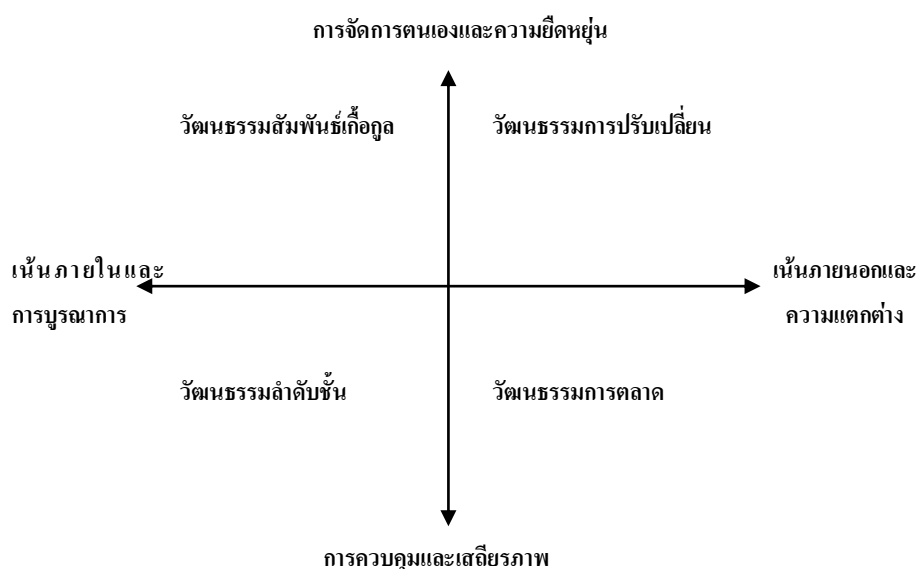
(ที่มา : Terrence E. Deal & Allen A. Kennedy, 1982, p. 107)

Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (1999) ได้เสนอแนวคิดตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model) ซึ่งอธิบายว่าตัวแบบนี้มีรากฐานจากคำถามที่ว่าประสิทธิผลขององค์กรคืออะไรและมีเกณฑ์หลักอะไรที่ระบุได้ว่าองค์กรมีประสิทธิผลหรือไม่มีการศึกษาของนักวิชาการด้านองค์กรหลายท่านพบว่ากรมองประสิทธิผลขององค์กรสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 มิติที่มีลักษณะในเชิงการแข่งขันซึ่งกันและกัน

มิติแรกเป็นการแข่งขันระหว่างการจัดการตนเองและการเน้นความยืดหยุ่น (Flexibility) กับการควบคุมและเสถียรภาพ (Stability) ดังนั้น บางองค์กรจะดูมองว่าบรรลุประสิทธิผล หากสามารถรับมือการเปลี่ยนแปลง มีการปรับตัวและมีการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่น ขณะที่บางองค์กรจะดูมองว่ามีประสิทธิผล หากมีเสถียรภาพ สามารถทำนายได้และปฏิบัติงานเป็นระบบเชิงกลไก

มิติที่สองเป็นการแข่งขันระหว่างการเน้นภายในองค์กร (Internal Focus) และการบูรณาการกับการเน้นภายนอกองค์กร (External Focus) และความแตกต่างหลากหลาย ภายใต้เกณฑ์ในมิตินี้ บางองค์กรจะดูมองว่าประสบความสำเร็จ หากภายในมีความสามัคคีสมานฉันท์ ขณะที่บางองค์กรดูมองว่าประสบความสำเร็จจากการที่มีความสามารถในการแข่งขันกับองค์กรภายนอก

เมื่อนำมิติทั้งสองมารวมกันก็จะกลายเป็นสี่มุม แต่ละมุมจะระบุกลุ่มตัวชี้วัดของความสำเร็จแตกต่างกันและสามารถจำแนกเป็นวัฒนธรรมองค์กร 4 ประเภท ดังภาพประกอบที่ 13



ภาพประกอบที่ 13 ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม

(ที่มา : Kim S. Cameron & Robert E. Quinn, 1999)

สำหรับลักษณะของวัฒนธรรมองค์การในแต่ละประเภทนั้น Kim S. Cameron & Robert E. Quinn เสนอตัวแปรหลัก 6 ตัวเพื่อใช้ในการจำแนกประเภทของวัฒนธรรม ประกอบด้วย (1) ลักษณะโดดเด่นขององค์การ (Dominant Characteristic) (2) ภาวะผู้นำในองค์การ (Organization Glue) (3) การจัดการบุคคล (Management of Employees) (4) สิ่งยึดโยงขององค์การ (Organization Glue) (5) จุดเน้นของยุทธศาสตร์ (Strategic Emphases) และ (6) เกณฑ์ที่ใช้วัดความสำเร็จ (Criteria of Success) ซึ่งในแต่ละวัฒนธรรมมีลักษณะของตัวแปรในแต่ละตัวแปรแตกต่างกันดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (The Clan Culture) เป็นการเน้นภายในและการบูรณาการกับการจัดการตนเองและความยืดหยุ่น วัฒนธรรมแบบนี้เป็นวัฒนธรรมที่บรรยากาศภายในองค์การมีลักษณะคล้ายกับความสัมพันธ์ภายในครอบครัวขยาย ดังนั้นองค์การลักษณะนี้จึงคล้ายกับครอบครัวขยายมากกว่าหน่วยทางธุรกิจ ลักษณะทั่วไปขององค์การที่มีวัฒนธรรมมุ่งสัมพันธ์เกื้อกูลคือ การทำงานเป็นทีม การมีแผนงานการมีส่วนร่วมให้บุคลากร ความผูกพันร่วมมือของบุคลากร ฐานคติของวัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูลคือ สิ่งแวดล้อมองค์การจะได้รับการจัดการอย่างดีที่สุดโดยการทำงานเป็นทีมและมีการพัฒนาบุคลากร งานหลักของการจัดการคือการมอบอำนาจให้บุคลากรและเอื้ออำนวยให้พวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา ซึ่งทำให้บุคลากรมีความผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อองค์การ องค์การเน้นประโยชน์ระยะยาวของการพัฒนาบุคลากร ขวัญกำลังใจและความสามัคคีเป็นสิ่งสำคัญขององค์การ

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) เป็นการเน้นภายนอกและความแตกต่างกับการจัดการตนเองและความยืดหยุ่น ฐานคติของวัฒนธรรมประเภทนี้ คือนวัตกรรมหรือความคิดริเริ่มสร้างสรรค์นำไปสู่ความสำเร็จ งานหลักของการจัดการคือการส่งเสริมภาวะผู้ประกอบการ ความคิดสร้างสรรค์และกิจกรรมที่ทำให้องค์การเป็นผู้นำด้านการแข่งขัน และการปรับเปลี่ยนและการสร้างนวัตกรรมซึ่งจะนำไปสู่การได้ทรัพยากรใหม่ ๆ และการมีกำไร ลักษณะวัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนนี้อยู่บนรากฐานของการมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและการเปลี่ยนแปลงสูง บุคลากรมีแนวโน้มทำงานในลักษณะงานเฉพาะกิจในรูปคณะกรรมการ เมื่องานบรรลุเป้าหมายก็ยกเลิกคณะกรรมการนั้นไป ภายใต้วัฒนธรรมนี้การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมีน้อยหรือแทบไม่มีอำนาจจะกระจายไหลไปสู่ผู้ปฏิบัติและทีมงาน ความสำเร็จขององค์การคือการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างมีลักษณะเฉพาะหรือบริการใหม่ ๆ และการสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และอิสรภาพของบุคลากร

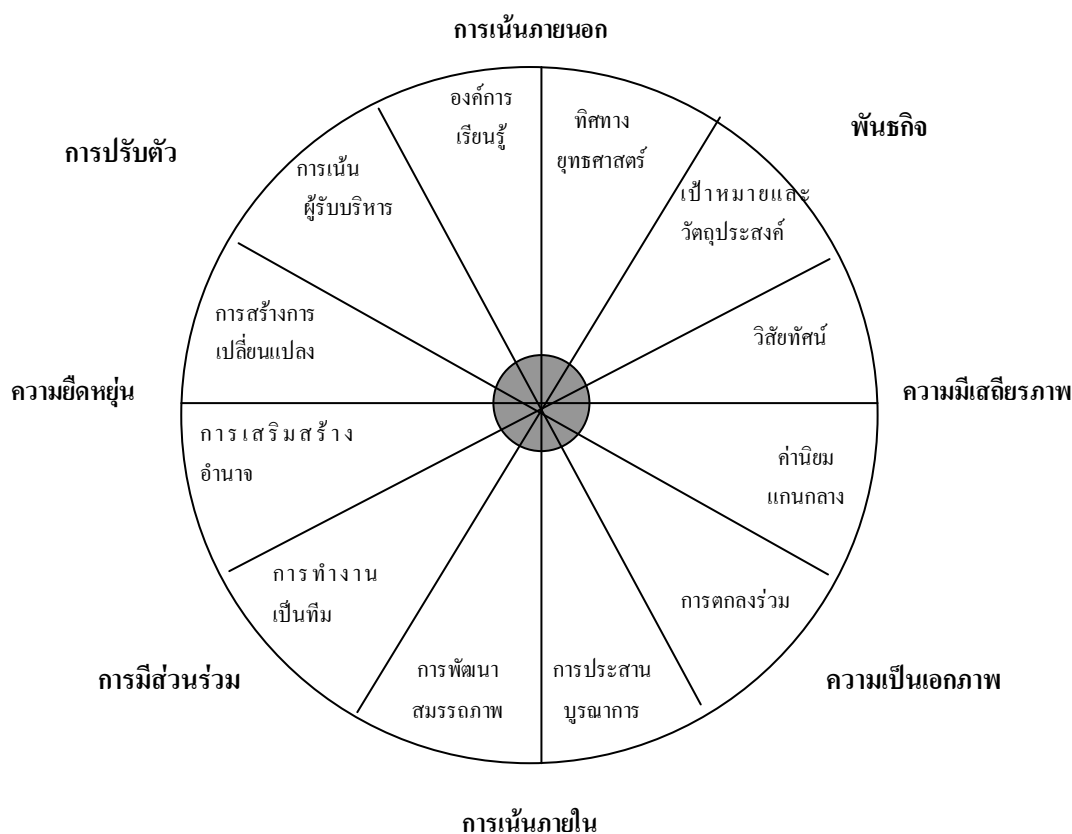
3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) เป็นการเน้นภายในและการบูรณาการกับการควบคุมและเสถียรภาพ ลักษณะของวัฒนธรรมสายบังคับบัญชา การมีโครงสร้างการทำงานที่เป็นทางการสูง มีการกำหนดกระบวนการของงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างชัดเจน ผู้นำที่มีประสิทธิภาพเป็นผู้มีทักษะในการจัดการและการประสานงานที่ดี การดูแลองค์การไม่ให้เกิด

ปัญหาและดำเนินไปได้อย่างราบรื่นคือสิ่งสำคัญที่สุด สิ่งที่เชื่อมโยงองค์การเข้าด้วยกันคือกฎระเบียบและนโยบายที่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์ขององค์การเน้นความมีเสถียรภาพและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความราบรื่น ความสำเร็จขององค์การคือการทำงานที่เชื่อถือได้ การปฏิบัติตามกำหนดเวลาและการมีต้นทุนต่ำ และการจัดการของบุคลากรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานที่มั่นคงและสามารถทำนายได้

4. วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) เป็นการเน้นภายนอกและความแตกต่างกับการควบคุมและเสถียรภาพ ฐานคติที่สำคัญของวัฒนธรรมการตลาด คือ การเชื่อว่าสิ่งแวดล้อมภายนอกมีความสับสน และผู้รับบริการมีความต้องการและค่านิยมที่หลากหลาย องค์การจึงจำเป็นต้องแข่งขันเพื่อรักษาตำแหน่งของตนเองในตลาด งานหลักด้านการจัดการ คือ การเพิ่มผลิตภาพ ผลลัพธ์ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ลักษณะหลักของวัฒนธรรมการตลาด คือ องค์การเป็นองค์การที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ บุคลากรมีการแข่งขันและเน้นเป้าหมายของงาน ผู้นำมีลักษณะเป็นผู้ขับเคลื่อนผลักดันให้มีผลงานที่เข้มข้น เป็นผู้ผลิตและชอบการแข่งขัน เป็นผู้ที่เน้นมาตรฐานของงานสูงและเรียกร้องการทุ่มเทในการทำงานจากลูกน้อง สิ่งที่เชื่อมโยงองค์การเข้าด้วยกันคือ การเน้นชัยชนะในการแข่งขัน ความมีชื่อเสียงและความสำเร็จเป็นสิ่งสำคัญที่สุด

สำหรับตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมนี้ มีนักทฤษฎีอีกท่านที่เห็นสอดคล้องกับ Kim S. Cameron & Robert E. Quinn ก็คือ Richard L. Daft (1999, p. 193-195) ที่ได้ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลขององค์การ และกล่าวว่าความพอดีระหว่างสภาพแวดล้อม กลยุทธ์ และค่านิยมมีความเกี่ยวข้องกับการก่อตัวของวัฒนธรรมซึ่งมี 4 ประเภท คือ (1) วัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture) (2) วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) (3) วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) และ (4) วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture) ซึ่งในรายละเอียดมีความคล้ายคลึงกับตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

Daniel R. Denison (1990) ได้เสนอทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผล โดยชี้ให้เห็นว่าการศึกษาวัฒนธรรมองค์การของนักวิชาการในอดีตไม่ให้ความสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผล ทั้งที่วัฒนธรรมองค์การก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมขององค์การ และสิ่งเหล่านั้นส่งผลต่อการมีหรือไม่มีประสิทธิผลขององค์การ ตัวแบบของ Daniel R. Denison เน้นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการที่องค์การพยายามบรรลุการบูรณาการภายในกับการปรับตัวเพื่อรับมือกับสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยได้แบ่งลักษณะวัฒนธรรมองค์การ 4 ประเภทที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลคือ (1) วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) (2) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) (3) วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture) และ (4) วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) ดังภาพประกอบที่ 14



ภาพประกอบที่ 14 ตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรของ Daniel R. Denison
(ที่มา : Daniel R. Denison, 1990)

1. วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) เป็นวัฒนธรรมลักษณะที่องค์กรมุ่งเน้นสร้างพลังอำนาจในการบริหารให้แก่บุคลากรในทุกระดับ บุคลากรสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานได้อย่างกว้างขวาง มีการใช้โครงสร้างไม่เป็นทางการควบคุมการปฏิบัติงานมากกว่าใช้โครงสร้างที่เป็นทางการ มีการทำงานเป็นทีมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีการพัฒนาสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง องค์กรประกอบหลักของวัฒนธรรมส่วนร่วมได้แก่

1.1 การเสริมสร้างอำนาจ (Empowerment) หมายถึง การที่องค์กรกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการทำงานแก่บุคลากรให้มีการบริหารจัดการด้วยตนเอง มีการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารในการทำงานอย่างกว้างขวาง ผู้บริหารและบุคลากรมีความผูกพันกับงานและรู้สึกว่าเป็นเจ้าขององคกร บุคลากรทุกระดับมีความเชื่อว่าตนเองมีส่วนต่อการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลต่องานของพวกเขาและมีการวางแผนองคกร โดยใช้หลักของการมีส่วนร่วมของบุคลากร

1.2 การทำงานเป็นทีม (Team Orientation) หมายถึง การที่องค์กรสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันทำงานระหว่างสายงานที่ต่างกัน บุคลากรทำงานเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของทีม มีการ

ใช้ทีมงานเป็นกลไกในการปฏิบัติงานมากกว่าการสั่งการตามสายบังคับบัญชา รวมทั้งมีการจัดระบบงานเพื่อให้บุคลากรสามารถมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างงานที่ตนเองทำกับเป้าประสงค์ขององค์กร

1.3 การพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร (Capability Development) หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่เพื่อให้บุคลากรสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง มีการปรับปรุงสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีการลงทุนเพื่อสร้างทักษะในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร สมรรถภาพของบุคลากรได้รับการมองว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าขององค์กรหรือทำให้องค์กรมีความได้เปรียบในการแข่งขัน

2. วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) เป็นวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งซึ่งมีความคงเส้นคงวาสูง มีการประสานงานที่ดี และมีการบูรณาการที่ดี พฤติกรรมมีรากฐานจากกลุ่มของค่านิยมแกนกลาง ผู้นำและผู้ตามมีทักษะในการสร้างการบรรลุถึงข้อตกลงแม้ว่าจะมีทัศนคติที่แตกต่างกัน ความคงเส้นคงวาเป็นแหล่งที่มีพลังในการสร้างเสถียรภาพและการบูรณาการภายในซึ่งเป็นผลมาจากการมีแบบแผนทางจิตร่วมกันและมีระดับของการยอมรับสูง องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมเอกภาพได้แก่

2.1 ค่านิยมแกนกลาง (Core Values) แสดงออกมาโดยการที่ผู้บริหารปฏิบัติในสิ่งที่ตนเองสอนหรือบอกผู้อื่น มีกลุ่มค่านิยมที่มีความชัดเจนและคงเส้นคงวาที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ หากบุคลากรละเมิดหรือละเลยค่านิยมแกนกลางจะได้รับการมองว่าเป็นการสร้างปัญหาแก่องค์กร และมีจรรยาบรรณที่เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติแก่บุคลากรอย่างชัดเจนว่าสิ่งใดผิดสิ่งใดถูก

2.2 การตกลงร่วม (Agreement) แสดงออกโดยการที่บุคลากรสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ง่ายเมื่อมีความเห็นแตกต่างกัน แม้ประเด็นนั้นจะเป็นประเด็นที่เป็นปัญหามากเพียงใดก็ตาม บุคลากรในองค์กรก็สามารถร่วมกันกำหนดข้อตกลงที่ชัดเจนว่าแนวทางการปฏิบัติใดที่ถูกต้องพึงกระทำและแนวทางใดที่เป็นสิ่งไม่ถูกต้องและไม่พึงกระทำ

2.3 ความร่วมมือและการประสานบูรณาการ (Coordination and Integration) แสดงออกโดยที่องค์กรมีวิธีการปฏิบัติงานที่คงเส้นคงวาและสามารถทำนายได้ บุคลากรจากฝ่ายหรือสายงานที่แตกต่างกันมีทัศนคติหรือมุมมองประเด็นการทำงานเหมือนกัน มีความง่ายในการประสานงานเพื่อดำเนินโครงการระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และมีการเชื่อมโยงเป้าหมายในระดับต่าง ๆ เป็นอย่างดี

3. วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture) จากที่องค์กรต้องเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอก ดังนั้นการปรับตัวขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกจึงเป็นสิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ การปรับตัวขององค์กรถูกผลักดันจากผู้รับบริการการเสี่ยงและเรียนรู้จากความผิดพลาด และมีความสามารถและประสิทธิภาพในการสร้างสรรค์การเปลี่ยนแปลงองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงระบบอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการปรับปรุง

ความสามารถโดยรวมในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมนี้ได้แก่

3.1 การสร้างการเปลี่ยนแปลง (Creating Change) มีลักษณะสำคัญคือ การมีวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง มีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม มีการนำวิธีการทำงานที่ใหม่มาใช้หรือมีการปรับปรุงวิธีการทำงานอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างดี

3.2 การเน้นผู้รับบริการ (Customer Focus) มีลักษณะสำคัญคือ มีการนำข้อเสนอแนะของผู้รับบริการมาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจปรับปรุงการทำงาน บุคลากรมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับความต้องการและความจำเป็นของผู้รับบริการ รวมทั้งมีการสนับสนุนให้บุคลากรติดต่อกับผู้รับบริการโดยตรง

3.3 การเรียนรู้ขององค์กร (Organizational Learning) มีลักษณะสำคัญ คือ มีการสนับสนุนและให้รางวัลแก่ผู้ที่สร้างนวัตกรรมและกล้าเสี่ยงในการนำวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ ให้ความสำคัญกับการสรุปบทเรียนในการทำงานเพื่อสร้างการเรียนรู้ และแต่ละฝ่ายต่างทราบว่าฝ่ายอื่นทำอะไรบ้าง

4. วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์การมีสำนักชัดเจนเกี่ยวกับเป้าประสงค์และทิศทางซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์รวมทั้งการแสดงวิสัยทัศน์ที่องค์การต้องการเป็นในอนาคต เมื่อพันธกิจขององค์การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านอื่น ๆ ของวัฒนธรรมองค์การด้วย องค์ประกอบของวัฒนธรรม พันธกิจได้แก่

4.1 ทิศทางยุทธศาสตร์และความมุ่งมั่น (Strategic Direction and Intent) มีลักษณะสำคัญ คือ การที่องค์การมีเป้าประสงค์และทิศทางระยะยาว พันธกิจมีความชัดเจนและบุคลากรเข้าใจความหมายตรงกันและใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนซึ่งสอดคล้องกับเป้าประสงค์

4.2 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goals and Objectives) มีลักษณะที่สำคัญคือ องค์การมีการตกลงร่วมกันในการกำหนดเป้าหมาย ผู้นำกำหนดเป้าหมายที่มีความท้าทายและสามารถเป็นจริงได้ มีการกำหนดตัวชี้วัดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และมีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งบุคลากรมีความเข้าใจว่ามีสิ่งใดที่ควรต้องดำเนินการเพื่อสร้างความสำเร็จในระยะยาว

4.3 วิสัยทัศน์ (Vision) มีลักษณะสำคัญ คือ องค์การมีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมที่แสดงให้เห็นว่าองค์การควรเป็นอย่างไรในอนาคต ผู้นำมีทัศนะที่ยาวไกล วิสัยทัศน์ขององค์การสามารถสร้างความกระตือรือร้นและแรงจูงใจแก่บุคลากร รวมทั้งองค์การสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายระยะสั้นโดยที่ไม่ทำลายเป้าหมายระยะยาว

จากตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model) และตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผล (Corporate Culture and Organizational Effectiveness) ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีคล้ายกันเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนของประเด็นมุมมองความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการที่องค์กรมุ่งเน้นในข้อตรงข้ามกัน ในเรื่องของการเน้นภายนอก (และความแตกต่าง) กับการเน้นภายใน (และการบูรณาการ) และความยืดหยุ่น (และการจัดการตนเอง) กับการควมมีเสถียรภาพ (และการควบคุม) ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมสัมพันธ์กับลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยนมีลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมการปรับตัว วัฒนธรรมลำดับชั้นมีลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมความเป็นเอกภาพ และวัฒนธรรมการตลาดมีลักษณะคล้ายกับวัฒนธรรมพันธกิจ จากที่ได้กล่าวมาผู้วิจัยจึงได้จัดทำเป็นตารางแสดงคุณลักษณะร่วมกันของแนวคิดและตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 แบบที่มีลักษณะเหมือนกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงคุณลักษณะร่วมกันของแนวคิดและตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 แบบ ที่มีลักษณะเหมือนกัน

	Kim S. Cameron & Robert E. Quinn	Richard L. Daft	Daniel R. Denison
1.	วัฒนธรรมสัมพันธ์เครือญาติ (The Clan Culture)	วัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture)	วัฒนธรรมมีส่วนร่วม (Involvement Culture)
2.	วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture)	วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture)	วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture)
3.	วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture)	วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture)	วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture)
4.	วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture)	วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture)	วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture)

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์เครือญาติ (The Clan Culture) วัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture) และวัฒนธรรมมีส่วนร่วม (Involvement Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ มุ่งเน้นการบูรณาการภายในกับความยืดหยุ่น มีโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เน้นการทำงานเป็นทีมหรือเครือข่าย เน้นการมีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาสมรรถภาพ ให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถ

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ มุ่งเน้นภายนอกกับความยืดหยุ่น มีการเปลี่ยนแปลงสูง มีความ

อิสระ ไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ ส่งเสริมการสร้างสรรค์ สนับสนุนในการสร้างนวัตกรรมและวิธีการใหม่ในการทำงาน มุ่งเน้นคุณภาพของผลงานหรือผู้รับบริการ

3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) และวัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ เน้นภายในกับ ความมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างที่เป็นทางการ มีความคงเส้นคงวา มีการตกลงร่วมในรูปของการควบคุม การมีระเบียบและมาตรฐานในการทำงาน มีค่านิยมแกนกลางคือการยึดมั่นในกฎระเบียบ

4. วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture) และวัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) ต่างก็มีลักษณะเหมือนกันคือ เน้นภายนอกกับ ความมีเสถียรภาพ โดยการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ผู้นำมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตลอดจนขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ มุ่งการบรรลุผลเฉพาะที่ ชัดเจน

6. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของวัฒนธรรมองค์กรไว้ว่า หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการที่ยึดถือและปฏิบัติ ร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับในแนวทางการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และช่วยให้สำนักชลประทานที่ 11 สามารถดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำให้สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านวัฒนธรรมองค์กรของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ วัฒนธรรมองค์กรรูปแบบใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยมี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. วัฒนธรรมสัมพันธ์แก๊ง (The Clan Culture) ลักษณะคือ เน้นการทำงานเป็นทีม การมีแผนงาน การมีส่วนร่วมระหว่างบุคลากรในองค์กร เน้นการสร้าง ความผูกพันร่วมมือของบุคลากร เน้นการพัฒนาบุคลากร มีการมอบอำนาจให้บุคลากรและเอื้ออำนวยให้พวกเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา ซึ่งทำให้บุคลากรมีความผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อองค์กร องค์กรเน้นประโยชน์ระยะยาวของการพัฒนาบุคลากร ขวัญกำลังใจและความสามัคคีเป็นสิ่งสำคัญขององค์กร ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการวางแผนและการทำงานเป็นทีม ร่วมกัน (2) มุ่งเน้นความผูกพันระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน (3) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา และ (4) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตนเองของเจ้าหน้าที่

2. วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) ลักษณะคือ เน้นการส่งเสริมภาวะผู้ประกอบการ ความคิดสร้างสรรค์ และกิจกรรมที่ทำให้องค์กรเป็นผู้นำด้านการแข่งขัน เน้นการมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและการเปลี่ยนแปลงสูง เน้นการทำงานที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง บุคลากรมีแนวโน้มทำงานในลักษณะงานเฉพาะกิจในรูปคณะกรรมการ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมีน้อยหรือแทบไม่มี อำนาจจะกระจายไหลไปสู่ผู้ปฏิบัติและทีมงาน ความสำเร็จขององค์กรคือการพัฒนาบริการใหม่ ๆ และการสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และอิสรภาพของบุคลากร ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การทำงานมีความยืดหยุ่นและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง (2) ผู้ปฏิบัติงานมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ (3) สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติงานใหม่ และ (4) มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการให้บริการใหม่ ๆ

3. วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) ลักษณะคือ มีโครงสร้างการทำงานที่เป็นทางการสูง มีการกำหนดกระบวนการของงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติอย่างชัดเจน สิ่งที่เชื่อมโยงองค์กรเข้าด้วยกันคือกฎระเบียบและนโยบายที่เป็นทางการ ยุทธศาสตร์ขององค์กรเน้นความมีเสถียรภาพและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความราบรื่น ความสำเร็จขององค์กรคือการทำงานที่เชื่อถือได้และการปฏิบัติตามกำหนดเวลาซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) โครงสร้างในการทำงานมีความเป็นทางการสูง (2) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน (3) มีการยึดถือในกฎระเบียบและนโยบายที่กำหนดไว้อย่างมาก และ (4) ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด

4. วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) ลักษณะคือ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และมุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ บุคลากรมีการแข่งขันและเน้นเป้าหมายของงาน ผู้นำมีลักษณะเป็นผู้ขับเคลื่อนผลักดันให้มีผลงานที่เข้มข้น เป็นผู้ผลิตและชอบการแข่งขัน เป็นผู้ที่เน้นมาตรฐานของงานสูงและเรียกร้องการทุ่มเทในการทำงานจากลูกน้อง สิ่งที่เชื่อมโยงองค์กรเข้าด้วยกันคือการเน้นชัยชนะในการแข่งขัน ความมีชื่อเสียงและความสำเร็จเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) สนใจเฉพาะความสำเร็จในการปฏิบัติงานเท่านั้น (2) ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นการดำเนินงาน (3) มีการแข่งขันระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสูง และ (4) ยึดถือเป้าหมายในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายขององค์การ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

David Easton (1953, p. 129) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคมทั้งมวลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อธิบายว่าผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือรัฐบาล ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม

Thomas R. Dye (1984, p. 1) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำ และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิ การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดในสังคม และความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

James E. Anderson (1994, p. 5-6) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และอธิบายว่านโยบายเป็นแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งนโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ นโยบายจะต้องเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะทำให้เกิดผลของนโยบาย

กุลชน ชนาพงศธร (2540, หน้า 568-569) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้โดยการสังเคราะห์ความหมายของนักวิชาการไว้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มความหมายแรก นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะใด หรือเป็นรัฐบาลในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นนโยบายทั้งสิ้น เป็นการมุ่งเน้นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ

กลุ่มความหมายที่สอง เป็นแนวทางการตัดสินใจของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะกระทำหรือห้ามมิให้กระทำ เป็นการตัดสินใจที่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำเอาไปเป็นวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องและสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

กลุ่มความหมายที่สาม เป็นแนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่า มรรควิธี (Means) ที่จะก่อให้เกิดการกระทำขึ้นเช่น แผน แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2551, หน้า 21-22) ได้ประมวลนิยามของนักวิชาการหลายท่าน แล้วสรุปเป็นลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ ไว้ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
5. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องมีเป้าหมายวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. เป็นกิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคมทั้ง ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย
13. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่กระทำ หรือไม่กระทำอาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและลบต่อสังคม

จากการให้ความหมายนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการรวบรวมและประมวลนิยามและความหมายของนโยบายสาธารณะโดยศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร (2552, หน้า 48-57) ทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้พอจะเทียบเคียงความหมายและลักษณะของนโยบายขององค์การได้ว่า นโยบายขององค์การเป็นการตัดสินใจในการวางกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานหรือ โครงการขององค์การ เพื่อให้้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. กระบวนการนโยบายสาธารณะ

มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) เอาไว้ อาทิ

James E. Anderson (1977, p. 26) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นลำดับไว้ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การก่อตัวของปัญหา (Problem Formation) ขั้นตอนนี้จะต้องพิจารณาว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะ (Policy Problem) หรือไม่ และปัญหานั้นเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ (Policy Agenda) โดยคำว่าปัญหา ต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหาจริงหรือไม่ เพราะบางครั้งสิ่งที่เราคิดว่าเป็นปัญหา ความจริงอาจไม่เป็นปัญหาก็ได้

2. การก่อรูปนโยบาย (Formulation) ขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives) ว่ามีทางเลือกใดบ้างในการแก้ปัญหา และใครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หากทางเลือกมีหลายทางก็ต้องวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกด้วย โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน - ผลประโยชน์ (Cost - Benefit Analysis)

3. การตัดสินใจนโยบาย (Adoption) ในขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด หรือนำทางเลือกใดไปบังคับใช้และเป็นสิ่งที่ต้องการให้เป็น และใครจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นว่ดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล

5. การประเมินผลนโยบาย (Evaluation) เป็นการวัดว่านโยบายมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไรหลังจากนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ และใครจะเป็นผู้ประเมินผลนโยบายอะไรคือผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล

James E. Anderson ยังกล่าวอีกว่าภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว การก่อตัวของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า จะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องระหว่างความขัดแย้งและการต่อสู้ของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เห็นนโยบายสาธารณะเป็นไปตามที่ตนต้องการ ดังนั้นการกำหนดนโยบายก็คือ เรื่องของการเมืองนั่นเองเพราะการเมืองจะเข้ามาเกี่ยวข้องโดยไม่มีเหตุผลที่จะปฏิเสธได้

ซึ่งต่อมา James E. Anderson, David W. Brady & Charles Bullock (1984) ได้พัฒนาแนวคิดเดิมและได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นก่อตัวของปัญหา หรือขั้นจัดระเบียบวาระนโยบาย (Agenda Setting)
2. ขั้นเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. ขั้นประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment or Policy Evaluation)

ซึ่งแนวคิดของ James E. Anderson, David W. Brady & Charles Bullock นี้จะตรงกับแนวคิดของ William N. Dunn (1994, p. 15-16) ที่ได้แบ่งกระบวนการนโยบาย (The Process of Policy Making) ออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ (1) Agenda Setting (2) Policy Formulation (3) Policy Adoption (4) Policy Implementation และ (5) Policy Assessment ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นตอนแรก Agenda Setting การกำหนดปัญหาเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจมีหลายปัญหาที่รัฐบาลไม่อาจทำได้ทั้งหมด สิ่งที่รัฐบาลต้องพิจารณาคือ ปัญหานั้น ๆ เป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ และควรจะนำเข้าสู่วาระของรัฐบาลหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง Policy Formulation เป็นการก่อรูปของนโยบาย โดยอาจมีลักษณะที่ก่อรูปมาจากข้าราชการ มีทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหา นโยบาย เป็นทางเลือกของนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ศาลและฝ่ายนิติบัญญัติ

ขั้นตอนที่สาม Policy Adoption เป็นการตัดสินใจนโยบาย โดยจะมีลักษณะเป็นทางเลือกของนโยบายที่ถูกตัดสินใจโดยได้รับการสนับสนุนโดยเสียงข้างมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นฉันทานุมติในการตัดสินใจระหว่างผู้เป็นตัวแทนหรือศาล

ขั้นตอนที่สี่ Policy Implementation เป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หลังจากทีนโยบายได้รับการตัดสินใจแล้ว ก็จะนำไปสู่การปฏิบัติโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งจะต้องระดมทรัพยากรมนุษย์และเงินทุนเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติตามนโยบาย

ขั้นตอนสุดท้าย Policy Assessment เป็นการประเมินผลนโยบาย โดยมีหน่วยงานด้านการตรวจสอบและการบัญชีของรัฐบาล ซึ่งถูกกำหนดโดย ผู้เป็นตัวแทน ผู้บริหาร โดยชอบด้วยกฎหมายและศาล อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายที่นโยบายจะต้องมีการประเมินผลว่าทำได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

นอกจากนี้ Charles E. Lindblom เป็นนักวิชาการอีกท่านที่มีแนวคิดตรงกับ James E. Anderson, David W. Brady & Charles Bullock และ William N. Dunn ซึ่ง Charles E. Lindblom (1980, p. 5-7) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) ขั้นตอนก่อนนโยบาย (Agenda Setting) (2) ขั้นตอนเตรียมเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) (3) ขั้นตอนกำหนดนโยบาย (Policy Adoption) (4) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ (5) ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) โดย Charles E. Lindblom ระบุว่าขั้นตอนกระบวนการนโยบายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามลำดับ เพราะขั้นตอนบางขั้นตอนเช่นขั้นตอนเตรียมเสนอร่างนโยบาย สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในขณะที่ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติกำลังมีการดำเนินการ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะรัฐบาลต้องใช้เวลาไปในการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการเตรียมเสนอร่างนโยบายใหม่ตลอดเวลา

Thomas R. Dye (1998, p. 317-318, 330-332) ได้เสนอแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า การศึกษานโยบายสาธารณะบ่อยครั้งมุ่งเน้นไปพิจารณาว่านโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร

มากกว่าคุณื้อหานโยบายหรือสาเหตุและผลที่ตามมาของนโยบาย ในการศึกษาว่านโยบายต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร โดยทั่วไปจะพิจารณาชุดของกิจกรรม หรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง (Political System) ตามนัยของตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ซึ่งก็คือการกำหนดนโยบาย (Policy Making) เกิดขึ้นโดยสามารถระบุขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนสามารถแยกส่วนกันในการตรวจสอบได้ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้โดยปกติจะมีขั้นตอนต่อไป

1. Identification การระบุปัญหาหรือนโยบายที่เรียกร้องให้รัฐบาลต้องปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่ นโยบายมักเกิดจากความคิดเห็นของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ แต่บางนโยบายก็เกิดจากความคิดของผู้หน้าที่ให้การสนับสนุนให้เกิดนโยบายนั้น

2. Agenda Setting การกำหนดเป็นวาระหรือการเน้นให้ความสนใจไปยังกลุ่มสื่อมวลชน และข้าราชการในปัญหาสาธารณะที่ตกลงกันเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ การกำหนดวาระนี้เป็นการระบุถึงปัญหาของสังคมและกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบาย ซึ่งบีบบังคับให้รัฐบาลต้องตัดสินใจกระทำ หรือรัฐบาลอาจไม่ตัดสินใจกระทำตามก็ได้ ในขั้นตอนนี้จะมีการระดมความคิดเห็นจากสื่อมวลชนด้วย โดยใช้โทรทัศน์หรือหนังสือพิมพ์เพื่อสื่อสารให้คนส่วนใหญ่ทราบถึงนโยบาย

3. Formulation การก่อรูปนโยบาย ก็คือการที่ทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหา ได้พัฒนาไปเป็นวาระของรัฐบาล การก่อรูปของนโยบายมักจะมาจากการริเริ่มและมีการพัฒนานโยบายที่เกิดจากระบบราชการ คณะกรรมการตามกฎหมาย การประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ องค์การที่ทำหน้าที่วางแผนด้านนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ปรธาณาธิปไตยและรัฐสภา โดยรายละเอียดของนโยบายที่ก่อตัวขึ้นปกติมาจากระดับเจ้าหน้าที่ (Staff Members) มากกว่าจะเกิดจากระดับผู้นำ (Bosses)

4. Legitimation นโยบายที่เกิดขึ้นโดยความชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นการกระทำ งานทางการเมือง โดยผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ปรธาณาธิปไตยและรัฐสภา

5. Implementation การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความต่อเนื่องทางการเมือง กล่าวคือ การกำหนดนโยบายไม่ได้จบลงที่การออกเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา และการลงนามโดยปรธาณาธิปไตย จะต้องนำนโยบายไปสู่หน่วยงานของระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม เช่น การจัดองค์กรงานใหม่ การมีหน่วยงานหรือตัวแทนรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องมีรูปแบบและกฎระเบียบเพื่อให้ข้าราชการถือปฏิบัติด้วย

6. Evaluation การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการกำหนดนโยบายเพื่อค้นหาว่านโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใด ต้นทุนที่ใช้และผลที่ได้รับเป็นอย่างไร เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่เป็นไรตามที่ตั้งใจไว้ การประเมินผลจะทำโดยตัวแทนของรัฐบาลเอง ที่ปรึกษาภายนอก สื่อสิ่งพิมพ์ และสาธารณชน

Robert T. Nakamura & Frank Smallwood (1980, p. 22-23) ได้เสนอแนวคิดมุมมองของกระบวนการนโยบาย (Policy Process) มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันใน 3 หน้าที่ของสภาพแวดล้อมนโยบายได้แก่ (1) การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ (3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

โดย Robert T. Nakamura & Frank Smallwood ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การก่อตัวของนโยบายเป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุด กล่าวคือด้านหนึ่งกลไกนโยบายถูกกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญของผู้มีบทบาทนโยบาย (Policy Actors) ก็คือผู้กำหนดนโยบายโดยชอบด้วยกฎหมาย (Legitimate) อาทิ ประธานาธิบดี รัฐสภา ผู้ว่ารัฐ และสถานีวิทยุแห่งรัฐ เป็นต้น อีกด้านหนึ่งการกำหนดนโยบายเกิดจากปัจเจกบุคคล และ/หรือ กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลเป็นผู้กำหนดนโยบาย อาทิ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจ เป็นต้น นโยบายที่กำหนดจากการก่อตัวดังกล่าวเป็นผลประโยชน์เพื่อตอบสนองต่ออำนาจรัฐ หรือไม่ใช่อำนาจรัฐ อาทิ ประธานาธิบดี สื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น หรือเป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤตอันเกิดจากการจลาจล ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สงคราม ความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และการขาดแคลนพลังงาน เป็นต้น หรือเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับประชาชนทั่วไปและเกิดจากแรงกดดันของประชาชน อาทิ ประเด็นการทำแท้ง การลดภาษี เป็นต้น ท้ายที่สุดเมื่อการก่อตัวของนโยบายถูกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้กำหนดนโยบายที่เป็นรัฐบาล อาทิ รัฐสภาโดยการผ่านกฎหมาย ประธานาธิบดีออกคำสั่งในการบริหารงาน เป็นต้น นโยบายนั้นก็จะนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผลนโยบาย

อุทัย เลาวีเชียร (2544, หน้า 292-301) ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน (1) การกำหนดปัญหา (2) การวิเคราะห์หาทางเลือก (3) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ (4) การประเมินผลนโยบาย

1. การกำหนดปัญหา นโยบายสาธารณะจะมีได้ต่อเมื่อปัญหาเกิดขึ้นก่อน และปัญหาจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีคนเป็นจำนวนมากไม่พอใจในเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่คนส่วนใหญ่เห็นเป็นปัญหา ควรจะให้กลุ่มคนที่มีหน้าที่รับผิดชอบและกลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าเป็นปัญหาด้วย การที่คนหลายฝ่ายเห็นปัญหาอันหนึ่งอย่างเดียวกัน และได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหานี้ก็จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นในขั้นของการกำหนดปัญหาก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของการกำหนดนโยบาย เพราะปัญหาจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนเดียวกันกับเรื่องของการกำหนดนโยบาย

2. การวิเคราะห์หาทางเลือก เมื่อทราบปัญหาและได้กำหนดเป็นเป้าหมาย จากนั้นก็ทำการวิเคราะห์หาทางเลือกเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในการหาทางเลือก ผู้ที่ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายและค่านิยมให้ชัดเจน แล้วจึงแสวงหาทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งควรคิดวาททางเลือกใดดีด้วย รวมทั้งการคำนวณเพื่อหาต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อมาจึงมาเปรียบเทียบถึงผลของทุกทางเลือก ซึ่งในที่สุดผู้ตัดสินใจก็จะเลือกทางเลือกที่บรรลุเป้าหมายและค่านิยมที่ดีที่สุด

3. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นตอนของการวิเคราะห์หาทางเลือกก็เพื่อจะได้ นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือ แผนกระดายเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ความหมายของการประเมินผลก็คือ การที่จะตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหนและเพียงใด การประเมินผลต้องอาศัยความรู้ทางการวิจัย แต่ก็มีคนเป็นจำนวนมากไม่น้อยได้ประเมินผลโดยอาศัยหลักการเข้าใจข้อเท็จจริงโดยปราศจากเหตุผล (Intuition) การคาดคะเน หรือการเดา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการทำการวิจัย อาจกล่าวได้ว่า นักการเมือง นักบริหาร นักหนังสือพิมพ์ หรือประชาชน โดยทั่วไปมักประเมินผล โดยไม่ได้อาศัยพื้นฐานความรู้ การวิจัยมากนัก นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการของไทยอีกหลายท่าน ที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเอาไว้ อาทิเช่น

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 4) ได้นำเสนอขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ คล้ายกับ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ แต่เพิ่มขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบาย สาธารณะ เข้าไปเป็นขั้นตอนที่ห้า ทำให้ได้ทั้งหมด 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) การก่อรูปนโยบาย (2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การประเมินผลนโยบาย และ (5) การต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2543, หน้า 150-151) ขั้นตอนในกระบวนการนโยบายแบ่ง ออกเป็น 6 ขั้นตอนคือ การก่อตัวของนโยบาย การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย การประกาศ เป็นนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุดนโยบาย

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2551, หน้า 315-316) ได้เสนอเกี่ยวกับวงจรกระบวนการนโยบาย สาธารณะโดยครอบคลุมกระบวนการต่าง ๆ 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การก่อรูปนโยบาย (2) การ กำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (4) การประเมินผล นโยบาย

มยุรี อนุมานราชชน (2552, หน้า 45) ระบุว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วย ขั้นตอนดำเนินการ 9 ขั้นตอนคือ (1) การก่อตัวของประเด็นปัญหา (2) การกลั่นกรองประเด็นปัญหา (3) การนิยามประเด็นปัญหา (4) การพยากรณ์ (5) การกำหนดวัตถุประสงค์ (6) การวิเคราะห์ทางเลือก (7) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (8) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ และ (9) การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ โดยอธิบายว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจดำเนินการไม่ครบทั้ง 9 ขั้นตอน และไม่จำเป็นต้องทำตามลำดับ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2552, หน้า 34-35) ได้สรุปขั้นตอนนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ (1) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก (2) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน และ (3) ขั้นตอนการประเมินผล ประกอบด้วย การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

จากแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการประมวลลักษณะร่วมของกระบวนการนโยบายสาธารณะพบว่า แมื่อนักวิชาการท่านต่าง ๆ จะได้อธิบายและจำแนกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาทั้งกระบวนการแล้วจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกัน จะมีแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก หลังจากนั้นจึงประกาศเป็นนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งประกอบด้วย การแปลงให้เป็นแผนงานหรือโครงการ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน
3. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ซึ่งประกอบด้วย การยกเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ซึ่งในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 : ศึกษากรณีสำนักชลประทานที่ 11” ครั้งนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะของการแปลงแผนยุทธศาสตร์ ให้เป็นแผนงานหรือโครงการ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11

3. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Walter Williams (1971, p. 144) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารให้สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหาทรัพยากรและจัดเตรียมกระบวนการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายบรรลุผลสำเร็จ

Carl E. Van Horn & Donald S. Van Meter (1976, p. 103) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งรวมถึงปัจจัย

อื่น ๆ ที่มีผลต่อความพยายามที่จะแปลงรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่แนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย

James E. Anderson (1977, p. 98-104) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การใช้ นโยบายโดยกลไกการบริหารของรัฐบาล และอธิบายว่าการปฏิบัติเป็นสิ่งที่ถูกกระทำขึ้นมาเพื่อให้ ให้กฎหมายบังเกิดผล เพื่อใช้นโยบายไปสู่เป้าหมายและเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย การศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสำคัญกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง วิธีการ ที่ต้อง ปฏิบัติตาม เทคนิคหรือเครื่องมือและการสนับสนุนทางการเมือง

Randall B. Ripley & Grace A. Franklin (1982, p. 4) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่แผนงานหรือนโยบาย รวมทั้งกลุ่มของ กิจกรรมที่ตามมากับเจตนาของแผนงานหรือผลลัพธ์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย

Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983, p. 20-21) ได้ให้ความหมายของการนำ นโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ไปปฏิบัติให้ประสบ ผลสำเร็จ ซึ่งโดยปกติจะเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลเป็นต้น

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7-8) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของ การนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง หรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ

วรงค์ จันทรร (2551, หน้า 16) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าหมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้ บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

จุมพล นิมพานิช (2552, หน้า 182) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การ บริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่ม บุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

มยุรี อนุมานราชทน (2552, หน้า 218) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของ รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหา ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อ ตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทาง การดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

จากความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ไว้ ผู้วิจัย ได้ประมวลลักษณะร่วมและพบว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะมีลักษณะเป็นกระบวนการ

ที่ประกอบด้วย การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ หรือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลตาม วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

4. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Paul Berman (1978, p. 157-184) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและ กล่าวว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การ พึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล โดยได้แบ่งกระบวนการของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) คือการที่ หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายออกมา และจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบาย ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้าง ครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย การนำนโยบายไปปฏิบัติใน ระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทาง ปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่าง ยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) หมายถึง การที่ หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการมอบหมายนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องทำการ กำหนดนโยบายภายในหน่วยงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก การนำนโยบายไป ปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมา จากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการ ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ Paul Berman ยังกล่าวว่า การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้ บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ที่เรียกว่า “การ ปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation) สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขั้นตอนการนำ นโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของ ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างด้วย ซึ่งลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า “Path of Micro - Implementation” ซึ่งมาจากสมมุติฐานว่า ปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติงานในระดับล่างนั้นจะ ถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่เป็นลำดับต่อเนื่อง โดย Paul Berman ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

2.1 ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่าง จะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรมคือ (1) การพิจารณารับนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายจาก

ส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชื่อนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ นโยบายนั้นก็อาจจะไม่เกิด แต่ถ้าหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ก็จะทำให้ความใส่ใจ ต่อนโยบายนั้น ขึ้นตอนต่อมากคือ (2) การแสวงหาความสนับสนุน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ในส่วนนี้วีระเดช จันทรศร (2551, หน้า 40-41) ได้อธิบายสรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนนี้ไว้ 3 รูปแบบ คือ (1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non Implementation) หมายถึง ไม่มี การปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ (2) การยอมรับสภาพการปฏิบัติ (Cooptation) หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น และ (3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological Learning) หมายถึง ไม่มี การนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม ซึ่งอาจเกิดจากความพร้อมของแต่ละพื้นที่

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ และแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้วแต่ก็ยังคงต้องมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้น

ให้ได้ อย่างไรก็ตามปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลให้เกิดอย่างต่อเนื่องนี้อาจกล่าวได้ว่าจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งซึ่งขึ้นไปทั้งในแง่ความแตกต่างกันในประเภทของนโยบาย พื้นที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมอย่างละเอียดรอบคอบต่อไป นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านได้นำแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainability)

โดยในส่วนของขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) นั้น Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn (1984, p. 209-218) ได้เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ จำนวน 4 แนวทาง ได้แก่

1. แนวทางโครงสร้าง (Structural Approaches) แนวทางนี้มองว่าการวิเคราะห์องค์การสมัยใหม่เป็นประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอว่าขณะที่ทำการกำหนดนโยบายอยู่นั้น ควรจะทำการออกแบบของค์การไปพร้อม ๆ กันด้วย โดยทั่วไปหลักการของการจัดองค์การที่ดีก็คือ เน้นการจัดโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับกิจกรรมและสภาพแวดล้อมขององค์การ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในองค์การจะเกิดขึ้นได้เมื่อองค์การได้กำหนดแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง (Planning of Change) แล้วเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงนั้นควรมีทิศทาง ความถี่และระยะเวลาที่องค์การควบคุมได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องใช้แนวทางการดำเนินงานที่ดัดแปลง ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น กระบวนการกำหนดนโยบายโดยรวมเป็นกิจกรรมที่ควรจะทำกลับไปกลับมาซ้ำ ๆ มากกว่าที่จะเป็นกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องตามลำดับในลักษณะเส้นตรง ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะดังที่ (มยุรี อนุমানราชทน, 2552, หน้า 232) เรียกว่า ความต่อเนื่องของนโยบาย-กิจกรรม-นโยบาย (Policy-Action-Policy Continuum) รูปแบบองค์การที่เหมาะสมกับการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ควรใช้รูปแบบองค์การแบบราชการของ Max Weber กล่าวคือ โครงสร้างขององค์การเป็นลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา งานต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของงานต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ขณะที่การวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงอาจใช้รูปแบบองค์การกายภาพ (Organic Feature) ที่แตกต่างกันไป

2. แนวทางกระบวนการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) แนวทางนี้มองว่าการสร้างกระบวนการจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเทคนิค มีความสำคัญมากกว่าการกำหนดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมักจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเรื่องเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จึงประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญคือ การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน การวางแผนและการควบคุม หลังจากได้ระบุประเด็นปัญหาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเทคนิคการบริหารจัดการตามแนวทางนี้คือ เทคนิคการวางแผนและการควบคุม โดยใช้เครือข่าย

(Network Planning and Control : NPC) เป็นเทคนิคที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงาน โดยการระบุภารกิจที่จะต้องกระทำให้สำเร็จรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจและผลที่เกิดขึ้น โดยตัวอย่างของเทคนิคการวางแผนและ การควบคุมโดยใช้เครือข่ายที่นิยมใช้กัน ได้แก่ เทคนิคการประเมินผลและทบทวนแผนงาน(Program Evaluation and Review Technique : PERT) และวิธีเส้นทางวิกฤต (Critical Path Method : CPM) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551, หน้า 421-422)

3. แนวทางพฤติกรรม (Behavioral Approaches) แนวทางนี้มองว่าแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสองแนวทางมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากทัศนคติและพฤติกรรมมนุษย์นั้นมียุทธศาสตร์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน แนวทางพฤติกรรมจะนำมาใช้เมื่อมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น สาเหตุที่มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติคือความรู้สึกกลัวในผลจากการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยปกติแล้วคนที่รู้สึกกลัวผลจากการเปลี่ยนแปลงมักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการประยุกต์ใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมที่รู้จักกันแพร่หลายที่สุดคือ การพัฒนาองค์การ (Organizational Development : OD) เป็นกลยุทธ์ที่ช่วยสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์การ อันประกอบด้วยกระบวนการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในองค์การ โดยใช้พฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Sciences) ที่อยู่ในรูปแบบของการให้คำปรึกษาทางการจัดการ เทคนิคอีกอย่างที่มีการนำมาประยุกต์ใช้แนวทางนี้คือ เทคนิคการจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management By Objective : MBO) เป็นแนวทางที่ผสมผสานระหว่างเทคนิคการจัดการ/ กระบวนการจัดการ (Procedural / Management Techniques) กับการวิเคราะห์พฤติกรรม โดยการเชื่อมการกำหนดวัตถุประสงค์และการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน โดยครอบคลุมการปฏิบัติงานและกระบวนการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง

4. แนวทางการเมือง (Political Approaches) แนวทางนี้มองว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิเคราะห์ด้านการเมืองเป็นแนวทางหลักที่สำคัญ และอธิบายว่าคำว่า “การเมือง” ไม่ได้จำกัดเฉพาะการเมืองของพรรคการเมือง แต่หมายรวมถึงรูปแบบของอำนาจและอิทธิพลทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ ในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการวางแผน การกำหนดระเบียบวิธีการ การจัดการและการใช้เทคนิคเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์การอย่างเหมาะสมทั้งหมด แต่ขาดความสนใจต่ออำนาจที่แท้จริงทางการเมืองอาทิเช่น ความสามารถของกลุ่มคนที่ขัดขวางความพยายามของผู้สนับสนุน อาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ การวิเคราะห์การเมืองที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลจำนวนมากมิได้มาจากส่วนกลาง แต่เพียงเท่านั้น แต่มาจากหน่วยงานอื่นๆ และหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการริเริ่มนโยบายเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์การของรัฐต่าง ๆ จึงต้องทำความเข้าใจร่วมกันให้เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้มีให้เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ต้องพึ่งพา

อาศัยและการทำงานร่วมกันด้วย ในกรณีนี้อาจจำเป็นต้องใช้การตัดสินใจทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาโอกาสการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาไปที่การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ตามแนวคิดของ Paul Berman และ เลือกลงใช้แนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ของ Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn มาเป็นตัวแปรในการศึกษาในประเด็นด้านนโยบายขององค์กร เพราะว่า จากการศึกษาบริบทในการดำเนินงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่ผ่านมาพบว่า ทุกโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 จะมีกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแปลงแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทานที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ให้อยู่ในรูปของแผนหรือโครงการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามภารกิจนั้นๆ นอกจากนั้นยังพบว่า มีการนำเทคนิค PERT และ CPM มาใช้ในการกำหนดระยะเวลาในการให้บริการกับประชาชนในภารกิจต่าง ๆ ตลอดจนการทำสัญญาในการก่อสร้างหรือการจ้างงานต่าง ๆ ร่วมกับภาคเอกชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางกระบวนการการจัดการทั้งสิ้น ซึ่ง Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn กล่าวว่า แนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

1) การออกแบบแผนงาน (Design a Program) ซึ่งประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มาตรฐานการปฏิบัติงาน งบประมาณหรือเงินทุน และเวลา

2) การบริหารจัดการแผนงาน (Execute the Program) โดยกำหนดแผนการดำเนินงาน การจัดหาบุคลากร งบประมาณ หรือเงินทุนและทรัพยากร กำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม

3) การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน (Build in Appropriate Scheduling) และเครื่องมือติดตามควบคุมงานที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก้ไขปัญหานั้นได้อย่างรวดเร็ว

6. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายขององค์กร

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของนโยบายขององค์กรไว้ว่า หมายถึง การกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ เพื่อนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ที่ได้กำหนดเอาไว้ โดยจะมุ่งศึกษาเฉพาะในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ในขั้นตอนการปฏิบัติ โดยใช้แนวทางกระบวนการการจัดการ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การออกแบบแผนงาน การบริหารจัดการแผนงาน และการจัดทำ

ตารางเวลาปฏิบัติงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและสำเร็จลุล่วงตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านนโยบายขององค์การของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนใดของแนวทางการกระบวนการจัดการ ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งขั้นตอนตามแนวทางการกระบวนการจัดการที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยมี 3 ขั้นตอนได้แก่

1. การออกแบบแผนงาน (Design a Program) ลักษณะคือ การบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน และการกำหนดงบประมาณหรือเงินทุน และเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการลำดับความสำคัญของงานที่จะต้องทำก่อน-หลัง (2) มีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และ (3) มีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

2. การบริหารจัดการแผนงาน (Execute the Program) ลักษณะคือ การบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วยกำหนดแผนการดำเนินงาน การจัดหาบุคลากร งบประมาณ หรือเงินทุน และทรัพยากร และการกำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการจัดเตรียมบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน (2) มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการทำงานที่เหมาะสม และ (3) มีการบริหารจัดการแผนงานหรือโครงการที่ดี

3. การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน (Build in Appropriate Scheduling) ลักษณะคือ การบริหารกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประกอบด้วยการใช้เครื่องมือติดตามควบคุมงานที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด และถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมามาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงานที่ชัดเจน (2) มีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาไว้ล่วงหน้า และ (3) มีการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

1. ความหมายของภาวะผู้นำ

Stephen H. Davis (1981, p. 40-68) กล่าวว่าภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการจูงใจผู้อื่นให้มีความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน ซึ่งภาวะผู้นำโดยพื้นฐานจะวัดจากพฤติกรรมของแต่ละบุคคล มิได้วัดจากคุณลักษณะของแต่ละบุคคล ดังนั้น ผู้นำจึงต้องเป็นผู้ให้ทั้งงานและกำลังใจในทางจิตวิทยาแก่ลูกน้อง ผู้นำจะมีบทบาทเสมือนแบบจำลอง ที่ผสมผสานความชำนาญด้านเทคนิค ด้านบุคคลและด้านความคิดเข้าไว้ด้วยกัน

Robert G. Tannenbaum et al. (1995, p. 24) ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในบุคคลหลายคนที่มีอำนาจ มีอิทธิพล หรือมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ดังนั้นผู้นำจึงมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติการหรือพฤติกรรมของคนอื่น

Andrew J. DuBrin (1998, p. 2) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2533, หน้า 614) ได้กล่าวไว้ว่าภาวะผู้นำ หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งหรือผู้นำพยายามที่จะใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เพื่อจูงใจหรือคลอใจให้ผู้นับตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และการจูงใจหรือคลอใจนั้นจะต้องไม่เป็นการบังคับแต่เป็นความยินยอมจากผู้ตาม

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551, หน้า 39) ได้กล่าวว่าภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Shared Goal) หรือเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำ (Leaders) และผู้ตาม (Followers) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Shared Purposes) หรือเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

จากความหมายของภาวะผู้นำที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลและอำนาจของตนต่อบุคคลอื่นในการกระตุ้นชี้นำ การให้คำปรึกษา การสั่งการ ตลอดจนการจัดหาปัจจัยที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง ซึ่งภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารจัดการในทุกกิจการ เพราะผู้นำจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและวิธีการ รวมถึงกระตุ้นและจูงใจให้กิจกรรมขององค์การสามารถดำเนินไปได้จนบรรลุผลสำเร็จทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

2. ความสำคัญของภาวะผู้นำ

จากการศึกษาพบว่า นักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้ให้ความเห็นไว้สอดคล้องกันในประเด็นที่ว่า ภาวะผู้นำเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำมีความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (1) ความสำคัญต่อตัวหน่วยงาน ภาครัฐและผู้ปฏิบัติ ดังเห็นได้จากการที่ผู้นำเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์การ รวมถึงเป็นผู้ที่กระตุ้นจูงใจให้ผู้ปฏิบัติทุ่มเทแรงกายแรงใจปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้นผู้นำที่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสมก็ย่อมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสุขในการทำงานและองค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (2) ความสำคัญต่อประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่องค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ก็ย่อมจะช่วยให้ผลิตผลและบริการที่เกิดสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้ และในทางตรงกันข้ามหากผู้นำไม่สามารถใช้ภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมจะไม่สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จขององค์การ จึงสรุปได้ว่า ผู้นำต้องสามารถเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเพื่อนำมาสู่การปรับตัวและกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม เพื่อช่วยให้การทำงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. บทบาทของภาวะผู้นำ

การบริหารงานในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน เพราะมีภารกิจหลาย ๆ อย่างที่จะต้องปฏิบัติไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องแสดงความเป็นผู้นำในบทบาทต่าง ๆ ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังที่ Stephen J. Knezevich (มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, 2540, หน้า 62) ได้เสนอบทบาทในการบริหารงานไว้ดังนี้

1. บทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทางการปฏิบัติงาน (Direction Setter) ผู้บริหารจะต้องช่วยให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการชี้แจงทำความเข้าใจเขียนวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน จะต้องมีความรู้และทักษะในระบบการจัดสรรงบประมาณแบบโครงการ (PPBS) และการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์และผลงาน (MBO/R)

2. บทบาทเป็นผู้กระตุ้นความเป็นผู้นำ (Leader - Catalyst) ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความสามารถในการจูงใจ กระตุ้น และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การมีทักษะในกระบวนการกลุ่ม

3. บทบาทเป็นนักวางแผน (Planner) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต เตรียมบุคลากรให้พร้อมในการรับมือกับสิ่งใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้น จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการวางแผน

4. บทบาทเป็นผู้ตัดสินใจ (Decision Maker) ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีต่าง ๆ ของการตัดสินใจ และมีความสามารถในการตัดสินใจ

5. บทบาทเป็นผู้จัดองค์การ (Organizer) ผู้บริหารจำเป็นต้องออกแบบขยายงานและกำหนดโครงสร้างขององค์การขึ้นใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจพลวัตขององค์การและพฤติกรรมขององค์การด้วย

6. บทบาทเป็นผู้เปลี่ยนแปลง (Change Manager) ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่สถาบัน เพื่อเพิ่มพูนคุณภาพของสถาบัน รู้ว่าจะเปลี่ยนอะไร เปลี่ยนอย่างไรและควรที่จะเปลี่ยนในสถานการณ์ใด

7. บทบาทเป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจถึงรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ เข้าใจเครือข่ายของการสื่อสาร รู้จักวิธีนิเทศงานที่พึงปรารถนา เข้าใจระบบการรายงานที่ดี จึงจะสามารถประสานกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. บทบาทเป็นผู้สื่อสาร (Communicator) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการสื่อสาร ทั้งทักษะการพูดและการเขียน รู้จักใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อการสื่อสาร และควรมีความสามารถในการประสาสัมพันธ์

9. บทบาทเป็นผู้แก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Manager) เนื่องด้วยความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ผู้บริหารจะต้องเข้าใจสาเหตุของความขัดแย้ง และจะต้องมีความสามารถในการต่อรอง ไกล่เกลี่ย จัดการกับความขัดแย้ง และแก้ปัญหาความขัดแย้ง

10. บทบาทเป็นผู้แก้ปัญหา (Problems Manager) เนื่องจากปัญหาทั้งหลายนั้นไม่จำเป็นจะต้องลงเอยด้วยความขัดแย้ง ปัญหาจึงมีความหมายกว้างกว่าความขัดแย้ง ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการวินิจฉัยปัญหา แก้ปัญหา

11. บทบาทเป็นผู้จัดระบบ (Systems Manager) ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จะต้องเข้าใจในการนำทฤษฎีทางการบริหารไปใช้ประโยชน์

12. บทบาทเป็นสอนงาน (Instructional Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในระบบการเรียนรู้ การเจริญและพัฒนาของมนุษย์ รวมถึงต้องเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีเพื่อนำมาช่วยในการพัฒนาศักยภาพของบุคคล

13. บทบาทเป็นผู้บริหารบุคคล (Personnel Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเทคนิคของการเป็นผู้นำ การเจรจาต่อรอง การประเมินผลงาน และการปฏิบัติงานของบุคคล

14. บทบาทเป็นผู้บริหารทรัพยากร (Resource Manager) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการเงินและงบประมาณ สามารถในการบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์ การก่อสร้าง การบำรุงรักษา ตลอดจนหาการสนับสนุนจากภายนอก

15. บทบาทเป็นผู้ประเมินผล (Appraiser) ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการประเมินความต้องการ การประเมินระบบ วิธีการทางสถิติ และกระบวนการทางวิทยาศาสตร์

16. บทบาทเป็นนักประชาสัมพันธ์ (Public Relator) ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการสื่อความหมาย รู้จักวิธีสร้างภาพพจน์ที่ดี รู้จักพลวัตของกลุ่ม รู้จักและเข้าใจการเผยแพร่ข่าวสารด้วยสื่อและวิธีการต่าง ๆ

17. บทบาทเป็นประธานในพิธีการ (Ceremonial Head) ถือเป็นบทบาทที่จำเป็นยิ่งอย่างหนึ่งของผู้บริหาร ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้ความสามารถในบทบาทต่าง ๆ ที่กล่าวมาเพื่อแสดงบทบาทนี้

นอกจากนี้ Thomas J. Sergiovanni (1982, p. 332) ได้เสนอยุทธวิธีและยุทธศาสตร์สำหรับผู้ที่มีคุณภาพเป็นหลัก 10 ประการที่เรียกว่า The 10 – P Model of Quality Leadership โดยกล่าวผู้นำที่มีคุณภาพจะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

1. ความจำเป็นพื้นฐาน (Prerequisites) คือ ทักษะที่จำเป็นของผู้นำที่จะพัฒนาและคงความสามารถของการเป็นผู้นำ ซึ่งทักษะเหล่านี้มีกล่าวไว้ในทฤษฎีผู้นำมากมาย เช่น ทักษะในการแก้ไขข้อขัดแย้ง รูปแบบการตัดสินใจ การบริหารงานเป็นทีมและกระบวนการกลุ่ม ฯลฯ

2. การมองการณ์ไกล (Perspective) เป็นความสามารถของผู้นำที่จะสามารถมองเห็นความแตกต่างระหว่างยุทธวิธีและยุทธศาสตร์และเข้าใจที่จะนำมาสัมพันธ์กันได้อย่างดี

3. มีหลักการ (Principle) ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องมีความคิด หรือหลักการ ในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถอธิบายความเป็นเหตุเป็นผลในการทำงานได้

4. หลักในการทำงาน (Platform) เป็นการนำเอาหลักการในข้อข้างต้น ไปใช้ในการปฏิบัติงาน และวางเกณฑ์หรือมาตรฐานในการทำงาน หลังจากที่ทำการตัดสินใจแล้ว

5. หลักการปกครอง (Politics) คือ ความสามารถในการใช้อิทธิพลต่อบุคคลเพื่อช่วยให้งานบรรลุเป้าหมาย

6. ความมุ่งประสงค์ (Purposing) ผู้นำที่ดีเวลาปฏิบัติงานนั้น ควรตั้งจุดมุ่งหมายในการทำงาน เพราะความมุ่งหมายจะช่วยแสดงให้เห็นถึงทิศทางในการทำงาน และรวมถึงวิธีการ ที่เหมาะสม

7. การวางแผน (Planning) เป็นการเชื่อมโยงความมุ่งหมายและโครงการปฏิบัติงานระยะยาวให้ปรากฏเป็นรูปธรรม ดังนั้น การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็นที่ช่วยให้โครงสร้างในภาพรวมของงานออกมาในรูปของการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน

8. ความยืนหยัด (Persisting) ผู้นำที่ดีควรมีความยืนหยัดต่อหลักการที่สำคัญที่ได้กำหนดไว้เป็นเป้าประสงค์และผลผลิต ผู้นำจะต้องเข้าใจถึงคุณค่าที่พึงจะได้รับด้วย

9. การบริหารคน (People) เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ถ้าการทำงานประกอบด้วยความปรารถนาดีจากบุคคลอื่นในหน่วยงานแล้ว จะช่วยจูงใจให้การทำงานสามารถประสบผลสำเร็จได้ในระดับสูง

10. ความรักองค์การ (Patriotism) ผู้นำจะต้องคำนึงถึงเสมอว่า มีวิธีการใดบ้างที่สามารถช่วยให้สมาชิกขององค์การเกิดความรู้สึกผูกพัน และแสดงออกถึงความรักองค์การได้อย่างซื่อสัตย์

4. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership) หรืออาจมีนักวิชาการไทยบางท่านเรียกว่า “ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง” มาเป็นแนวทางหลักในการศึกษาวิจัย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นไปที่การใช้ความสามารถในการเปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของผู้ตาม เพื่อให้ทำงานได้บรรลุเหนือกว่าเป้าหมายที่ต้องการ โดยผู้นำจะถ่ายทอดความคิด ประสบการณ์ และกระตือรือร้นทางด้านความคิดต่าง ๆ ให้แก่ผู้ตามอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของ Bernard M. Bass & Ronald E. Riggio (2006, p. 21-25) ที่ได้เสนอองค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป 4 องค์ประกอบ โดยใช้ชื่อย่อว่า “4 I’s” (Four I’s) มาใช้เป็นชุดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การสร้างบารมี (Idealized Influence or Charisma Leadership) ลักษณะคือ การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างหรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพ นับถือ ศรัทธา ไว้วางใจและทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจ เมื่อได้ร่วมงานกันผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา สิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤตผู้นำเป็นผู้ที่ไว้วางใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน แต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเจียมใจ ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขาผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตัวเอง ประสิทธิภาพและเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์การ

2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) ลักษณะคือ การที่ผู้นำจะประพฤติในการจูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงบันดาลใจภายใน การให้ความหมายและความท้าทายในงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้นโดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว และบ่อยครั้งพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึงเป็นปัจเจกบุคคลและ

กระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเองเผชิญได้ ส่วนการกระตุ้นทางปัญญาช่วยให้ผู้ตามจัดการกับอุปสรรคของตนเอง และเสริมความความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ลักษณะคือ การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์โดยมีผู้นำมีการคิดและแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดและเหตุผล และไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตาม แม้ว่ามันจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ตามรู้สึกว่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีที่จะแก้ปัญหาาร่วมกัน โดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างมีวิธีแก้ไข แม้บางปัญหาจะมีอุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้ จากความร่วมมือในการแก้ปัญหาของผู้ตามทุกคน รวมทั้งผู้ตามได้รับการกระตุ้นให้ตั้งคำถามต่อค่านิยมของตนเอง ความเชื่อ และประเพณี การกระตุ้นทางปัญญาเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาความสามารถของ ผู้ตามในการที่จะตระหนัก เข้าใจปัญหาด้วยตนเอง

4. การให้ความสำคัญเป็นรายบุคคล (Individualized Consideration) ลักษณะคือ ผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญผู้นำจะเป็นที่ปรึกษา เพื่อการพัฒนาผู้ตาม โดยจะเอาใจใส่ในด้านความต้องการของปัจเจกบุคคล เพื่อความสัมฤทธิ์และเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น และยังปฏิบัติต่อผู้ตาม โดยให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็นและความต้องการ ผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทาง มีการปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว และให้ความสนใจในความกังวลของผู้ตาม รวมทั้งยังมองบุคคลเป็นบุคคล มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา เปิดโอกาสให้ผู้ตามใช้บารมีและเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ที่ท้าทายความสามารถ นอกจากนี้ ผู้ตามไม่รู้สึกรู้ว่ากำลังถูกตรวจสอบ

นอกจากนี้ผลจากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับแนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของ Bernard M. Bass & Ronald E. Riggio อาทิ

Gary A. Yukl (1998, p. 215) ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีองค์ประกอบ 3 ประการคือ (1) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ การกระตุ้นให้ผู้ตามคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาหรือประเด็นต่าง โดยการใช้กลยุทธ์ในการหาหนทางใหม่ ๆ (2) การคำนึงถึงความเป็น

เอกัตถะบุคคล (Individualized Consideration) คือ เป็นการปฏิบัติต่อผู้ตามเฉพาะบุคคล โดยเอาใจใส่ในการพัฒนาบุคคล และช่วยเหลือให้ผู้ตามที่ยังขาดประสบการณ์ตามสมควร และ (3) การสร้างบารมี (Charisma) คือ ความสามารถในการมีอำนาจในการบังคับบัญชาให้ผู้ตามเกิดความเชื่อศรัทธาอย่างเข้มแข็งและมีความเสียสละทุ่มเท และที่สำคัญคือการใช้อิทธิพลต่อผู้ตามซึ่งหลักในการสร้างบารมีให้เกิดขึ้นในตัวผู้นำนั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่ง่ายในการสร้าง

James L. Gibson (2003, p. 340-341) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ 5 องค์ประกอบ คือ (1) บารมี (Charisma) คือ การที่ผู้นำสามารถปลุกฝังความรู้สึกที่มีคุณค่า ความเคารพ ชื่นชม และการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน (2) ความใส่ใจส่วนบุคคล (Individual Attention) คือ ผู้นำสนใจในความต้องการของผู้ตามในการมอบหมายงานที่มีความหมายเพื่อให้ผู้ตามเกิดความก้าวหน้า (3) การกระตุ้นทางเชาว์ปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ ผู้นำช่วยให้ผู้ตามมีความคิดอย่างมีเหตุผล โดยมีการทดสอบจากสถานการณ์จริง ทั้งยังมีการสนับสนุนให้ผู้ตามมีความคิดในเชิงสร้างสรรค์ (4) รางวัลเกินคาดหมาย (Contingent Reward) คือ ผู้นำบอกให้ผู้ตามทราบว่าจะทำอะไรผู้ตามจะได้รับรางวัลที่ชอบมากกว่า และ (5) การบริหารด้วยการละเว้น (Management by Exception) คือ ผู้นำยินยอมให้ผู้ตามทำงานในภาระงานนั้น ๆ โดยไม่เข้าไปสอดแทรก เว้นแต่ว่าการกระทำนั้นไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยเหตุทางด้านเวลาและทุน

Stephen R. Covey (2004, p. 254-255) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (1) การสร้างบารมีหรือการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Charisma or Idealized Influence) คือ ผู้นำควรมีการชื่นชมจากผู้ตาม โดยผู้นำที่มีบารมีต้องสร้างความชัดเจนต่าง ๆ แสดงให้เห็นคุณค่าของตนเองในทุกอิริยาบถ มีการกำหนดคบทกลงโทษหรือการอุทธรณ์ให้กับผู้ตาม และยึดหลักบทความเป็นจริง ความถูกต้องทางศีลธรรมและจริยธรรม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) คือ ผู้นำควรมองวิสัยทัศน์ร่วมผู้ตาม ผู้นำกับการสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ตามให้มีมาตรฐานสูงขึ้น สื่อสารถึงเป้าหมายในอนาคต และจัดหางานในแต่ละส่วน ผู้ตามจำเป็นต้องใช้เป้าหมายถ้าใช้แรงจูงใจในการแสดงออก มันเป็นส่วนสำคัญในวิสัยทัศน์ของผู้นำที่สนับสนุนความสามารถในการสื่อสาร โดยอนุญาตให้ผู้นำกล่าวถึงวิสัยทัศน์ในการยอมรับและแรงผลักดันในการชักชวนและบังคับ (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ ผู้นำควรรี้ออกโอกาสให้กระตุ้นทางปัญญาให้ผู้ตามเกิดความคิดสร้างสรรค์ของงานและองค์การ มีการเชื่อมโยงโครงสร้างวิสัยทัศน์ เป้าหมายขององค์การและผู้นำกับผู้ตาม เพื่อที่จะสร้างสรรค์และปรับเปลี่ยนอุปสรรคทิศทางใหม่ ๆ รวมกัน และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกัตถะบุคคล (Individualized Consideration) คือ ผู้นำต้องพิจารณาใส่ใจหรือสนใจผู้ตามรายบุคคล โดยผู้นำต้องรับฟังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตาม รวมถึงต้องการต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันและสามารถสร้างทีม ผู้นำสอนให้ผู้ตามเกิดการกระตือรือร้น ช่วยเหลือตนเองได้ ยอมรับในสิ่งที่ผิดพลาดและนำวิธีการใหม่ ๆ มาปรับปรุงเพื่อทำให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

Roger Gill (2006, p. 83-84) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้ ดังนี้ (1) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงแสดงถึงการพิจารณาแต่ละบุคคล โดยใช้กระบวนการรับฟังและเปลี่ยนแปลงแต่ละบุคคลตามความจำเป็นและความสามารถ ผู้นำควรจัดหาโอกาสที่จะเรียนรู้ ฝึกฝน ให้การสนับสนุนทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการพัฒนางาน (2) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงใช้การกระตุ้นทางปัญญา ผู้นำเสนอข้อคิดให้ผู้ตามและโอกาสให้คิด โดยผู้ตามตอบรับการสนับสนุนจากผู้นำด้วยการคิดเชิงจินตนาการอย่างสร้างสรรค์กับสิ่งที่เป็นไปได้และจำเป็น โดยผู้นำสามารถเพิ่มเติมความรู้ทักษะความสามารถให้แก่ผู้ตามในการปฏิบัติงาน และผู้นำต้องคำนึงถึงความรู้พื้นฐานขององค์การที่สามารถทำมาสร้างสรรค์ปรับปรุงให้พัฒนายิ่งขึ้นในทิศทางเดียวกัน (3) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องสื่อสารวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนของอนาคต วางเป้าหมายขององค์การ และเป้าหมายส่วนบุคคลด้วยการจูงใจและแนะนำให้ผู้ตาม เกิดความเชื่อและยอมรับในวิสัยทัศน์ เป้าหมายและผลงานนั้น และสร้างแรงบันดาลใจและให้โอกาสให้แก่ผู้ตามในการแก้ไขปัญหา เรียนรู้ และมอบ โอกาสในการทำงานแก่ผู้ตาม และ (4) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับบารมี ผู้นำต้องแสดงความมั่นใจในวิสัยทัศน์ ความรับผิดชอบ การนำองค์การไปสู่เป้าหมาย การตัดสินใจ และแสดงความจริงใจกับผู้อื่น และให้ความสำคัญกับความสำเร็จมากกว่าความผิดพลาด และถ้าผู้นำให้ความจำเป็นกับผู้อื่นก่อน นั้นหมายถึง มาตรฐานที่สูงขึ้นของพฤติกรรมตามหลักจริยธรรมและศีลธรรมที่พึงประสงค์

Adegoke Oke, Natasha Munshi & Fred O. Walumbwa (2009, p. 64-72) ได้พัฒนากรอบความคิดหลักขององค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (1) การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) ผู้นำควรแสดงบทบาทเป็นตัวอย่างที่น่าเคารพยกย่องและสร้างความเชื่อถือ โดยพิจารณาความต้องการของคนอื่นมากกว่าตนเอง มั่นคงในความประพฤติกล้าที่ยอมรับความผิดพลาดร่วมกัน และชักนำตัวเองเกี่ยวกับหลักจริยธรรม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) ผู้นำจะต้องกระตุ้นและสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้อื่นเกิดความเข้าใจกับสิ่งที่ท้าทายในองค์การ โดยจะต้องทำให้กลุ่มผู้ตามเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นและคาดหวังทางที่ดี และทำการเชื่อมระหว่างความคาดหวังกับความรับผิดชอบวิสัยทัศน์ร่วมกัน (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ผู้นำจะต้องส่งเสริมให้มีการสร้างนวัตกรรมและเกิดความสามารถในการสร้างสรรค์เพื่อตอบสนองมติฐานคำถาม และปรับเปลี่ยนมุมมองในเรื่องที่ยู่ยาก และหลีกเลี่ยงการวิจารณ์ต่อสาธารณะ และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) ผู้นำให้ความสนใจกับความต้องการแต่ละบุคคลเพื่อสนับสนุนให้บรรลุผลสำเร็จและเกิดพัฒนา โดยผู้นำจะเปรียบเสมือนผู้ฝึกสอนหรือผู้ให้คำปรึกษาที่สร้างสรรค์โอกาสที่ดีในการสร้างสรรค์ในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เห็นถึงคุณค่าความหลากหลาย และหลีกเลี่ยงการควบคุม

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551, หน้า 73-74) ได้อธิบายว่าคุณภาพสำคัญ 4 ประการของผู้นำเชิงปฏิรูป จะมีลักษณะส่วนตัวที่เป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพด้านคุณภาพ 4 องค์ประกอบ ดังนี้ (1) ความสามารถพิเศษ (Charismatic) เป็นผู้มีวิสัยทัศน์และความรู้สึกของภาระหน้าที่ที่มีการเอาใจใส่ในงาน มีความมั่นใจ ด้วยผลจากประสบการณ์ที่เกี่ยวกับชื่อเสียงของผู้นำ ซึ่งจะทำให้ผู้ตามมีความซื่อสัตย์ มีความภาคภูมิใจ มีศรัทธาอย่างแรงกล้า มีความภักดีและไว้วางใจในสิ่งที่ผู้นำต้องการที่จะทำให้สำเร็จ (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) หรือผู้นำที่มีจิตใจผู้ตามให้กระทำตามที่ตนต้องการ (Inspirational Leadership) ให้ทำตามโดยมีการสื่อสารวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนและมั่นใจ มีอารมณ์ดี ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจให้ถูกต้องแก่ผู้ตาม (3) การกระตุ้นทางปัญญา หรือแรงกระตุ้นด้านสติปัญญา (Intellectual Stimulation) เป็นผู้นำที่สามารถกระตุ้นสมาชิกในกลุ่มให้ทดสอบด้วยวิธีการเก่า ๆ หรือวิธีการใหม่ ๆ มีการสร้างบรรยากาศซึ่งกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์ และความคิดที่เกิดขึ้นเองจากการหยั่งรู้ (Intuition) หรือการหยั่งรู้ในขณะเดียวกันก็จะเน้นวิธีการแก้ปัญหา (Methodical Problem Solving) การคิดใหม่ (Rethinking) การทดสอบสมมติฐานใหม่ และการให้เหตุผลด้วยความรอบคอบ เหล่านี้ทำให้ผู้ตามเกิดความยอมรับและมีการพัฒนาด้านสติปัญญา และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคลหรือการให้ความสำคัญรายบุคคล (Individualized Consideration) มีการพัฒนาความสามารถของผู้ตาม ศึกษาความต้องการของแต่ละบุคคลให้ความสำคัญและความเชื่อถือในแต่ละบุคคล ผู้นำจะให้ความสนใจพิเศษแก่ผู้ตามเป็นรายบุคคล ผู้นำจะใช้เวลาในการสื่อสารแบบตัวต่อตัวกับผู้ตาม และรับฟังความคิดเห็นอย่างสนใจ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกละเลย ผู้นำจะเน้นการพัฒนาผู้ตามเป็นรายบุคคลด้วยการพูดคุยเกี่ยวกับเป้าหมายอาชีพและโอกาสการพัฒนาของแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถนำมาเทียบเคียงในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ด้วย

5. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของภาวะผู้นำไว้ว่า หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 สามารถใช้ความสามารถพิเศษ อิทธิพล และอำนาจของตนในการสั่งการ ชี้นำ กระตุ้น หรือจูงใจ ให้เจ้าหน้าที่ของตนสามารถปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลง ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพในการบริหารจัดการน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น และบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ ตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ที่ได้กำหนดเอาไว้ ตลอดจนถึงมีการพัฒนาความสามารถและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับที่ สูงขึ้นด้วย

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านภาวะผู้นำของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ พฤติกรรมภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของผู้บริหารในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. การสร้างบารมี (Idealized Influence or Charisma Leadership) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ อันจะช่วยให้เกิดการยอมรับในอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ และแนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีทิศทางในการปฏิบัติงานตรงกัน รวมไปถึงช่วยสร้างความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงานและเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ต่อไปในอนาคต ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การสร้างความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานอย่างเป็นธรรม (2) การสร้างวิสัยทัศน์ ด้วยการสื่อสารทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ และการสนับสนุนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ (3) การประพฤติตนเป็นแบบอย่าง โดยการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีให้เจ้าหน้าที่เกิดการยอมรับ และ (4) การสร้างความภาคภูมิใจให้กับพนักงานในการปฏิบัติงาน

2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีการโน้มน้าว จูงใจ และกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ มีความกระตือรือร้นและทุ่มเทในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการมีเจตคติที่ดีและเกิดแรงบันดาลใจในการปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การโน้มน้าวและจูงใจพนักงานให้เกิดความทุ่มเทในการปฏิบัติงาน (2) การสนับสนุนให้เกิดการยอมรับในวิสัยทัศน์ขององค์กร (3) การสร้างความเข้าใจและการมองเห็นคุณค่าในตนเอง และ (4) การแสดงความเชื่อมั่นและความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 มีการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยการสนับสนุนให้มีการคิดแก้ไขปัญหา มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล และมี การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน รวมถึงเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นสร้างสรรค์ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงาน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การกระตุ้นให้ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน (2) การส่งเสริมให้พนักงานใช้เหตุผลในการแก้ปัญหอย่างถูกต้อง (3) สนับสนุนให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงาน และ (4) สนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน

4. การให้ความสำคัญเป็นรายบุคคล (Individualized Consideration) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ได้ให้ความสนใจ และดูแลเอาใจใส่เจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างใกล้ชิด มีการทำความเข้าใจถึงความแตกต่างของเจ้าหน้าที่ในแต่ละด้าน เพื่อช่วยให้การมอบหมายงานสามารถทำได้ตรงตามความสามารถของเจ้าหน้าที่ รวมถึงได้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีโอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่เพื่อเพิ่มความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การให้ความสำคัญกับการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ (2) การให้ความสำคัญกับความแตกต่างของแต่ละบุคคล (3) การพัฒนาพนักงานด้วยการฝึกอบรมและระบบการให้คำปรึกษา และ (4) สนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคล

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

1. ความหมายของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

Candace Jones, William S. Hesterly & Stephen P. Borgatti (1997, p. 911-945) ได้กล่าวถึงการบริหารเครือข่ายไว้ว่า หมายถึง การที่กลุ่มองค์กรบางกลุ่มมารวมกันอย่างสมัครใจ โดยกำหนดโครงสร้างหรือรูปแบบการร่วมมือในการดำเนินภารกิจ การสร้างผลิตภัณฑ์ หรือการบริการที่อยู่บนพื้นฐานพันธสัญญาแบบปลายเปิด ซึ่งเป็นพันธสัญญาเชิงสังคมมิใช่เชิงกฎหมาย เพื่อปรับตัวรับมือกับความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อม และเพื่อประสานงานและปกป้องคุ้มครองการแลกเปลี่ยน

Laurence J. O'Toole (1997, p. 45) ได้กล่าวถึงเครือข่ายการทำงานว่า หมายถึง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร หรือหน่วยงานหลาย ๆ แห่งในลักษณะที่มีการพึ่งพาอาศัยกันและกันโดยที่ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใด มีอำนาจควบคุมหรือสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ ในเครือข่าย

George H. Frederickson (1999, P. 704-705) ได้ให้ความหมายของเครือข่ายการทำงานว่า หมายถึง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยที่องค์กรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายมีเป้าหมาย ค่านิยมในทางวิชาชีพ หรือมีอุดมการณ์ในการดำเนินภารกิจร่วมกัน

Robert Agranoff & Michael McGuire (2001, p. 295-326) ได้กล่าวถึงการทำงานแบบเครือข่ายว่า หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถลงมือแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง

Lisa Blomgren Bingham & Rosemary O'Leary (2005, p. 547-558) ได้กล่าวไว้ว่า ขอบข่ายของการทำงานแบบเครือข่ายนั้นควรมีความหมายรวมถึงการสนับสนุนและการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับองค์กรของรัฐ ผ่านช่องทางที่มีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ และร่วมทำงานกับองค์กรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายเพื่อการจัดการปัญหาสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายว่า เกิดขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสานและเชื่อมโยงการทำงานของหลายองค์กรเข้าด้วยกัน เป็นการสร้างเครือข่ายกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบเครือข่ายนี้ต้องพึ่งพา ติดต่อประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และตอบสนองต่อสถานการณ์ ตลอดจนความต้องการต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

พิชชา รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 326) ได้กล่าวไว้ว่า เครือข่ายหมายถึง กลุ่มของผู้กระทำ (Actors) ที่มีการเชื่อมโยงโดยกลุ่มของความสัมพันธ์ (Ties) ผู้กระทำหรือแกนเชื่อมโยง (Nodes) สามารถเป็นได้ทั้งบุคคล ทีมงาน องค์กร แนวความคิดหรืออื่น ๆ ขึ้นอยู่กับบริบทของเครือข่าย ความสัมพันธ์ (Ties) เป็นสิ่งเชื่อมโยงผู้กระทำตั้งแต่สองคู่ขึ้นไป ซึ่งการบริหารแบบเครือข่ายเป็นการร่วมมือปฏิบัติงานโดยใช้ระบบสังคมแบบไม่เป็นทางการ แทนที่จะใช้โครงการแบบเป็นทางการเชิงระบบราชการ ทั้งภายในองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นการร่วมมือเพื่อร่วมกันผลิตสินค้าและบริการที่มีความซับซ้อนซึ่งเกิดขึ้นภายในบริบทที่มีความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อมและมีการแข่งขันสูง

จากความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายจะมีลักษณะของการจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสาน และเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายนี้จะต้องมีการพึ่งพา ติดต่อประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินงาน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนการบริหารงานให้สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ฐานคติเกี่ยวกับการศึกษาเครือข่าย

เครือข่ายเป็นแนวคิดที่เน้นความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ในฐานะที่เป็นพื้นฐานการศึกษาโครงสร้างทางสังคมประกอบแบบแผนของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำระหว่างหน่วยทางสังคมที่เป็นรูปธรรม (บุคคล กลุ่ม องค์กร ประเทศ) เครือข่ายไม่ใช่ความกลมกลืน สอดประสานกันระหว่างค่านิยมหรือบรรทัดฐานที่เป็นนามธรรม และไม่ใช้ประเภทของหน่วยทางสังคมที่จำแนกตามคุณลักษณะของหน่วยนั้น ๆ แบบแผนประจำของความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกลุ่มของหน่วยทางสังคมประกอบด้วยบริบททางสังคมในระดับมหภาคหรือโครงสร้างในภาพรวม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรับรู้ ความเชื่อ การตัดสินใจ และการกระทำ แกนกลางของการวิเคราะห์เครือข่าย คือ การวัดและนำเสนอภาพโครงสร้างอย่างถูกต้อง ตลอดจนอธิบายว่าทำไมเครือข่ายเช่นนี้จึงเกิดขึ้นและอะไรคือผลลัพธ์เนื่องที่ตามมาของเครือข่ายนั้น ๆ (David Knoke & Song Yang, 2008, p. 4-6) ฐานคติเกี่ยวกับแบบแผนความสัมพันธ์และผลลัพธ์มี 3 ประการ คือ

1. โครงสร้างความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์มีความสำคัญในการอธิบายพฤติกรรมมากกว่าคุณลักษณะส่วนตัว เช่น อายุ เพศ ค่านิยม อุดมการณ์ ทักษะของหน่วยทางสังคม เพราะว่าคุณลักษณะมีลักษณะคงที่ในบริบททางสังคมที่หลากหลายซึ่งหน่วยทางสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม ในทางตรงกันข้ามโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เฉพาะเจาะจงดำรงอยู่ในกาลและเทศะที่เฉพาะเจาะจงและอาจ

สูญสลายไปเมื่อหน่วยงานสังคมไม่ดำรงอยู่ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา ไม่ดำรงอยู่นอกสถานบันการศึกษา หรือ สถานภาพการแต่งงานสูญสลายเมื่อมีการหย่าร้างหรือเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียชีวิต หรือ ผู้หญิงบางคนเมื่ออยู่ในสถานที่ทำงานอาจทำงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แต่ผู้หญิงคนเดียวกันนี้กลับทำงานอย่างกระตือรือร้นและเต็มเปี่ยมไปด้วยความคิดสร้างสรรค์เมื่ออยู่ในสมาคมสตรีเพื่อการพัฒนา พฤติกรรมของผู้หญิงผู้นี้ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยเพศสภาพ หรือ อายุ หรือสถานภาพทางสังคมได้ ดังนั้นการวิเคราะห์เครือข่ายจึงเป็นการขยายความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ทางสังคมทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ได้มากยิ่งขึ้น

2. เครือข่ายมีผลต่อการรับรู้ ความเชื่อ และการกระทำผ่านความหลากหลายของกลไกเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นการสร้างขึ้นมาทางสังคมโดยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานสังคม การมีความสัมพันธ์โดยตรงและมีความเข้มข้นในการปฏิสัมพันธ์ทำให้หน่วยงานสังคมได้รับข้อมูลข่าวสารดีขึ้น มีความตระหนักมากขึ้น และมีความโน้มเอียงที่มีอิทธิพลหรือได้รับอิทธิพลจากหน่วยงานสังคมอื่น ๆ ความสัมพันธ์ทางอ้อมโดยผ่านสื่อกลางหรือคนกลางก็ช่วยก่อให้เกิดความคิดใหม่และศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรที่มีประโยชน์ซึ่งอาจได้มาโดยแลกเปลี่ยนกับคนอื่น เช่น นักพัฒนาเอกชนอาจนำกลุ่มชาวบ้านสองกลุ่มจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้มาพบกันเมื่อทั้งสองกลุ่มรู้จักกันและทราบว่าแต่ละกลุ่มมีทรัพยากรอะไรก็อาจทำการแลกเปลี่ยนกัน โดยกลุ่มชาวบ้านตะวันออกเฉียงเหนืออาจนำข้าวหอมมะลิมาแลกเปลี่ยนกับกะปิชั้นดีจากกลุ่มชาวบ้านในภาคใต้ โครงสร้างความสัมพันธ์ก่อให้เกิดวิถีทางที่ซับซ้อนในการช่วยส่งเสริมหรือช่วยสกัดกั้นการไหลเวียนของความรู้ การซบซิบนินทา และข่าวลือ โครงสร้างความสัมพันธ์ยังเป็นกลไกสำคัญต่อความยั่งยืนของความสามัคคีและสมานฉันท์ภายในกลุ่มแต่อาจจะเสริมแรงอคติหรือความรังเกียจเดียดฉันท์และความขัดแย้งต่อผู้ที่อยู่นอกกลุ่มได้ ความสัมพันธ์เชิงการแข่งขันและความร่วมมือส่งเสริมให้การปฏิบัติการเพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และทำให้การระดมมวลชนในการเคลื่อนไหวทางสังคมขยายตัวมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในโลกของความเป็นจริงทางสังคม ก็มี “เครือข่ายมืด” ของขบวนการค้ายาเสพติด การค้ำมนุษย์ และการก่อการร้าย การวิเคราะห์เชิงเครือข่าย จึงทำให้เกิดความเข้าใจกลไกการปฏิบัติงานของเครือข่ายเหล่านี้ด้วย

เครือข่ายช่วยสร้างผลประโยชน์ อัตลักษณ์ร่วม และค่านิยมร่วมและบรรทัดฐาน โดยผ่านช่องทางการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์เครือข่ายจึงเป็นการเปิดเผยกลไกเชิงทฤษฎีซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมมีผลต่อหน่วยงานสังคมและเป็นการระบุเงื่อนไขสถานการณ์ที่ผันแปรภายใต้บริบททางสังคมหนึ่ง

3. โครงสร้างความสัมพันธ์ควรได้รับการมองในฐานะที่เป็นกระบวนการพลวัต หลักการพื้นฐานนี้เป็นการสร้างความตระหนักว่าเครือข่ายมิใช่โครงสร้างที่ตายตัวหรือหยุดนิ่ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม และองค์กร ที่อยู่ในเครือข่ายในการประยุกต์ความรู้เกี่ยวกับเครือข่ายเพื่อให้ได้ประโยชน์ หน่วยงานสังคมเหล่านี้จะมี

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ที่พวกเขาเป็นส่วนหนึ่งทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา เช่น โครงสร้างของการสื่อสารของเครือข่ายองค์กรมีผลต่อทางเลือกของพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ และ โครงสร้างดังกล่าวต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งส่งผลต่อการสร้างโอกาสหรือกลายเป็นข้อจำกัด สำหรับกลุ่มองค์กรที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกันในอนาคต ด้วยเหตุที่การวิเคราะห์เครือข่ายพิจารณา ทั้งในเชิงโครงสร้างและหน่วยทางสังคมจึงเป็นการสร้างกลไกเชิงทฤษฎีในการเชื่อมโยงการเปลี่ยน ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคเชิงโครงสร้าง

3. แนวทางการศึกษาและการจัดการเครือข่าย

Stephen P. Borgatti & Pacey C. Foster (2003, p. 1,003-1,005) ได้จำแนกแนวทางการศึกษา เครือข่ายออกเป็น 4 แนวทางคือ แนวทางทุนเชิงโครงสร้าง (Structural Capital) แนวทางการเข้าถึง ทรัพยากร (Resource Access) แนวทางการเน้นจุดร่วม (Convergence) และแนวทางการติดต่อ (Contagion)

1. แนวทางทุนเชิงโครงสร้าง (Structural Capital) แนวทางทุนเชิงโครงสร้าง เป็น การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความแปรผันเชิงโครงสร้างหรือประเภทของทุนทางสังคม (Social Capital) ใน ระดับหน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือผู้กระทำทางสังคม (Social Actors) การศึกษาแนวทาง นี้เน้นที่ผลประโยชน์ของผู้กระทำทางสังคมทั้งในฐานะที่ดำรงอยู่ในศูนย์กลางของเครือข่ายและใน ในฐานะที่มีเครือข่ายอัตตะ (Ego-Network) กับโครงสร้างบางประเภท ผู้กระทำทางสังคมได้รับการ พิจารณาในฐานะเป็นผู้มีเหตุผล และมีความกระตือรือร้น ซึ่งใช้ตำแหน่งของตนเองในเครือข่ายเพื่อให้ ได้มาซึ่งประโยชน์สูงสุด ตำแหน่งของผู้กระทำในเครือข่ายได้รับการอธิบายในลักษณะแบบแผนเชิง นามธรรมที่พึงปรารถนาของความสัมพันธ์ เช่น การมีเครือข่ายอัตตะที่ผู้อื่นไม่มี ผลประโยชน์ของ ผู้กระทำมีพื้นฐานจากการทำหน้าที่ในเครือข่ายแต่ละประเภทของ เครือข่ายในท้องถิ่น และ ความสัมพันธ์เป็นสิ่งที่รับรู้โดยนัยในฐานะการก่อรูปของโครงสร้างอำนาจที่มีพลัง ณ ระดับหน่วยการ วิเคราะห์ที่เป็นเครือข่าย ทุนเชิงโครงสร้างแสวงหาขยายความสัมพันธ์โครงสร้างเครือข่ายของกลุ่ม ต่อผลการปฏิบัติงาน การศึกษาแนวทางนี้เป็นแนวทางดั้งเดิมหรือเก่าแก่ที่สุดของการวิจัยเครือข่าย สังคม เช่น การศึกษาของ Alex Bavelas (1950, p. 725-730) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการรวมศูนย์ อำนาจกับผลการปฏิบัติงานของกลุ่ม

2. แนวทางการเข้าถึงทรัพยากร (Resource Access) แนวทางการเข้าถึงทรัพยากร เป็น การศึกษาที่มีฐานคิดว่า ความสำเร็จของผู้กระทำเป็นสิ่งที่เกิดจากคุณภาพและปริมาณของทรัพยากร ที่ควบคุมโดยพันธมิตรของผู้กระทำ ความสัมพันธ์ของอัตตะ (Ego) กับพันธมิตรคือช่องทางที่ซึ่ง อัตตะสามารถเข้าถึงทรัพยากร ประเภทความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันมีสมรรถภาพไม่เหมือนกัน สำหรับการได้มาซึ่งทรัพยากร ขณะที่ในการศึกษาแนวทางทุนเชิงโครงสร้าง ผู้กระทำได้รับการมอง ว่ามีเหตุผลและมีความกระตือรือร้นในการใช้ความสัมพันธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง แต่ในการศึกษาแนวทางการเข้าถึงทรัพยากรจะเน้นการศึกษาที่ปัจเจกบุคคล และส่วนใหญ่ใช้ข้อมูล

จากเครือข่ายออตตะเป็นหลัก การวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependency) เป็นตัวอย่างของการศึกษาที่ใช้แนวทางนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่องานวิจัยต้องการอธิบายผู้กระทำในฐานะที่มีความพยายามอย่างกระตือรือร้นในการแสวงหาความร่วมมือกับผู้ที่เขาต้องพึ่งพา

3. แนวทางการเน้นจุดร่วม (Convergence) แนวทางการเน้นจุดร่วม เป็นแนวทางที่แสวงหาการอธิบายทัศนคติและการปฏิบัติร่วมของเครือข่ายที่มีสิ่งแวดล้อมคล้ายคลึงกัน กรอบแนวคิดที่ใช้คือ แนวคิดความเป็นศูนย์กลางและความเท่าเทียมของโครงสร้างโดยปกติผู้กระทำแต่ละองค์การหรือแต่ละคนมีความเท่าเทียมเชิงโครงสร้างในการมีความสัมพันธ์กับองค์การหรือบุคคลที่สาม ไม่ว่าจะระหว่างพวกเขาจะมีความสัมพันธ์กันเองหรือไม่ เช่นในการเสนอการใช้ความเท่าเทียมเชิงโครงสร้างอธิบายการก่อตัวของทัศนคติร่วมของผู้กระทำและการวัดความเท่าเทียมเชิงโครงสร้างในการสร้างตัวแบบ “ความคิดของความเหมือนกันเชิงองค์การ” (The Notion of Organization Isomorphism) กลไกที่ทำให้้องค์การเหมือนกันหรือมีความคล้ายคลึงกันคือการแบ่งปันในสิ่งแวดล้อมเดียวกันและ/หรือการยอมรับซึ่งกันและกันในฐานะที่เป็นแบบอย่าง

4. แนวทางการติดต่อ (Contagion) แนวทางการติดต่อ เป็นแนวทางที่อธิบาย ทัศนคติ วัฒนธรรม และการปฏิบัติร่วมโดยการมีปฏิสัมพันธ์ การแพร่กระจายของความคิด การปฏิบัติ และวัตถุ มีรากฐานมาจากการติดต่อระหว่างบุคคลโดยผ่านช่องทางของความเป็นเพื่อนหรือช่องทางอื่น ๆ ความสัมพันธ์เป็นช่องทางหรือถนนที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารหรืออิทธิพลไหลเวียน หากพิจารณาจากทัศนคติที่มองกลุ่มเป็นองค์รวม ผู้กระทำแต่ละคนต่างมีอิทธิพลและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันในกระบวนการที่สร้างความเหมือนกัน (Homogeneity) ภายในกลุ่มย่อยการกระจายของความคิดเป็นผลมาจากโครงสร้างที่เป็นรากฐานของเครือข่ายเพื่อนฝูง หากพิจารณาจากทัศนคติของผู้กระทำคนใดคนหนึ่งหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง การรับเอาการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ถูกกำหนดโดยสัดส่วนของแกนเชื่อม (Node) ที่ล้อมรอบ หากแกนเชื่อมที่อยู่รอบมีมาก โอกาสที่ผู้กระทำจะรับเอาแนวคิดหรือการปฏิบัติใดมาใช้ก็มีมากตามไปด้วย ในทางกลับกันการลดลงของการนำความคิดหรือการปฏิบัติใดมาใช้ขึ้นอยู่กับระยะห่างระหว่างผู้กระทำกับผู้รับคนอื่น ๆ ยิ่งห่างการนำมาใช้ก็ยิ่งลดลง

Vivien Lowndes & Chris Skelcher (1998, p. 313-333) ได้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับพลวัตของความร่วมมือในพหุองค์การ (Multi-Organizational Partnership) โดยพบว่าโครงสร้างองค์การที่ร่วมมือกันนั้นไม่ได้มีเฉพาะรูปแบบการบริหารแบบเครือข่าย แต่มีรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกันถึงสามรูปแบบ คือ รูปแบบบริหารเชิงเครือข่าย (Network Mode) รูปแบบการบริหารเชิงลำดับชั้น (Hierarchy Mode) และรูปแบบการตลาด (Market Mode) แต่ละรูปแบบจะปรากฏในแต่ละช่วงวงจรชีวิตของการปฏิบัติงานแบบหุ้นส่วนหลายองค์การ วงจรชีวิตของการร่วมมือมี 4 ขั้นตอน คือ การร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วน (Pre-partnership Collaboration) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนและการทำให้มั่นคง (Partnership

Creation and Consolidation) การส่งมอบแผนงานของหุ้นส่วน (Partnership Programme Delivery) และการยุติและความต่อเนื่องของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership Termination and Succession)

1. การร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วน (Pre-Partnership Collaboration) มีลักษณะที่ถูกกำหนดโดยรูปแบบเครือข่ายที่มีฐานอยู่บนความไม่เป็นทางการ ความไว้วางใจและความตระหนักถึงการมีเป้าประสงค์ร่วมกัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนที่มีศักยภาพมีลักษณะไม่เป็นทางการและเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คุณภาพของความสัมพันธ์ได้ถูกเชื่อมโยงโดยระดับของความไว้วางใจระหว่างผู้กระทำ และการมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันถูกมองในฐานะที่นำไปสู่การมีประโยชน์ร่วมกัน หากมีความไว้วางใจระหว่างองค์กรต่ำจะมีเพียงผู้บริหารระดับสูงหรือนุคลากรอาวุโสเท่านั้นที่เข้าร่วมประชุมระหว่างองค์กร แต่เมื่อใดก็ตามที่ระดับความไว้วางใจเพิ่มขึ้นก็จะมีบุคลากรหลากหลายระดับที่เข้าร่วมซึ่งทำให้ปัจจัยนำเข้าของเครือข่ายมีความหลากหลายยิ่งขึ้น มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีการขยายตัวของความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของเครือข่าย

ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายถูกสร้างขึ้นมาจากการผสมผสานระหว่างวิสัยทัศน์กับความคุ้มค่าโดยวิสัยทัศน์เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความผูกพันของผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกเครือข่าย ขณะที่ความคุ้มค่าจะเป็นสิ่งที่กำหนดว่าความสัมพันธ์นั้นมีความยั่งยืนมากน้อยเพียงใด ความคาดหวังเกี่ยวกับการมีประโยชน์ร่วมกันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วน

2. การสร้างหุ้นส่วนและการทำให้มั่นคง (Partnership Creation and Consolidation) การสร้างหุ้นส่วนเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองและการแข่งขันเกี่ยวกับใครควรดำรงตำแหน่งใดและใครไม่ควรดำรงตำแหน่งใดในโครงสร้างของการทำงานร่วมกัน ในขั้นนี้บางครั้งสมาชิกจะเน้นในประเด็นเฉพาะบางประเด็น เช่น การจัดสรรที่นั่งในคณะกรรมการหรือคณะผู้บริหาร หรือการถกเถียงเกี่ยวกับภาวะผู้นำ การกำหนดบทบาท และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือประเด็นที่จะดำเนินการ

โครงสร้างในเชิงสายบังคับบัญชาที่อ่อนเริ่มหรือไม่สำคัญในขั้นความร่วมมือก่อนเป็นหุ้นส่วนเริ่มกลายเป็นเรื่องที่ปรากฏชัดเจนและมีความเป็นทางการมากขึ้นในขั้นนี้ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการก็ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง และธรรมชาติของสายบังคับบัญชาก็เป็นเรื่องที่มีการท้าทาย ถกเถียงและเป็นประเด็นปมปัญหา ระเบียบสำหรับหุ้นส่วนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีการเจรจาต่อรองข้ามขอบเขตขององค์กรและวัฒนธรรม

3. การปฏิบัติตามแผนงานของกลุ่มหุ้นส่วน (Partnership Programme Delivery) แม้ว่าวลีทำนอง “หุ้นส่วน” และ “เครือข่าย” จะมีนัยแห่งความร่วมมือ แต่ในความเป็นจริงของการปฏิบัติงานร่วมของหลายองค์กรกลับมีการแข่งขันระหว่างองค์กร การแข่งขันดำรงอยู่ในกลุ่มหุ้นส่วน โดยเฉพาะกระบวนการเสนอของบประมาณจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานที่สนับสนุนทุนอื่น ๆ เป้าหมายของการแข่งขันเช่นนี้คือการกระตุ้นสมาชิกในกลุ่มหุ้นส่วนให้พัฒนาวัตกรรม

และแผนงานที่มีความคุ้มค่าในการทำงานและเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สนับสนุนทุนได้รับความคุ้มค่ากับเงินที่สนับสนุนลงไปและประสิทธิผลของแผนงาน

เมื่อได้รับงบประมาณกลุ่มหุ้นส่วนเผชิญหน้ากับการท้าทายในการกระจายงบประมาณสำหรับการปฏิบัติตามแผนงาน ณ ขั้นนี้การแข่งขันนำไปสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบการตลาดที่มีฐานอยู่บนข้อตกลงตามสัญญาและตามที่ยื่นเสนอต่อแหล่งทุน และเมื่อรูปแบบการตลาดปรากฏขึ้นในกลุ่มหุ้นส่วนก็จะเกิดอุปสรรคหรือขัดขวางการพัฒนาการของความไว้วางใจ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความร่วมมือระหว่างกลุ่มหุ้นส่วน

4. การยุติและความและความต่อเนื่องของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership Termination and Succession) มีแผนงานหลายแผนงานที่มีระยะเวลาของการได้รับทุนการสนับสนุน เช่น สามปี หรือ ห้าปี และเมื่อแผนงานเหล่านี้ไม่มีงบประมาณในการดำเนินการต่อไป กลุ่มหุ้นส่วนที่ร่วมดำเนินงานภายใต้แผนงานมีทางเลือก 3 ทาง คือ (1) การสร้างความต่อเนื่องของการเป็นหุ้นส่วนที่เป็นทางการต่อไปเพื่อดำรงความสัมพันธ์และแสวงหาแหล่งงบประมาณจากที่อื่นเพื่อทำงานร่วมกันต่อไป (2) สลายความเป็นหุ้นส่วนและแยกย้ายกันไปปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรตนเอง และ (3) กลับไปใช้การประสานในเชิงเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการเพื่อร่วมมือกันดำเนินงานตามความเหมาะสมของสถานการณ์

4. ประเภทของเครือข่าย

Charles Kadushin (2004, p. 4) จำแนกเครือข่ายออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. เครือข่ายอัตตะ (Ego-Centric Network) เป็นเครือข่ายที่มีการเชื่อมโยงกับแกนเชื่อมหรือปัจเจกบุคคลหรือองค์กรเดียวเช่น เครือข่ายเพื่อน หรือ ทุกองค์การประกอบธุรกิจกับบริษัท ก. การพิจารณาเครือข่ายไม่เพียงจะพิจารณาเฉพาะบุคคลหรือองค์กรที่เชื่อมโยงในเครือข่าย แต่จะต้องพิจารณาถึงข้อมูลข่าวสารที่เชื่อมโยงระหว่างบุคคลและองค์กรด้วย มิฉะนั้นแล้วก็ไม่มีความรู้ที่จะนำมาวิเคราะห์ ในวาทกรรมที่ใช้กันทั่วไปโดยเฉพาะเมื่อการสนับสนุนทางสังคม เช่น การที่กล่าวว่าบุคคลหนึ่งมีเพื่อนมาก ก็จะได้รับการระบุว่าบุคคลนั้นมีเครือข่ายกว้างขวางแต่เครือข่ายแบบนี้ไม่สามารถนำมาอภิปรายในวลี “เครือข่ายสังคม” ในเชิงวิชาการได้ตราบเท่าที่ยังไม่ทราบว่าใครเชื่อมโยงกับใครบ้างในกลุ่มและมีวิธีการในการเชื่อมโยงอย่างไร และสิ่งที่ทำให้เครือข่ายการสนับสนุนมีความแตกต่างอย่างชัดเจนคือการที่สมาชิกในเครือข่ายมีความรู้จกกันอย่างดี กับการที่สมาชิกในเครือข่ายรู้จักกันอย่างผิวเผินหรือไม่รู้จักซึ่งกันและกัน

2. เครือข่ายทางสังคมแบบจำกัดขอบเขต (Socio-Centric Network) เครือข่ายทางสังคมแบบจำกัดขอบเขต เป็นเครือข่าย ที่เรียกว่า “เครือข่ายในกล่อง” (Networks in a Box) เครือข่ายประเภทนี้ ได้แก่ การเชื่อมโยงของกลุ่มเพื่อนในชั้นเรียน หรือ ระหว่างบุคลากรในองค์กร ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้เป็นเครือข่ายระบบปิด ซึ่งสามารถศึกษาโครงสร้างของเครือข่ายได้อย่างชัดเจน

3. เครือข่ายแบบระบบเปิด (Open-System Network) เครือข่ายแบบระบบเปิด เป็นเครือข่ายที่มีขอบเขตไม่ชัดเจน เช่น เครือข่ายชนชั้นนำในสังคมไทย หรือการเชื่อมโยงระหว่างองค์กร หรือห่วงโซ่ของอิทธิพลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย หรือการนำวิธีการแบบใหม่มาใช้ในองค์กร หรือการบริหารประเทศ เครือข่ายประเภทนี้เป็นเครือข่ายที่น่าสนใจที่สุด แต่การศึกษาก็ทำได้ยากที่สุดเช่นเดียวกัน

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย (Governing by Network) ตามแนวคิดของ Robert Agranoff (2006, p. 55-65) ที่ได้กล่าวถึงลักษณะของเครือข่ายที่เข้ามาทำงานพึ่งพากัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือร่วมกันกำหนดนโยบาย และปฏิบัติ ตามนโยบายและแผนงานด้วยกัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. เครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (Informational Exchange) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน เทคโนโลยี และหาทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้และมีศักยภาพ การดำเนินการจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับหน่วยงานว่าจะอาสาเข้ามาช่วยในด้านใดบ้าง การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิบัติการใด ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นการตัดสินใจเลือกของหน่วยงานในเครือข่ายอย่างสมัครใจ

2. เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Network) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทางเทคนิคในกลุ่มพันธมิตรในเครือข่าย เข้ามาช่วยในการศึกษา และให้การบริการแก่สมาชิกในเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในการนำวิธีการแก้ปัญหาไปใช้ในหน่วยงาน ความร่วมมือเป็นไปมากกว่าเพียงแค่การแลกเปลี่ยนข้อมูล คาดหวังให้พันธมิตรนำกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกันเอาไปใช้ในเครือข่าย

3. เครือข่ายช่วยขยายยุทธศาสตร์ (Outreach Strategies) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูล เทคโนโลยี ขั้นตอนการทำงานในโครงการ แลกเปลี่ยนโอกาสการใช้ทรัพยากร ศูนย์การติดต่อกับลูกค้า และเพิ่มโอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อนำไปสู่การสร้างการเลือกขั้นตอนการทำงานใหม่ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องของกิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย โดยเครือข่ายจะกำหนดร่างยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนงานซึ่งนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แม้ว่าการตัดสินใจและการปฏิบัติจะเป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละหน่วยงานก็ตาม

4. เครือข่ายการทำงาน (Action Network) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามามีมือกันเพื่อปรับตัวให้เข้ากับหน่วยงานอื่น อาจจะทำางร่วมกันอย่างเป็นทางการ ให้บริการสาธารณะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีกัน พัฒนาศักยภาพและสามารถค้นพบโอกาสในการสร้างโครงการใหม่ ตกลงร่วมมือดำเนินการร่วมกัน

5. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานของแต่ละโครงการในสังกัดสำนักชลประทานที่ 11 ที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสานและเชื่อมโยงการทำงานของหลายๆ หน่วยงานและหลายๆ ภาคส่วนเข้าด้วยกัน เป็นการสร้างเครือข่ายกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในระดับต่างๆ ซึ่งรูปแบบเครือข่ายนี้ต้องพึ่งพา ติดต่อกับประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินและเกิดการพัฒนาคุณภาพในการบริหารจัดการน้ำที่เพิ่มสูงขึ้น โดยมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 สูงสุด

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ รูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. เครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (Informational Exchange) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน เทคโนโลยี และหาทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้และมีศักยภาพ การดำเนินการจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับหน่วยงานว่าจะอาสาเข้ามาช่วยในด้านใดบ้าง การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิบัติกรใด ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นการตัดสินใจเลือกของหน่วยงานในเครือข่ายอย่างสมัครใจ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (2) การแลกเปลี่ยนนโยบายและแผนงานร่วมกัน และ (3) การร่วมกันแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหา

2. เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Network) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทางเทคนิคในกลุ่มพันธมิตรในเครือข่าย เข้ามาช่วยในการศึกษาและให้การบริการแก่สมาชิกในเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในการนำวิธีการแก้ปัญหาไปใช้ในหน่วยงาน ความร่วมมือเป็นไปมากกว่าเพียงแค่การแลกเปลี่ยนข้อมูล คาดหวังให้พันธมิตรนำกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกันเอาไปใช้ในเครือข่าย ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การแลกเปลี่ยนเทคนิคในการบริหารงานร่วมกัน (2) การร่วมกันเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินงานเพิ่ม และ (3) การพัฒนากลยุทธ์ในการดำเนินงานร่วมกัน

3. เครือข่ายช่วยขยายยุทธศาสตร์ (Outreach Strategies) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูล เทคโนโลยี ขั้นตอนการทำงานในโครงการแลกเปลี่ยนโอกาสการใช้ทรัพยากร ศูนย์การติดต่อกับลูกค้า และเพิ่ม โอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อนำไปสู่การสร้างการเลือกขั้นตอนการทำโครงการใหม่ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องของกิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย โดยเครือข่ายจะกำหนดร่างยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลง

นโยบายและแผนงานซึ่งนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แม้ว่าการตัดสินใจและการปฏิบัติจะเป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละหน่วยงานก็ตาม ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การประสานการใช้ทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน (2) การร่วมกันกำหนดร่างยุทธศาสตร์ของเครือข่าย และ (3) กิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย

4. เครือข่ายการทำงาน (Action Network) ลักษณะคือ เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้าร่วมมือกันเพื่อปรับตัวให้เข้ากับหน่วยงานอื่น อาจจะทำางานร่วมกันอย่างเป็นทางการ ให้บริการสาธารณะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีกัน พัฒนาศักยภาพและสามารถค้นพบโอกาสในการสร้างโครงการใหม่ ตกลงร่วมมือดำเนินการร่วมกันซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ (2) การปรับตัวในการดำเนินงานร่วมกัน และ (3) การแสวงหาแนวทางในการดำเนินโครงการใหม่ ๆ ร่วมกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

Michael K. Mann (1984, p. 185-213) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารราชการที่หน่วยงานของรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสีย ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ โดยถือว่าการดำเนินการเจรจา และปรึกษาหารือในการตัดสินใจจะง่ายกว่า และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้ดีกว่าการดำเนินการตัดสินใจโดยหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว

Peter Evans (1996, p. 1,119-1,132) กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐที่ยึดถือการสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบบการบริหารงานผ่านการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแบบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดความเข้มแข็งทั้งในระดับองค์กรและความแข็งแกร่งของภาคประชาชนในสังคม โดยการเสริมสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น ในหมู่ประชาชนทั่วไป

Kostas Papadakis (2006, p. 54) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กรอบในการบริหารราชการในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ที่ไม่ได้มอบความไว้วางใจในการบริหารงานไว้ที่หน่วยราชการหรือการบริหารงานภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและกลุ่มประชาสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการซึ่งนำเอาความต้องการและความเชื่อ ทศนคติ หรือค่านิยมของประชาชนเข้ามาประกอบการตัดสินใจขององค์กรภาครัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็น กระบวนการสื่อสารสองทาง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีโดยมีสาธารณชนให้การ สนับสนุน

อรพินท์ สพโชคชัย (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Public Participatory Governance) คือ แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ตามหลักการธรรมาภิบาล ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบเปิดเผย เท่าเทียมกัน เป็นประชาธิปไตย และเน้นที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

พัชรี สีโรรส และคณะ (2551, หน้า 317) ได้กล่าวว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารราชการภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมใน กระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบบริหารในรูปแบบใหม่ ที่เป็นนวัตกรรม อาทิ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน การสร้างนวัตกรรมการทำงาน การปรับเปลี่ยน โครงสร้าง องค์กร การออกกฎระเบียบ และนโยบายของหน่วยงานที่เอื้อต่อการบริหารราชการแบบ มีส่วนร่วม และการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ ของหน่วยงานภาครัฐที่จะบริหารราชการที่ทำงาน

ร่วมกับภาคประชาชน ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมรับผิดชอบในการออกกฎระเบียบและการให้บริการสาธารณะต่างๆ เป็นต้น

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2551, หน้า 12) ได้กล่าวไว้ว่าการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการนำกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน เข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะ “พลเมือง” (Citizen) เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการบริหารราชการแบบครบวงจร
2. การเข้ามาเป็นหุ้นส่วน อาจครอบคลุมตั้งแต่การเข้าร่วมในการจัดทำงบประมาณ โครงการ กิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนริเริ่มดำเนินงานจนถึงการประเมินผล
3. การรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิด โดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการสร้างศักยภาพให้ภาคประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลต่อภาครัฐสูง

จากการให้ความหมายของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผลในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ อันจะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐสามารถให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

2. ความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายๆ ท่านมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดสำคัญ ที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการปฏิบัติงาน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ และประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐได้ข้อมูลสำคัญเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงอาจกล่าวถึงความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้ดังนี้

1. ความสำคัญต่อหน่วยงานภาครัฐอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความรู้สึกที่ดีที่ได้รับการยอมรับความคิดเห็น ซึ่งส่งผลให้เกิดความผูกพันและทุ่มเทแรงกายแรงใจในการทำงานนั้น ทั้งยังเกิดผลผลิตที่ได้ทั้งคุณภาพและปริมาณตามเป้าหมายอีกด้วย และประการที่สอง ทำให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส รวมถึงยังส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูงอีกด้วย

2. ความสำคัญต่อกระบวนการทำงาน ดังเห็นได้จากการที่ลักษณะของงานมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งผู้ปฏิบัติจะเป็นผู้ที่รู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ดีที่สุด ดังนั้นการบริหารราชการ

แบบมีส่วนร่วมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติได้แสดงความคิดเห็นที่มีประโยชน์ต่อการทำงาน และส่งผลให้การตัดสินใจมีคุณภาพ รวมถึงเกิดวิธีการทำงานที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังช่วยลดการต่อต้านในการทำงานทั้งจากภายในหน่วยงานภาครัฐเอง และจากประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียอีกด้วย

3. ความสำคัญต่อประชาชน กล่าวได้ว่า คุณภาพการตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกิดจากการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม นั้น จะทำให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดความเข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองมากกว่าการพึ่งพาความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้อรพินท์ สฟ โศภชัย (2550, ออนไลน์) ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า

1. ช่วยให้หน่วยงานราชการเจ้าของโครงการ (1) ได้ทราบถึงปัญหาและการแก้ไขก่อนที่จะลุกลามบานปลาย (2) สามารถลดปัญหาที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งหรือการต่อต้านจากประชาชน (3) เกิดแรงผลักดันที่ช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จได้ตรงกับความต้องการของประชาชน และ (4) ได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนรวมถึงความไว้วางใจจากประชาชน

2. ช่วยให้ภาคประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ (1) เกิดความเข้าใจการทำงานของหน่วยงานราชการที่จัดทำโครงการและมีแนวโน้มที่จะเกิดการประนีประนอมเพื่อลดข้อขัดแย้ง (2) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการในการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ มากขึ้น และ (3) เกิดความเชื่อมั่นในการตัดสินใจของหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการ

3. การพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมาเป็นแนวทางหลักในการศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมว่า ต้องประกอบไปด้วยการพัฒนาทั้งจากภายในและภายนอกของภาคราชการ กล่าวคือ การพัฒนาจากภายในภาคราชการนั้น (Inside - Out Approach) จะต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจกับทุกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับ และมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการนั้น (Outside - In Approach) คือ การสร้างศักยภาพและโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ เพิ่มมากขึ้น อาทิ การเผยแพร่ข้อมูล การพัฒนาความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มขีดความสามารถ การเพิ่มโอกาสและช่องทางของการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อผลักดันการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารงานในระบบเปิด เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside - Out Approach) จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะหรือวิธีการของการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจากภายในองค์กรเอาไว้ อาทิ

Erwin Rausch (1996, p. 29) ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งบุคลากรมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกับผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีในเรื่องที่บุคลากรสนใจ ทั้งนี้บุคลากรในองค์กรจะต้องมีสมรรถภาพและความรู้เพียงพอในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รวมถึงต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วม

Juliette Summers & Jeff Hyman (2005, p. 8-11) กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกถึงความมีประชาธิปไตยในองค์กร ซึ่งเป็นการปรับปรุงสภาพการทำงานในองค์กรโดยส่งเสริมการสร้างความสัมพันธ์ในแนวระนาบ มีการกระจายอำนาจ และมีความเท่าเทียมระหว่างบุคลากรภายในเครือข่ายสังคมขององค์กรมากขึ้น

พัชรี ลิโรธ (2552, หน้า 305) ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยเน้นย้ำการเตรียมความพร้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาจากภายในว่า หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกและเครื่องมือเพื่อส่งเสริมให้ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการอย่างต่อเนื่อง และคงเส้นคงวา อาทิ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้มีลักษณะเป็นแนวนอนมากขึ้น การปรับกติกาดูแลและวิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การจัดทำคู่มือการทำงานกับภาคประชาชน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ให้มีทักษะการทำงานแบบเครือข่ายและเรียนรู้เทคนิคการเจรจาต่อรอง การแก้ไขความขัดแย้ง การเป็นวิทยากรกระบวนการ ตลอดจนการจัดทำแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดจากการทำงานร่วมกับประชาชนในลักษณะเครือข่าย เป็นต้น ซึ่งเป็นการเน้นเรื่องการพัฒนาปรับปรุงภายในหน่วยงานภาครัฐ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่นั่นเอง

พิชชา รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 266) ได้กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมของบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่ใช้สมรรถภาพทั้งหมดของบุคลากรซึ่งได้รับการออกแบบเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้เพิ่มความผูกพันต่อความสำเร็จขององค์กร โดยทำให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลต่อพวกเขา เพื่อทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานและความผูกพันต่อองค์กรที่สูงขึ้น และส่งผลให้บุคลากรมีผลผลิตสูงขึ้นและมีความพึงพอใจที่สูงขึ้น

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การพัฒนาจากภายในภาคราชการนั้น จะต้องดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจกับทุกส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด โดยจะต้องมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงานประสานเชื่อมโยงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะในระดับประเทศหรือส่วนกลางต้องมีนโยบายชัดเจนที่กำหนดให้ส่วนราชการ อาทิ การกำหนดนโยบายให้ทุกหน่วยงานในภาคราชการจัดทำนโยบายและแนวทาง เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้

ชัดเจน พัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้กับข้าราชการระดับต่างๆ และส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แสดงตนในการเป็นเจ้าภาพ และเป็นองค์การนำในการส่งเสริมและสนับสนุนส่วนราชการให้พัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้คำปรึกษาส่วนราชการ รวมทั้งสรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่น เพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องนี้ และเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่น ๆ กำหนดหลักการที่ชัดเจนสำหรับการบริหารราชการในระดับจังหวัดให้เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยกำหนดให้การมีส่วนร่วมเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการวัดความสำเร็จของจังหวัด ซึ่งนับตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาระบบราชการในปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ดำเนินการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาจากภายในภาคราชการไว้ดังนี้

1. ด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ โดยได้มีการจัดกระบวนการศึกษาและการเรียนรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมภายในองค์การ เพื่อพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิด ที่เอื้อต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นในการพัฒนานโยบายด้านนี้จึงให้ความสำคัญในการศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย ดังนี้

1.1 การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่ได้ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบราชการไทยสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ 6 ประเด็น ประกอบด้วย (1) การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าสู่การบริหารราชการแผ่นดิน (2) การปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม (3) การพัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับส่วนราชการ (4) การพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและพิจารณา สรรหาหน่วยงานภาครัฐที่มีผลงาน โดดเด่นเพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่าง (5) การพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (6) หน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนาบริการสาธารณะและความสามารถของชุมชนในการมีส่วนร่วม

1.2 ศึกษาารูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จในประเทศต่างๆ อาทิ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายงบประมาณในประเทศแอฟริกาใต้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบและการวัดผลงานในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

1.3 ดำเนินโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอันนำมาสู่การสร้างศักยภาพและโอกาสรวมทั้งสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาระบบราชการให้กับภาคประชาชนในการเข้ามา

มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยยึดหลักการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม

2. นโยบายการพัฒนาระบบราชการ เป็นการบริหารราชการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นระบบราชการที่เปิดเผย โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีนโยบายการพัฒนาระบบราชการแทรกอยู่ในมิติต่างๆ ของการพัฒนาระบบราชการโดยรวม ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังนี้

2.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO

2.2 พัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

2.3 ตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและปรับระบบการบริหารราชการสู่ระบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นและเป็นระบบ

3. ด้านการพัฒนาความรู้ความเข้าใจและศักยภาพของข้าราชการ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ดำเนินการเพื่อพัฒนาหลักสูตรด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสำหรับข้าราชการ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และทักษะที่จำเป็นสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบราชการ ประกอบด้วยแนวคิดหลัก 4 ประการ ได้แก่

3.1 อุดมการณ์และปรัชญาสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Ideology) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.2 ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Knowledge) โดยให้ความสำคัญกับขั้นตอนและเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม รวมถึงแนวคิดการบริหารราชการระบบเปิด

3.3 ทักษะ (Skill) ซึ่งหมายถึงทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

3.4 ความยืดหยุ่น (Flexibility) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการปรับตัวได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์

นอกจากนี้ยังพบว่า มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ อาทิ ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2555, ออนไลน์) และเกศรา รักษาติ (2555, ออนไลน์) ที่มีความเห็นตรงกันว่า การพัฒนาแบบภายในออกสู่ภายนอก (Inside - Out Approach) เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาโดยมุ่งเน้นการพัฒนาจากภายในของบุคคล ซึ่งได้แก่ ทักษะ แรงจูงใจ อุปนิสัย และการค้นพบตัวตนที่แท้จริงของตนเอง ซึ่งองค์กรต้องมีกระบวนการให้พนักงานได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้รู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร อันจะนำไปสู่การแสดงออกทางพฤติกรรมภายนอก ได้แก่ ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมต่างๆ เพราะถ้าองค์กรใดสามารถพัฒนาสิ่งที่อยู่ภายในใจของบุคคลภายในองค์กรได้แล้ว การพัฒนาความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของพิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 268) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในองค์กรไว้ว่า ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านจิตวิทยา ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเชื่อ ค่านิยม และ

ทัศนคติของบุคลากรในองค์กรนั้น ดังนั้น องค์กรที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมจากภายในได้จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงผลลัพธ์ให้สอดคล้องกับความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคลากรในองค์กร (2) ปัจจัยด้านองค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะขององค์กรกับลักษณะงานที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ความรู้ ความเข้าใจ ศักยภาพของบุคลากรและวิธีการทำงานขององค์กรต้องสอดคล้องกับภารกิจ เพื่อมิให้เกิดการตัดสินใจที่ขัดแย้งกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และหากภายในองค์กรเกิดบรรยากาศที่ไม่มีการไว้วางใจระหว่างกันแล้ว การมีส่วนร่วมภายในองค์กรก็อาจล้มเหลวได้เช่นกัน และ (3) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและระเบียบราชการ ที่มีผลต่อวิธีการทำงาน ความรู้ความเข้าใจ และการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ซึ่งส่งผลต่อความยากง่ายในการเข้าไปมีส่วนร่วม

2. การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside - In Approach) จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงลักษณะหรือวิธีการของการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการจากภายนอกองค์กรเอาไว้ อาทิ

William W. Reeder (1974, p. 39) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การร่วมกันในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม

William Erwin (1976, p. 138) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ความชำนาญร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550, หน้า 104) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

อรพินท์ สพโชคชัย (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (2551, หน้า 16) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการบริหารการปกครองประเทศที่มุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐลง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น จึงหมายถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่มีใช้เพียงภาคประชาชน แต่ยังคงหมายถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนิน

โครงการหรือนโยบายสาธารณะบางประเภทของรัฐ การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการประสานงานพัฒนาร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ อีกด้วย

สถาบันพระปกเกล้า (2552, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผล และรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550, ออนไลน์) ได้กล่าวว่า การพัฒนาจากภายนอกภาครัฐคือการสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม อาทิ การเผยแพร่ข้อมูล การพัฒนาความรู้ความเข้าใจ การเพิ่มขีดความสามารถ เพิ่มโอกาสและช่องทางของภาคประชาสังคมและชุมชนที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการพัฒนาบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้และการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้นำในการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมในการบริหารระดับต่างๆ จัดทำคู่มือการบริหารราชการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง พัฒนาระบบการเรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยจะดำเนินการ โครงการนำร่องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมกับพัฒนาโครงการเวทีประชาชนเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย และสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด เพื่อผลักดันการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารงานในระบบเปิด เป็นต้น ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ดำเนินการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางที่ได้ กำหนดไว้ในกฎหมาย และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาจากภายนอกภาครัฐไว้ดังนี้

2.1 การกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ของภาคประชาชนและเครือข่าย ซึ่งเป็นผลมาจากโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบราชการและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ร่วมกันดำเนินการศึกษาหารูปแบบเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ และให้เกิดการพัฒนาระบบราชการมีทิศทางที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนสูงสุด ทั้งนี้จากผลสำเร็จในการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ของภาคประชาชน และเครือข่าย ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้จัดกิจกรรมเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง โดยใช้เวทีระดับภูมิภาคในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการอีกหลายครั้ง

2.2 การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและเครือข่ายในระดับจังหวัด เพื่อรองรับการบริหารราชการแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นผลมาจากโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาภาคประชาชนและเครือข่ายระดับจังหวัด ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาจังหวัดในระบบบริหารราชการภูมิภาค โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ร่วมกันดำเนินการศึกษารูปแบบเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะกระตุ้นให้เกิดเครือข่ายที่มีความหมายและสร้างสรรค์สำหรับการพัฒนาระดับจังหวัดได้จริง อันนำมาสู่การกำหนดขอบเขต แนวทาง โครงสร้างที่เหมาะสม และกระบวนการที่ภาคประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ก่อนที่จะนำแนวทางนี้ไปเผยแพร่

2.3 กิจกรรมสานสัมพันธ์เครือข่าย โดยการสร้างระบบราชการให้เป็นระบบเปิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มจากนโยบายและการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ด้วยการบริหารงานอย่างเปิดเผย และโปร่งใส และได้ดำเนินงานตามแนวนโยบายดังกล่าวร่วมกับภาคประชาชนมาโดยตลอด โดยได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมและการสานสัมพันธ์กับเครือข่ายไว้ในโครงการต่างๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

นอกจากนี้ยังพบว่า แนวคิดการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ นั้น จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ อาทิ สถาบันพระปกเกล้า (2552, ออนไลน์) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2553, ออนไลน์) ที่มีความเห็นตรงกันว่า การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา ทั้งในการแก้ไขปัญหา และป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการ คิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา ทั้งยังเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ รวมถึงช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ยากที่สุด นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมในสังคมอีกด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของพิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 279-281) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมย่อมมีต้นทุนที่ประชาชนต้องเป็นผู้จ่าย โดยต้นทุนนั้นอาจอยู่ในรูปของเวลา ค่าเดินทาง และการเสียโอกาสในการทำงานเพื่อสร้างรายได้ ดังนั้นการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการก็ย่อมหวังว่า การเข้าร่วมจะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่าและน่าพอใจ แต่หากประชาชนพบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่คาดหวังก็จะทำให้การมีส่วนร่วมไม่ยั่งยืน (2) ความไว้วางใจต่อหน่วยงาน

หรือบุคลากรที่จัดให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นความคาดหวังเชิงบวกที่ประชาชนผู้เข้าร่วมมีต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่จัดให้เกิดการมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในระดับสูง ได้แก่ ความเชื่อตรงในหลักการ การพูดและทำอย่างสอดคล้องกัน ความมีสมรรถภาพในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย การให้ความช่วยเหลือโดยเป็นผู้ที่ฟังพาได้ และความคงเส้นคงวาในการกระทำ เป็นต้น (3) ความไว้วางใจของประชาชนที่มีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน โดยประชาชนส่วนใหญ่ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการบ่อยครั้งมักขึ้นกับความไว้วางใจและเชื่อถือกัน โดยเฉพาะเมื่อประชาชนได้เห็นผู้ของตนเองรู้จัก (ให้ค่าต่อบุคคลนั้นเชิงบวก) เข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการใด ก็มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมด้วยในระดับสูงเมื่อถูกชักชวน และ (4) การตระหนักต่อปัญหา ซึ่งกล่าวได้ว่า หากปัญหาที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตหรือการดำรงอยู่โดยปกติสุขของประชาชนในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จะทำให้ประชาชนตระหนักต่อปัญหานั้น และออกมาเข้าร่วมกับกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น และถ้าปัญหานั้นยังมีความรุนแรงมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้ระดับการมีส่วนร่วมที่ความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

4. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การนำเสนอความต้องการ การร่วมตัดสินใจในการดำเนินงาน และร่วมประเมินผลในการบริหารงาน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำสามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 – 2556 ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมนั้นจะต้องประกอบไปด้วยการพัฒนาจากภายในภาคราชการ และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ การพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการน้ำตามแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน พ.ศ. 2553 - 2556 ได้สูงสุด ซึ่งรูปแบบของการพัฒนาระบบราชการสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside - Out Approach) หมายถึง การปรับปรุงระบบการบริหารงานของสำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น โดยการพัฒนาและสร้างความรู้ความเข้าใจ รวมถึงสร้างทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรม

การมีส่วนร่วมให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักชลประทานที่ 11 อันจะนำไปสู่การยกระดับการมีส่วนร่วม และการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น 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 โดยตัวชี้วัด ประกอบด้วย (1) การเสริมสร้างความรู้เรื่องการมีส่วนร่วม (2) การปลูกฝังอุดมการณ์เรื่องการมีส่วนร่วม และ (3) การพัฒนาทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม

2. การพัฒนาจากภายนอกภาครัฐราชการ (Outside-In Approach) หมายถึง การที่สำนักชลประทานที่ 11 แต่ละโครงการ ได้ทำการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการน้ำ 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) การให้ความร่วมมือกับโครงการต่างๆในสังกัดของสำนักชลประทานที่ 11 (2) กิจกรรมการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเครือข่ายภาคประชาชน และ (3) การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนร่วมตรวจสอบการบริหารงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

อัญญาพร พรชัย (2549) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำเร็จและปัจจัยที่มีผลกระทบในการนำนโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา เป็นผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติการในสังกัดโครงการธนาคารประชาชน และประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสมาชิกโครงการธนาคารประชาชน ประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์ และการแจกแบบสอบถาม ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบในการนำนโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ภายใต้แนวคิดและทฤษฎีแล้ว พบว่า มี 6 ปัจจัยได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทศนคติของผู้ปฏิบัติ ดังนั้นจึงได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ธนาคารออมสินได้สานต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้าซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

กมลพร กัลยาณมิตร (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ (2) ผลสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ (3) ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ และ (4) ตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ โดยใช้ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - Dept Interview) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอยู่ดีมีสุข ได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุน 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการระดับชาติ คือ นายกรัฐมนตรี/ปลัดกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการระดับจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการระดับอำเภอ คือ นายอำเภอ 6 อำเภอ ได้แก่ เมืองนนทบุรี, บางกรวย, บางบัวทอง, บางใหญ่, ปากเกร็ด และไทรน้อย และวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ด้วยการทดสอบแบบสอบถาม เพื่อสอบถามความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคจากประชากร 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน 300 คน และประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ จำนวน 300 คน ด้วยสถิติ, ค่าร้อยละ, ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่ออธิบายตัวแปรต่าง ๆ ที่ศึกษา และใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) โดยวิธี Stepwise เพื่อทดสอบสมมติฐาน ผลการศึกษาพบว่า

เชิงปริมาณ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรี ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ คือ ระบบกลไกสนับสนุน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ (2) ผลสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน อันดับ 1 คือ ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเองได้ รองลงมา คือ ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ และประชาชนมีศักยภาพภายใต้วิถีชุมชน และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการอยู่ดีมีสุข อันดับ 1 คือ ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเองได้ รองลงมาคือ ประชาชนมีศักยภาพภายใต้วิถีชุมชนและประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ความหลากหลายของกรอบแผนงานเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนให้ทุกแผนงานดำเนินไปพร้อมกัน การกำหนดระยะเวลาในการเสนอโครงการภายใน 1 เดือนเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปกว่าที่จะวางแผนโครงการได้อย่างครอบคลุม งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าส่งผลกระทบต่อโครงการ อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีขอบเขตที่กว้างเกินไปทำให้ยากต่อการปฏิบัติตามอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ และอยู่ในระดับไม่มีปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชนมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ การประสานงานระหว่างประชาชน กับคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน มีความยุ่งยาก และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ อยู่ในระดับมาก ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการเสนอโครงการภายใน 1 เดือนเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปกว่าที่จะวางแผนโครงการได้อย่างครอบคลุม งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าส่งผลกระทบต่อโครงการ อยู่ในระดับน้อย ได้แก่ การประสานงานระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชนมีความยุ่งยาก คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ และอยู่ในระดับไม่มีปัญหา ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีขอบเขตที่กว้างเกินไปทำให้ยากต่อการปฏิบัติตาม ความหลากหลายของกรอบแผนงาน เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนให้ทุกแผนงานดำเนินไปพร้อมกัน คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ (4) ตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับผลสำเร็จ ควรประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบกลไกสนับสนุน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพิ่มงบประมาณในการดำเนินโครงการ

เพิ่มระยะเวลาในการดำเนินโครงการ จัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาในระดับอำเภอ เพิ่มการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการเข้าร่วมโครงการ และจัดหาสถานที่ดำเนินโครงการที่เหมาะสม

เชิงคุณภาพ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน รองลงมา คือ ระบบกลไกสนับสนุน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ (2) การนำนโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติมีผลสำเร็จอยู่ในระดับมาก และเป็นที่ยังพอใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและประชาชน (3) การนำนโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรค อยู่ในระดับน้อย คือ ระยะเวลาเริ่มโครงการกระชั้นชิดเกินไป ประชาชนมีระยะเวลาในการพิจารณาเสนอโครงการน้อยเกินไป บางโครงการงบประมาณน้อยเกินไปทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์น้อยและไม่ทั่วถึง และระยะเวลาในการเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการเร่งรัดและมีเวลาน้อยเกินไป และ(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการนำนโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ได้แก่ การขยายเวลาดำเนินการให้มากขึ้น เพิ่มงบประมาณ สร้างความรู้และความเข้าใจแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและประชาชนก่อนดำเนินการ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการสานต่อนโยบายนี้ในรัฐบาลต่อไป เพื่อความต่อเนื่องและต่อยอดขยายผลการดำเนินการให้กว้างขึ้น

วรรณ จิรพันธ์ (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายแก๊สโซฮอล์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐนำมาส่งเสริมและสนับสนุนการใช้แก๊สโซฮอล์ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาพลังงานของประเทศ ซึ่งการศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Document Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร งานวิจัย บทความ ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์และข้อมูลอินเทอร์เน็ตจากทางภาครัฐและภาคเอกชนที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายประกอบไปด้วย (1) ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย พบว่าเป็นนโยบายที่เป็นการเพิ่มทางเลือกการใช้พลังงาน เมื่อนำไปปฏิบัติจะเกิดประโยชน์กับสังคมโดยรวม มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่ออกมารองรับและสนับสนุน ทำให้นโยบายมีความเป็นไปได้และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม (2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางด้านการเมือง ล้วนมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

วิระวัฒน์ ปันนิตามัย (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบสมรรถนะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง แรงจูงใจที่จะนำและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของนักศึกษาหลักสูตรภาคพิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

ถึงลักษณะและระดับของการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงลักษณะ และระดับของแรงจูงใจที่จะนำ และ ลักษณะและระดับของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของนักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (MPA) ภาคพิเศษ รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง แรงจูงใจที่จะ นำ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ตามปัจจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาชั้นปีที่ 1 และชั้นปีที่ 2 ของ หลักสูตรภาคพิเศษ กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยนักศึกษา MPA และ MPPM ภาคพิเศษ จาก 8 วิทยาเขต ทั่วประเทศจำนวน 1,489 คนใช้เครื่องมือในการศึกษา 4 ประเภท ได้แก่ (1) แบบทดสอบคุณลักษณะ การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (2) แบบทดสอบแรงจูงใจ (3) แบบทดสอบพฤติกรรมต่อต้านการ เปลี่ยนแปลง และ (4) แบบประเมินพฤติกรรมการบริหารความเปลี่ยนแปลงของผู้นำในระดับการ บริหารจัดการทั่วไปและในระดับกลยุทธ์

ผลการศึกษาพบว่า (1) นักศึกษาหลักสูตร MPA มีคุณลักษณะผู้นำมุ่งปรับเปลี่ยนโดย เฉพาะด้านความสามารถสร้างแรงบันดาลใจ และคำนึงถึงความเป็นปัจเจกชนของผู้ตามได้เหนือกว่า นักศึกษา MPPM อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (2) นักศึกษา MPA มีแรงจูงใจที่จะนำในทุกองค์ประกอบ ย่อยสูงกว่านักศึกษา MPPM อย่างมีนัยสำคัญเรียงตามลำดับจากน้อยไปมาก คือ นำโดยไม่คิดถึง ประโยชน์ นำเพราะใจรัก นำเพราะค่านิยมทางสังคม (3) นักศึกษาทั้ง MPA และ MPPM มีระดับ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงไม่แตกต่างกัน และผลวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่านักศึกษาปีที่ 2 มีแนวโน้ม ต่อต้านลดลงกว่านักศึกษาชั้นปีที่ 1 (4) ผลการวิเคราะห์การถดถอยพบว่าคุณพบว่า ประสบการณ์ ตำแหน่งงาน และหลักสูตรเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติ อีกทั้งตัวแปรหลักสูตร ประสบการณ์ และเพศ สามารถทำนายได้ด้วยตัวแปร เกรดเฉลี่ย และเพศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และ (5) คุณลักษณะต่าง ๆ ของการเป็นผู้นำมุ่ง ปรับเปลี่ยน มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญ กับพฤติกรรมการบริหาร ของผู้นำในระดับกลยุทธ์ และมากกว่าพฤติกรรมผู้นำในระดับการบริหารจัดการทั่วไป นอกจากนี้ งานวิจัยได้เสนอแนวทางในการคัดเลือกและการพัฒนาศักยภาพของการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง แก่การเรียนการสอนหลักสูตร MPA และ MPPM ภาคพิเศษ

ณัฐมน จันทวาลย์ (2551, หน้า 72-80) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการน้ำของกลุ่มเกษตรกร ผู้ใช้น้ำจากเขื่อนแก่งกระจาน เขตพื้นที่ฝ่ายส่งน้ำ และบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเหนือ) โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงการบริหารจัดการน้ำ ปัญหาและอุปสรรคใน: การจัดการน้ำของกลุ่ม เกษตรกรผู้ใช้น้ำจากเขื่อนแก่งกระจาน เขตพื้นที่ฝ่ายส่งน้ำ และบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเหนือ) ด้วยวิธี วิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ระดับลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ กลุ่มบริหารการใช้น้ำ หัวหน้ากลุ่มบริหารการใช้น้ำ และเจ้าหน้าที่ชลประทาน เขตพื้นที่ฝ่ายส่งน้ำ และบำรุงรักษาที่ 2 (ตอนเหนือ) จำนวน 8 คน เนื่องจากตอนส่งน้ำมีการทำการเกษตรมากที่สุดและ ได้รับรางวัลชนะเลิศการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาระดับโครงการส่ง น้ำและบำรุงรักษา ประจำปี 2551 จากกรมชลประทาน ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีการ

รวมกลุ่มกันอย่างเป็นระบบ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่ เพื่อวางแนวทางในการบริหารจัดการน้ำ เช่น การวาง กฎระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการส่งน้ำ การวางแผนส่งน้ำ การเลือกวิธีการส่งน้ำ การกำหนดการใช้พื้นที่ที่เหมาะสม การจัดแผนการปลูกพืช เกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มมากกว่าเกษตรกรที่อยู่พื้นที่ต้นน้ำ เพราะโอกาสในการรับน้ำน้อยกว่าถ้าไม่มีการจัดการที่ดีพอ การรวมกลุ่มทำให้ได้รับข่าวสาร เช่น ชนิดของพืชที่เหมาะสมกับการปลูกในแต่ละพื้นที่ แต่ละฤดูกาล เพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการน้ำโดยรวม ด้านปัญหาอุปสรรคพบว่า เกษตรกรที่อยู่พื้นที่ต้นน้ำมีปัญหาและอุปสรรคน้อยกว่าเกษตรกรที่อยู่พื้นที่ปลายน้ำ การรวมตัวของเกษตรกรจึงมีความเข้มแข็งน้อยกว่าเกษตรกรที่อยู่ปลายน้ำ ปริมาณน้ำจากเขื่อนมีไม่เพียงพอในฤดูแล้งทำให้การเพาะปลูกทำได้ไม่เต็มที่ และปัญหาเรื่องน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนแก่งกระจานมี ปริมาณลดลงทุกปี นอกจากนี้ยังพบว่า การจัดการน้ำเพื่อการเกษตรอย่างยั่งยืน ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายคือ เกษตรกร หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน มาร่วมกันดำเนินการแก้ไข

พรรณทิภา นิลโสภณ (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์กรและปัจจัยที่กำหนด : ศึกษากรณีหน่วยงานภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานภาครัฐ (2) เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยที่กำหนดให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าว (3) เพื่อศึกษาภาวะผู้นำของผู้มีอำนาจในองค์กรที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กร และ (4) เพื่อทดสอบทฤษฎีแบบแผนทางวัฒนธรรมที่เหมาะสม โดยใช้แนวคิดเทพเจ้าแห่งการบริหารของ Charles Handy มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา และกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งที่เป็นหน่วยงานระดับกรม และมีลักษณะเป็นองค์กรที่บริหารงานโดยผู้บริหารมาจากสายงานวิชาชีพ (แพทย์) เป็นหน่วยศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง กลุ่มผู้ปฏิบัติงานของสายงานหลักและสายงานสนับสนุน จำนวน 20 ราย และสังเกตพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร จนกระทั่งได้แบบแผนที่คล้ายกันจึงนำวัฒนธรรมที่ค้นพบไปทดสอบ โดยใช้แบบสอบถามสายงานหลัก จำนวน 50 ชุด และสายงานสนับสนุน จำนวน 50 ชุด เพื่อยืนยันข้อค้นพบ ผลการวิจัยพบว่า (1) วัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานราชการที่นำมาศึกษานี้ มีวัฒนธรรมหลักเป็นวัฒนธรรมแบบ Apollo และวัฒนธรรมแบบ Zeus โดยมีวัฒนธรรมย่อยเป็นวัฒนธรรมแบบ Dionysus (2) ปัจจัยที่กำหนดวัฒนธรรมองค์กร คือ ปัจจัยด้านความเป็นส่วนราชการ ปัจจัยจากวัฒนธรรมของสังคมระดับชาติ และปัจจัยด้านผู้มีอำนาจในองค์กร (3) ผู้นำแบบบิดาปกครองบุตร (Paternalism) ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรแบบ Zeus ส่วนผู้นำแบบเน้นคนมากกว่างาน (Country Club) ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรแบบ Dionysus (4) ทฤษฎีแบบแผนทางวัฒนธรรมที่เหมาะสมของ Charles Handy สามารถอธิบายปรากฏการณ์และพฤติกรรมของคนในองค์กรในประเทศไทยได้โดยภาพรวมเท่านั้น ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ ผู้บริหารจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเลือกสรรปัจเจกบุคคลให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์กร และต้องเปิดใจให้กว้างที่จะยอมรับความแตกต่างของวัฒนธรรมปัจเจกบุคคล โดยผู้บริหารสามารถใช้ปัจจัยที่กำหนด

วัฒนธรรมองค์การเป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ได้ ส่วนทางวิชาการควรมีการศึกษาแบบเดียวกันนี้ในองค์การที่มีผู้บริหารระดับสูงมาจากสายวิชาชีพอื่น เพื่อตรวจสอบความสามารถในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีนี้ในองค์การประเภทอื่นต่อไป

พัชรี สิโรต และคณะ (2551) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นนโยบาย ได้กล่าวถึง โครงการทดลองสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับกระทรวง ดังนี้ ในปี พ.ศ.2550 คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วม สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เริ่มทำการทดลอง โครงการการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับกระทรวงกับ 3 หน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจการทำงานที่ติดต่อกับภาคประชาชน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ และทีมงานวิจัยจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นที่ปรึกษา และสร้างรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดยดำเนินการในช่วงระหว่างเดือน มีนาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 ซึ่งผลการดำเนินการมีดังนี้

1.กระทรวงสาธารณสุข : โครงการสร้างความร่วมมือการจัดแผนสุขภาพชุมชนระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย

ในแต่ละปี กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขจะจัดทำนโยบายเพื่อให้รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานในชุมชน ในวงเงินหมู่บ้านละ 10,000 บาท ตามหลักการกระจายอำนาจ เงินดังกล่าวได้ถูกจัดสรรผ่าน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป เงินดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดไว้ในอดีตที่ผ่านมา การจัดทำแผนเพื่อใช้เงินดังกล่าวมักดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของสาธารณสุขที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาว่า ควรมีกิจกรรมอะไรบ้าง และเมื่อมีโครงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้น กระทรวงสาธารณสุข จึงได้จัดโครงการ สร้างความร่วมมือการจัดทำแผนสุขภาพชุมชนระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย ที่ต้องการสร้างกระบวนการจัดแผนสุขภาพชุมชนแบบมีส่วนร่วม ที่ภาคประชาชน (และรวมทั้ง อสม.ด้วย) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ อันจะทำให้การวางแผนสุขภาพชุมชนเป็นการจัดทำโดยภาคประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการวางแผนสุขภาพชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงสาธารณสุขจึง ได้ออกแบบโครงการย่อย โดยให้จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดต้นแบบ โครงการย่อยจะประกอบด้วย

1.1 การให้ความรู้แก่ภาคประชาชน โครงการของกระทรวงสาธารณสุขได้เน้นความสำคัญในการให้ความรู้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างมาก เห็นได้จาก (1) การสร้าง

หลักสูตรการอบรมแกนนำชาวบ้าน (2) มีการสร้างวิทยากรการจัดทำแผนชุมชนอย่างมีส่วนร่วม (3) การจัดพิมพ์คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานของ อสม./อบต. และคู่มือจัดทำแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และ (4) การออกจดหมายข่าว

1.2 การจัดกระบวนการวางแผนสุขภาพชุมชนอย่างมีส่วนร่วม กระทรวงสาธารณสุข ได้เลือก อำเภอ 3 แห่งในจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นพื้นที่ทดลองการวางแผนสุขภาพชุมชน มีการจัดทำเวทีประชาคมเพื่อวางแผนสุขภาพชุมชนอย่างมีส่วนร่วม โดยให้แกนนำที่ได้เข้ามารับการอบรมวางแผนชุมชน เป็นผู้คัดเลือกประชาชนที่เข้าร่วมในโครงการวางแผน โดยแต่ละตำบลจะมีผู้เข้าร่วมจำนวน 100 คนเท่าๆ กัน และมีแกนนำเป็นผู้นำในการสร้างกระบวนการจัดทำแผน โดยใช้คู่มือการจัดทำแผนที่ทีมสาธารณสุขแจกให้เป็นแนวทาง ซึ่งการจัดทำประชาคมนั้น แกนนำและทีมสาธารณสุข เลือกจัดทำในช่วงเวลาเย็น ประมาณ 17.00-18.00 น. อันเป็นเวลาที่บ้านเลิกงานแล้ว โดยใช้เวลาไม่นานนัก ประมาณ 1 ชั่วโมง ทำให้สามารถได้รับความร่วมมืออย่างดีจากชาวบ้าน ทั้งนี้ ความสำเร็จในการวางแผนที่สังเกตเห็นได้เด่นชัดคือ การร่วมมือในการวางแผนในลักษณะเป็น Partner ระหว่าง อสม. กับ อบต.แต่ละตำบลแท้จริงแล้ว นายก อบต. หลายคนเป็น อสม. มาก่อน ทำให้การประสานงานง่ายขึ้นมาก ในหลาย ๆ แผนสุขภาพชุมชนที่กำลังทำกันอยู่นั้นทาง อบต. ได้อนุมัติเงิน หรือช่วยสร้าง Cost-Sharing ในการให้บริหารสุขภาพที่กำหนดไว้ในแผนโดยใช้เงินงบประมาณของ อบต.เอง เพิ่มเติมจากเงินงบประมาณ 10,000 บาท ที่ทางกระทรวงสาธารณสุขจัดสรรมาให้

2. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ : โครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็นเจ้าภาพเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้เลือกโครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์เพื่อใช้เป็นโครงการนำร่องในโครงการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับกระทรวง เนื่องจากความมั่นคงของมนุษย์เป็นเรื่องใหม่ในสังคม ยังไม่มีการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนในเรื่องของนิยามและแนวทางการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมไทยในภาพรวม จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างความชัดเจนเรื่องนี้เพื่อให้มีการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ ประกอบกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพเรื่องนี้ นอกจากนี้ความมั่นคงของมนุษย์เกี่ยวข้องกับภารกิจของหลายภาคส่วนทั้งส่วนราชการกันเอง รวมทั้งหน่วยงานนอกราชการและประชาชน ดังนั้นการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างมีส่วนร่วมจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อเกิดการผนึกสรรพกำลัง รวมทั้งการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เห็นผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ยิ่งกว่านั้นความมั่นคงของมนุษย์ถือว่าเป็นประเด็นสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนสูง เกี่ยวข้องกับค่านิยมวัฒนธรรม และลักษณะพื้นที่ในสังคมด้วย บุคคลและกลุ่มต่างๆ ย่อมเห็นระดับของความร้ายแรง

และความเสี่ยงของประเด็นที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์แตกต่างกันตามข้อมูล ประสบการณ์ ของแต่ละองค์กรและพื้นที่เรื่องเหล่านี้ไม่มีคำตอบที่ถูกตายตัว ซึ่งการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อเปิดพื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์และมุมมอง เป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันความ จัดแย้งได้

2.1 โครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ กิจกรรมสำคัญของ โครงการประกอบด้วย (1) การตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ (2) การอบรม เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเทคนิคการอำนวยความสะดวก และการคิดอย่างเป็นระบบ (3) การจัดเวที แห่งความมั่นคงของมนุษย์จำนวน 5 ครั้ง และ (4) การจัดทำสื่อสารณะเพื่อสื่อสารกับประชาชน

2.2 การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกรณีเป็นการรับฟังความคิดเห็น แบ่งการจัดเป็นเวทีนักวิชาการ เวทีข้าราชการ และ เวทีภาคประชาชน ซึ่งในการจัดเวทีภาคประชาชนนั้นแบ่งการจัดการเวทีกระจายเป็น 4 ภาค โดยมี กระบวนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ (1) ใช้ Power Point นำเสนอวัตถุประสงค์การ ประชุมและจุดประกายความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ (2) ระดมความคิดเห็นเพื่อสะท้อน ปัญหา สาเหตุ และผลกระทบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ (3) ระดมความ คิดเห็นเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และ (4) ระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดปัจจัยแห่ง ความสำเร็จในการจัดการปัญหาและกลยุทธ์ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งตลอดเวลาการจัด กระบวนการผู้จัดได้ให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลหรือการสื่อสารกับประชาชน โดยได้ดำเนินใน หลายรูปแบบทั้งการผลิตสื่อ และการให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชน อาทิ เคเบิลทีวี และวิทยุ โดยให้ ความสำคัญกับเรื่องการประชาสัมพันธ์การจัดกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ อย่างมีส่วนร่วม

3.กรมประชาสัมพันธ์ : โครงการการพัฒนารายการวิทยุท้องถิ่น

การจัดรายการวิทยุท้องถิ่น ถือเป็นภารกิจหลักอันหนึ่งของกรมประชาสัมพันธ์ ที่ผ่าน มากรมจะทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดผังรายการการคัดเลือกรายการ เนื้อหาของรายการจึง เป็นข้อมูลที่มาจากฝ่ายของภาครัฐที่ผู้จัดเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักเป็นข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ และเพลงลูกทุ่ง เมื่อเข้าร่วม โครงการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ทาง กรมประชาสัมพันธ์จึงได้คัดเลือกทำโครงการ “การพัฒนารายการวิทยุท้องถิ่นในรูปแบบการ บริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” โดยกำหนดพื้นที่ในการทดลองโครงการนำร่องถึง 8 แห่ง ที่ กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ

3.1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อภาคประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ เข้าร่วมในการดำเนินรายการของสถานีวิทยุท้องถิ่น สอดคล้องกับหลักการสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่ภาคประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และในการดำเนินโครงการนี้ ทางสถานี วิทยุกระจายเสียงจังหวัดนำร่องทุกแห่งก็ได้เปิด โอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในทุกขั้นตอน

ตั้งแต่กระบวนการชี้แจงแนวคิด วัตถุประสงค์ของโครงการ การกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของรายการ จนกระทั่งลงมือผลิตและประเมินผลโครงการ โดยเจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ให้คำปรึกษาและอำนวยความสะดวกทั้งการผลิตรายการ การสืบค้นฐานข้อมูลสำหรับการผลิตรายการ การถ่ายทอดความรู้ การสร้างทักษะการผลิตรายการรวมทั้งการใช้อุปกรณ์ในห้องส่ง เป็นต้น การเปิดโอกาสเช่นนี้จึงเป็นเวทีพัฒนาศักยภาพของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยาวชนได้มีการพัฒนาทักษะมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยในการพัฒนาเครือข่ายการทำงานร่วมกันของคนในสังคม

3.2 การจัดการกระบวนการการบริหารแบบมีส่วนร่วม กรมประชาสัมพันธ์ได้มีการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ ดังต่อไปนี้ (1) คัดเลือกพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการใน 8 เขตทั่วประเทศ หรือ 8 สถานีวิทยุ (2) สร้างความรู้ความเข้าใจกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำรายการวิทยุ (3) เปิดเวทีระดมความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละสถานี โดยเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมที่มาจากหลากหลายกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ทั้งขอบเขตของเนื้อหารายการ ประเภทของรายการ ช่วงเวลาออกอากาศ และตั้งคณะกรรมการจัดทำภาคประชาชนร่วมกับกรรมการจากภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ดูแลรายการ (4) เสริมความรู้ให้แก่ภาคประชาชนที่จะมาร่วมในด้านการออกอากาศ และกฎระเบียบเกี่ยวกับการออกอากาศ (5) เปิดสายให้ทางบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อรายการ (6) ในบางสถานี ได้จัดรายการเวทีชาวบ้าน โดยออกไปทำรายการข้างนอกพร้อมกับชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งได้รับความนิยมมาก และ (7) มีการประเมินการจัดรายการ โดยให้แต่ละเขตมีอิสระในการประเมิน โดยกรรมการในการประเมินจะมาจากตัวแทนของภาครัฐและของภาคประชาชน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เปรียบเทียบระดับวัฒนธรรมองค์การราชการก่อนและหลังจากที่มีการนำวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” (I หมายถึง การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี, A หมายถึง ความขยันตั้งใจทำงาน, M หมายถึง การมีศีลธรรม คุณธรรม, R หมายถึง การรู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม, E หมายถึง การทำงานมุ่งเน้นประสิทธิภาพ, A หมายถึง ความรับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม, D หมายถึง การมีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส และ Y หมายถึง การมีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน) ไปปฏิบัติ (2) เปรียบเทียบการยึดถือและให้ความสำคัญต่อมิติวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” ของกระทรวงต่าง ๆ และ (3) วิเคราะห์สัมพันธระหว่างวัฒนธรรมแบบ I AM READY กับประสิทธิผลขององค์การราชการ ซึ่งวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงสำรวจเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม มีจำนวนตัวอย่างจำนวน 9,100 ตัวอย่าง จากข้าราชการทุกกระทรวง ผลการศึกษาพบว่า การนำวัฒนธรรม I AM READY ไปปฏิบัติเป็นเวลา 2 ปี ทำให้คะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรม I AM READY ขององค์การราชการเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กระทรวงต่าง ๆ ยึดถือและให้

ความสำคัญกับมิติวัฒนธรรมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของแต่ละกระทรวง และวัฒนธรรม I AM READY มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การราชการ

ศิริพรรณ พูลสุข (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป : ศึกษากรณีเกี่ยวกับการจัดการความรู้ และองค์การแห่งการเรียนรู้ ในกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของผู้บริหารระดับสูง การจัดการความรู้และองค์การแห่งการเรียนรู้ในกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประชากรที่ศึกษาคือข้าราชการที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมด 463 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิเป็นระบบ (Stratified Systematic Sampling) ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 215 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามและแบบวัด ประกอบด้วยแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล แบบวัดลักษณะผู้นำเชิงปฏิรูป แบบวัดการจัดการความรู้ในองค์การ และแบบสอบถามเกี่ยวกับองค์การแห่งการเรียนรู้ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ผล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Product - Moment Correlation Coefficient) ผลการวิจัยพบว่า

1. ลักษณะข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างข้าราชการตำรวจจำแนกเป็นเพศหญิง ร้อยละ 60.47 ส่วนใหญ่ มีอายุระหว่าง 30 - 45 ปี คิดเป็นร้อยละ 60.47 ระดับการศึกษาของข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 53.95 ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ชั้นยศ ส.ต.ต. - ค.ต. คิดเป็นร้อยละ 53.63 และส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 10 ปี คิดเป็นร้อยละ 59.07 ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปโดยรวมและรายด้านเกือบทุกด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปอยู่ในระดับสูงที่สุด ส่วนการจัดการความรู้โดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ข้าราชการตำรวจมีการแสวงหาความรู้ในระดับสูง ในขณะที่ด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด และจากการประเมินความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ พบว่าความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้โดยรวมและรายด้านเกือบทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านการเป็นบุคคลที่มีความรอบรู้ มีการประเมินอยู่ในระดับสูงที่สุด

2. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า

- 2.1 ลักษณะของผู้นำเชิงปฏิรูปมีความสัมพันธ์ทางบวกกับการจัดการความรู้ของข้าราชการตำรวจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน

- 2.2 ลักษณะของผู้นำเชิงปฏิรูปมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของข้าราชการตำรวจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐาน

- 2.3 การจัดการความรู้ มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับ องค์การแห่งการเรียนรู้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐาน

ลักษณะพร โจรณ์พิทักษ์กุล (2553, หน้า 67-79) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำท่วมซ้ำซากของตำบลฝั่งซ้ายแม่น้ำบางปะกง - ปราจีนบุรี ในมิติของชุมชน โดยมิติวัดดูประสงค์เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในมิติของชุมชน โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างเป็นประชากรใน 14 ตำบล ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี โดยเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การศึกษาภาคสนาม การสนทนากลุ่ม การจัดเวทีประชาคม ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเกิดขึ้น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเกิดจากการที่ฝนตกหนักมีน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมามาก อีกลักษณะหนึ่งเกิดจากน้ำทะเลเอ่อหนุนจากปากแม่น้ำบางปะกงจนถึงแม่น้ำปราจีนบุรีเป็นประจำในฤดูน้ำหลาก ประกอบกับแม่น้ำเก็บกักน้ำได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ราบสูงลาดลงสู่ที่ต่ำแบ่ง เป็น พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำในพื้นที่ต้นน้ำมีการปลูกพืชทำลายสภาพดินอย่างกว้างขวาง มีการทำลายป่าต้นน้ำ สำหรับพื้นที่กลางน้ำ เป็นการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรม การขยายตัวของชุมชนเป็นเมือง ส่วนพื้นที่ท้ายน้ำมีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ห้วย หนอง เพื่อทำการเกษตร ผลการวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้เชิงพื้นที่ พบว่า ในการแก้ปัญหาของพื้นที่จำเป็นต้องอยู่บนฐานความรู้ที่ถูกต้องด้วยการดำเนินกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ปัญหาขนาดใหญ่ใช้พลังร่วมแบบเบญจภาคี ปัญหาขนาดกลางใช้การแก้ปัญหาในรูปของคณะกรรมการไตรภาคีเชื่อมโยงกับตำบลที่มีประสบการณ์เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน และปัญหาเล็กให้ชุมชนจัดการกันเอง โดยความร่วมมือกับองค์กรส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนประสานงานถือเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ ด้านการสร้างยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในมิติของชุมชนสรุปได้ 4 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 การแก้ไขปัญหาซ้ำซากและตลิ่งพัง ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ยุทธศาสตร์ที่ 3 การแก้ไขปัญหาเสียและมลภาวะกลิ่นเหม็นทางอากาศ และยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในรูปของเครือข่ายชุมชนเพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาทุกด้านโดยชุมชนมีส่วนร่วมต่อไป

ศักรินทร์ ปัญญาเบกษา (2554, หน้า 74-76) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะทำงานลุ่มน้ำปิงระดับจังหวัดนครสวรรค์เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ภัยแล้ง พ.ศ. 2553 โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายและงบประมาณในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ คณะทำงานลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ (2) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเมืองที่มีผลต่อการทำงานของคณะทำงานลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้ง และ (3) เพื่อศึกษาผลกระทบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการทำงานของคณะทำงานลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้ง โดยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์คณะทำงานลุ่มน้ำปิงระดับจังหวัดนครสวรรค์ สรุป

ผลการวิจัยได้ดังนี้ (1) กระบวนการกำหนดนโยบายและงบประมาณในการจัดสรรการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของคณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ตามคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และตามคำสั่งคณะกรรมการกลุ่มน้ำปิง ได้แก่ (1.1) รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ก่อสร้างแล้ว (1.2) นำเสนอความต้องการและแผนงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำภายในจังหวัดหรือลุ่มน้ำสาขาต่อคณะกรรมการกลุ่มน้ำ (1.3) ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การฟื้นฟูสภาพต้นน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยแล้งและปัญหาคุณภาพน้ำเพื่อการจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัดหรือลุ่มน้ำสาขา (1.4) ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและการดำเนินการของคณะกรรมการกลุ่มน้ำปิง ให้ประชาชนในจังหวัดหรือพื้นที่ลุ่มน้ำได้รับรู้ รับทราบเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง (1.5) ประนีประนอมไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในจังหวัด หรือพื้นที่ลุ่มน้ำสาขา (1.6) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในจังหวัดหรือลุ่มน้ำสาขา รายงานให้คณะกรรมการกลุ่มน้ำปิงทราบ (1.7) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกลุ่มน้ำปิง มอบหมายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของคณะทำงานให้เบิกได้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (2) การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้งในปี 2553 ให้แก่ประชาชนในพื้นที่พบว่า คณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์สามารถช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ไปตามแผนงานโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ ของคณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ได้กำหนดไว้ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้ง หรือการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ชลประทานจังหวัดนครสวรรค์ และสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์ (3) การทำงานของคณะทำงานกลุ่มน้ำปิง ระดับจังหวัดนครสวรรค์ ในแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ภัยแล้งทำให้ประชาชนในเขตจังหวัดนครสวรรค์ทุกคนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ โดยมีการจัดสรรไปที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างเหมาะสม รวมถึงมีการตรวจสอบถ่วงถ่วงจากคณะอนุกรรมการบริหารกลุ่มน้ำปิงและวิชาการ และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะทำงานกลุ่มน้ำปิงก่อนในการจัดสรรงบประมาณ

เสรี สุภรชาติย์ (2554, หน้า 7-12) ได้ศึกษาถึงแนวทางการบริหารจัดการอุทกภัยในอนาคต โดยเสนอถึงการบริหารจัดการอุทกภัยเชิงองค์รวม (Integrated Flood Management, IFM) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (1) การจัดการวัฏจักรน้ำทั้งระบบ เป็นการบริหารจัดการที่ครอบคลุมกระบวนการต่างๆ ของอุทกภัยตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ การบริหารอุทกภัย และภัยแล้ง ต้องสอดคล้องประสานกัน โดยการนำปริมาณน้ำท่วมมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่แห้งแล้ง กรณีเกิด

อุทกภัยที่รุนแรงจะต้องสามารถบริหารจัดการได้โดยกระจายความเสี่ยง (ปริมาณน้ำท่วม) ไปยังพื้นที่ต่างๆ เพื่อป้องกันพื้นที่สำคัญหรือพื้นที่วิกฤตได้อย่างปลอดภัย (2) การจัดการแบบองค์รวมของดินและน้ำ ควรมีการพิจารณาในเรื่องการใช้ที่ดิน และการบริหารจัดการน้ำร่วมกันและสอดคล้องประสานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ การใช้พื้นที่ทำกินย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพน้ำ ความเชื่อมโยงระหว่างปริมาณน้ำ คุณภาพน้ำ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณเหนือน้ำ โดยการขยายตัวของเมือง ย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมน้ำท่วมตลอดลำน้ำ (3) การผสมผสานมาตรการต่างๆ การป้องกันและลดผลกระทบอุทกภัย แตกต่างกันไปตามแต่ละลุ่มน้ำ ขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ สภาพอากาศ คุณลักษณะลุ่มน้ำ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม การเลือกใช้กลยุทธ์ที่มีลักษณะ “Resilient Response” ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์จึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด (4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใช้ ผู้วางแผน และผู้กำหนดนโยบายทุกระดับ ต้องเปิดเผย โปร่งใส และกระจายไปยังทุกภาคส่วนในลุ่มน้ำ การมีผสมผสานเทคนิคของการจัดการอย่างเหมาะสมระหว่าง Top Down และ Bottom Up หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในลุ่มน้ำ ทั้งระดับชุมชน ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับชาติ จะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับสูงสุดด้วย และ (5) การวิเคราะห์ความเสี่ยงและความอ่อนแอ จำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา การอยู่ร่วมกับภัยธรรมชาติเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าความสามารถในการป้องกัน การเปลี่ยนแนวคิดจากการต่อสู้หรือป้องกันภัยพิบัติด้วยวิธีเทคนิคโดยเอาปริมาณเป็นที่ตั้งไปเป็นการวิเคราะห์ประเมินความอ่อนแอของชุมชนที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการนำองค์ประกอบแต่ละด้านไปปฏิบัติงานจริงต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน เริ่มจาก นโยบายด้านการเมืองหรือรัฐบาลไปสู่หน่วยปฏิบัติ ตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม ไปจนถึงชุมชน รวมทั้งภาคเอกชน หรือ NGO ต่างๆ ทั้งนี้ การบริหารจัดการดังกล่าวสามารถประเมินได้โดยดัชนีชี้วัดที่สำคัญ 5 ตัวคือ (1) Focal Point หรือหน่วยงานที่มีอำนาจและทรัพยากรในการประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานต่างประเทศ และ NGO ภายใต้กฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจและดำเนินการ (2) ความเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบายและผู้ปฏิบัติตามกรอบวงจรการจัดการภัยพิบัติ (3) ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (4) การประสานกับหน่วยงานด้านการบรรเทาและลดผลกระทบ และ (5) การบูรณาการกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Daniel R. Denison & Aneil K. Mishra (1995) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Toward A Theory of Organizational Culture and Effectiveness โดยได้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวแบบของวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลขององค์กร โดยมีพื้นฐานมาจาก 4 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรประกอบไปด้วย ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ (Involvement) ความสอดคล้อง (Consistency) การปรับตัว (Adaptation) และพันธกิจ (Mission) โดยทั้ง 4 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรนี้ได้ดำเนินการตรวจสอบทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กล่าวคือ ในเชิงคุณภาพได้ใช้ 5 กรณีศึกษาของกิจการเพื่อชี้ให้เห็นและระบุถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลขององค์กร ส่วนในเชิงปริมาณนั้น ใช้การศึกษาจากการวิเคราะห์ถึงการรับรู้ของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต่อลักษณะทั้ง 4 ของวัฒนธรรมองค์กร ผ่านการพิจารณาในมิติด้านประสิทธิผล โดยทำการสำรวจจาก 764 องค์กร ซึ่งพบว่าลักษณะทางวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกันกับประสิทธิผลขององค์กรเป็นอย่างมาก โดยที่ 2 ปัจจัย ได้แก่ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และการปรับตัวเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความยืดหยุ่น การเปิดกว้าง และการตอบสนองอันเป็นดัชนีสำคัญอย่างแรงกล้าต่อการเติบโตขององค์กร ส่วนอีก 2 ปัจจัยที่เหลือ ได้แก่ ความสอดคล้องและพันธกิจนั้นเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงการรวมตัวเข้มแข็ง การสั่งการ และวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นดัชนีที่ดีที่สามารถสร้างผลประโยชน์หรือผลกำไรให้เกิดขึ้นกับองค์กรได้ และการศึกษาายังแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 ที่กล่าวไป ในระดับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงประสิทธิผลในการทำงานและประสิทธิผลขององค์กรอันเกิดจากความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งความเข้าใจที่มากขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานนี้ได้ส่งผลให้เกิดการเติบโตของยอดขายในหลายองค์กรที่ได้ทำการศึกษา และจากผู้วิจัยก็ได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าการศึกษาประเด็นวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเข้าใจอันจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ในองค์กร และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาความสามารถและประสิทธิผลขององค์กร

Shung Jae Shin & Jing Zhou (2003) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Transformational Leadership, Conservation and Creativity : Evidence From Korea โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง อนุรักษ์นิยม และสร้างสรรค์ หลักฐานเชิงประจักษ์จากเกาหลี คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาโดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นลูกจ้างจำนวน 290 ตัวอย่าง และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารจำนวน 46 บริษัท เพื่อจะให้ข้อมูลสำหรับการตอบคำถามเกี่ยวกับลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ถูกนำมาใช้ในองค์กรของตน ซึ่งจากการศึกษาในเรื่องของสภาวะของการบริหารที่มีลักษณะยึดติดในแบบเดิมหรืออนุรักษ์นิยมกับการมีความคิดสร้างสรรค์นั้น ได้พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความเกี่ยวข้องในเชิงบวกต่อการทำให้ผู้ตามหรือลูกน้องเกิดความคิดสร้างสรรค์ขึ้นมาได้ โดยที่แรงขับเคลื่อนภายในของผู้ตามหรือลูกน้องจะทำหน้าที่ในการเชื่อมต่อหรือเป็นสื่อกลางระหว่างการผสมผสานเอาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเข้ากับลักษณะอนุรักษ์นิยมที่มีอยู่เดิมในการทำงานหรือในตัวตนของผู้ตามหรือลูกน้องให้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น โดยที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมใน

ส่วนหนึ่งมีลักษณะที่มุ่งไปในทิศทางที่มีความคิดสร้างสรรค์มากขึ้นหลังจากผสมผสานเอาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเข้ามาใช้ในองค์กร

Zhang Shuibo (2003) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง *An Organizational Cultural Analysis of the Effectiveness of Chinese Construction Enterprises* ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลในการดำเนินงานของธุรกิจการก่อสร้างของจีน โดยจะเป็นการศึกษาทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ เพื่อเป็นการเติมเต็มช่องว่างทางการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวัฒนธรรมองค์กรในธุรกิจการก่อสร้าง โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) การพัฒนากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สามารถใช้ศึกษารายละเอียดและผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อประสิทธิผลขององค์กร (2) การประเมินโครงสร้างของวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นแบบอย่างของธุรกิจการก่อสร้างของจีน (3) การทดสอบความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลของอุตสาหกรรมการก่อสร้างของจีน และจากสมมติฐานย่อย 3 ประการที่ได้จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ OC - OE ได้ถูกทดสอบเชิงประจักษ์กับตัวบ่งชี้ OR ทั้ง 9 แบบที่พัฒนาขึ้นสำหรับธุรกิจการก่อสร้างของจีน ทำให้สามารถสรุปได้ว่า (1) โดยส่วนใหญ่แล้ววัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งจะมีประสิทธิผลมากกว่าวัฒนธรรมที่อ่อนแอ (2) รูปแบบที่แตกต่างกันของวัฒนธรรมองค์กรจะส่งผลต่อประสิทธิผลที่แตกต่างกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE บางประการ และ (3) วัฒนธรรมองค์กรที่อยู่ในระดับที่สมดุลจะมีประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE เกือบทั้งหมด และผลลัพธ์จากการทดสอบเชิงประจักษ์ได้แสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์กรสามารถนำไปใช้อธิบายตัวแปรด้านประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งในบางขอบเขตความสัมพันธ์ต่าง ๆ นั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนมาก ดังนั้นเมื่อพิจารณาบนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่ได้จะพบว่า มีการนำเสนอทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กรตามสถานการณ์ (Organizational Culture Contingency Theory) ที่อธิบายถึงผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อประสิทธิผลที่เกิดขึ้นกับตัวแปรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น สภาพแวดล้อมขององค์กร กลยุทธ์ขององค์กร ตลอดจนขนาดขององค์กรที่เหมาะสมพอดีกับวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะนำไปสู่ระดับประสิทธิผลขององค์กรที่เพิ่มมากขึ้น

Jane F. Hansberry (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง *An Exploration of Collaboration and Organizational Effectiveness in Denver County Human Service Organization* ซึ่งเป็นการสำรวจความร่วมมือและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาบทบาทของความร่วมมือภายในองค์กรและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รูปแบบสหพันธรัฐใหม่ (New Federalism) และการปฏิรูปสวัสดิการ (PRWORA) และได้ทำการศึกษาปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กร อาทิ กระบวนการในการบริหารจัดการ ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และการบริหารจัดการความ

เปลี่ยนแปลง เป็นต้น โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้การสำรวจแบบตัดขวาง (Cross - Sectional Survey) และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus Groups) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเคเนเวอร์ จำนวน 143 แห่ง และการสนทนากลุ่มกับผู้จัดการและผู้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรดังกล่าวได้มีการสร้างความร่วมมือกันมากขึ้นกว่าช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน และโอกาสในการระดมทุนที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ข้อค้นพบที่ได้ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและความร่วมมือจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการและผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยองค์กรที่มีขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่

Chris Ansell & Gash Alison (2008) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Collaborative Governance In Theory and Practice โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารแบบร่วมมือในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยเริ่มจากการกล่าวถึงว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมาการบริหารรูปแบบใหม่ได้เกิดขึ้นและเข้ามาแทนที่ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารแบบร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ คือ การนำเอาทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาอยู่ด้วยกันในเวทีการประชุมที่ภาครัฐจัดการเตรียมการไว้สำหรับให้เกิดการตัดสินใจเกิดขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การวิจัยของผู้วิจัยดำเนินการผ่านการศึกษาระดับปริญญาโทจำนวนมากเพื่อหวังว่าจะได้ตัวแบบสำหรับการบริหารแบบร่วมมือ โดยภายหลังจากการทบทวนถึงกรณีตัวอย่างของ 137 กรณีของการบริหารงานแบบร่วมมือที่เกิดขึ้น พบว่ามีตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารงานแบบร่วมมือนี้เกิดผลสำเร็จก็คือประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาของความขัดแย้งและความร่วมมือ สิ่งจูงใจสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามามีส่วนร่วม อำนาจและทรัพยากรที่ไม่สมดุล ความเป็นผู้นำ และการออกแบบสถาบันสิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยหลักที่จะกำหนดสภาพความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานแบบร่วมมือ นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้จำแนกแยกแยะปัจจัยที่สำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานแบบร่วมมือที่กำลังดำเนินอยู่ พบว่าการสนทนาแบบเห็นหน้าเห็นตาจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น การยอมรับและความเข้าใจร่วมกันให้เกิดขึ้น

Lale Gumusluoglu & Arzu Ilsev (2009) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Transformational Leadership, Creativity and Organizational Innovation โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมองค์กร โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่อความคิดสร้างสรรค์ของผู้ตามหรือลูกน้องทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับองค์กรตามตัวแบบที่คณะผู้วิจัยได้สร้างขึ้น โดยทำการวิจัยและพัฒนาเก็บ 163 ตัวอย่างของพนักงานและผู้จัดการในบริษัทพัฒนาซอฟต์แวร์ขนาดกลางและขนาด

เล็กจำนวน 43 บริษัทในประเทศตุรกี ซึ่งจากผลของการศึกษาพบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อทั้งความคิดสร้างสรรค์ของทั้งลูกน้องทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและในระดับองค์การ ในระดับปัจเจกบุคคลผลจากการวิเคราะห์ตัวแบบเชิงเส้นตรงแสดงให้เห็นว่ามีทิศทางในเชิงบวกของภาวะผู้นำที่มีผลต่อความคิดสร้างสรรค์ในระดับปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลยิ่งต่อการเสริมสร้างกำลังใจให้เกิดขึ้น ส่วนในระดับองค์การนั้นจากการวิเคราะห์โดยใช้ความสัมพันธ์เชิงถดถอย พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนวัตกรรมขององค์การอีกด้วย

Naina Agrawat Kumar (2009, p. 117-121) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในโครงการร่อนรับน้ำฝนในรัฐมหาราษฏร์ ประเทศอินเดีย โดยมุ่งศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในหมู่บ้านปาล โซชิ (Palsoshi) ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่อยู่ในเขตแห้งแล้งทางตะวันตกของรัฐมหาราษฏร์ และเป็นหนึ่งในหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกภายใต้โครงการอาปลา ปานี (Aapla Paani) โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดน้ำดื่มให้กับหมู่บ้านที่ขาดแคลนน้ำ และสามารถใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังตรวจสอบพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในหมู่บ้านในด้านชนชั้น วรรณะ เพศสภาพ และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำในหลายรูปแบบ ประการสุดท้าย คือการศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับชาวบ้านในแง่ของโอกาสในการดำรงชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอาหารและความเสี่ยงอันเกิดจากโรคที่มาพร้อมกับน้ำ โดยแนวคิดหลักที่ใช้ในงานวิจัยนี้คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และการทรงสิทธิทางสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์ขอบเขตการมีส่วนร่วมของชาวบ้านที่อยู่ภายใต้ระบบราชการ นอกจากนี้ยังได้ใช้แนวคิดเรื่องอำนาจในฐานะที่เป็นปฏิบัติการในชีวิตประจำวันของชาวบ้าน โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างวรรณะ ชนชั้น กลุ่มเครือญาติที่แตกต่าง ความแตกต่างระหว่างชายและหญิง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสมาชิกคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยต้องวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมอินเดียที่มีการจัดลำดับชนชั้นและมีลักษณะพหุลักษณ์ทางชาติพันธุ์ นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังได้วิเคราะห์ว่าหลังจากที่ชาวบ้านได้เข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาดแล้ว สิทธิในทรัพยากรน้ำของพวกเขาจะเพิ่มหรือลดโอกาสในการดำรงชีพอย่างไร และสิทธิดังกล่าวอาจไม่ได้เกิดขึ้นกับคนทุกกลุ่มในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ได้ใช้เทคนิคหลายรูปแบบในการเก็บข้อมูล เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม และการสำรวจครัวเรือน ในขณะที่ข้อมูลบางส่วนได้รับจากสำนักงานปูเน ซีลา ปารีชาด (Pune Zilla Parishad) ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ลักษณะประวัติของชาวบ้านในด้านเศรษฐกิจสังคม อาชีพ และวรรณะ ผลการศึกษาพบว่า ชาวบ้านปาล โซชิ ไม่เพียงแต่ต้องการใช้น้ำเพื่อใช้บริโภคเท่านั้น แต่ยังต้องการน้ำเพื่อใช้ในการชลประทานด้วย อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของโครงการอาปลา ปานี ได้ยึดถือวัตถุประสงค์ในการจัดหาน้ำดื่มตามแผนงานสวาจัดธราอย่างเคร่งครัดโดยการแนะนำโครงการนี้ให้แก่ชาวบ้าน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชาวบ้านจึงยังอยู่แค่

ระดับการปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เพื่อที่จะได้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สำหรับประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในชุมชนนั้น ครอบครัวที่นับถือศาสนาพุทธแนวใหม่ หรือ นาฟ बुद्धิสต์ (Nav-Buddhist) ส่วนใหญ่ และผู้หญิงจากกลุ่มมาราธา (Maratha) รายหนึ่งยังไม่ได้รับถึงรองรับน้ำฝนที่หน้าบ้านของตนเอง แม้ว่าตามกฎหมาย พวกเขาจะไม่ได้ถูกห้ามใช้น้ำ แต่ในทางปฏิบัติพวกเขาไม่ได้ใช้น้ำจากถังน้ำชิฟกาลิน (Shivkalim) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของโครงการอาปลา ปานียังคงเลือกปฏิบัติต่อประชาชนบางกลุ่มอยู่ และเมื่อพิจารณาประเด็นนี้ด้วยแนวคิดด้านการทรงสิทธิ์ทางสิ่งแวดล้อม พบว่าชาวบ้านยังไม่สามารถที่จะแปรสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำให้เป็นสิทธิทางสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาโอกาสในการดำรงชีพให้ดีขึ้น

ผลจากการศึกษาวิจัยได้ทำให้ผู้วิจัยตระหนักว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นต้องก้าวไปให้ไกลกว่าวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนด โครงการพัฒนาควรที่จะต้องเติมเต็มความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านและสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นว่าโครงการพัฒนาต่างๆ นั้นจะไม่อำนวยความสะดวกให้แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือวรรณะใดวรรณะหนึ่งในหมู่บ้านเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะทำให้ผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าต้องสูญเสียผลประโยชน์ไป

Rosemary Oswald Mruma (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Implementation of the National Environment Policy : A Case of the Local Government Authorities in Dar Es Salaam City Tanzania โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ศึกษากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในเมืองดาร์ เอส ซาลาม ประเทศแทนซาเนีย โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เพื่อ ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นในเมืองดาร์ เอส ซาลาม ประเทศแทนซาเนีย และยังคงตั้งใจที่จะศึกษาถึงความสำเร็จในการดำเนินงานนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลท้องถิ่นหลังจากการปรับโครงสร้างของเทศบาลเมือง โดยได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาเรื่อง (1) การตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองดาร์ เอส ซาลาม และการจัดการด้านกิจกรรมสิ่งแวดล้อม ที่ดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมือง (2) ศึกษาประสบการณ์ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหลังจากได้มีการกระจายอำนาจและผลกระทบต่อจัดการสิ่งแวดล้อม และ(3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และความท้าทายที่ต้องเผชิญของเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินงานตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมือง Kinondoni และเทศบาลเมือง Temeke ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพตามระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นสรุปในการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจ และการดำเนินการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังคงมีความอ่อนแอ อันเนื่องมาจาก โครงสร้างกรอบกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และบุคลากรทางเทคนิคที่มีไม่เพียงพอ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางควรที่จะให้การสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีการปรับปรุงการให้บริการและการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมถึงส่งเสริมให้เห็น

ถึงความสำคัญ นอกจากนี้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ควรจะมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจากระดับเทศบาลและระดับหมู่บ้านได้เข้าร่วมดำเนินการ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมีหลายประการ อาทิ ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี การทำความเข้าใจและการบังคับใช้ของเครื่องมือ นโยบายโครงสร้างการดำเนินงาน การประสานงานและการสื่อสารของชุมชน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมและทัศนคติของชุมชนท้องถิ่นด้วย เป็นต้น