

นโยบายภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผล
ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง กรณีศึกษาศูนย์ป้องกัน และ
บรรเทาสาธารณภัย เขต 13 อุบลราชธานี

***Government Policies and People Participation
Effecting An Achievement of Drought Prevention and
Solution : A Case study in Center of Disaster Prevention
and Mitigation of Region 13 in Ubon Ratchathani
Province in Thailand**

นิรันดร์ บุญสิงห์¹ ธรรมนิธย์ วราภรณ์²

¹นักศึกษาลัทธิศาสตร์ปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยการจัดการเทคโนโลยีอีสเทิร์น

²อาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยการจัดการเทคโนโลยีอีสเทิร์น

บทคัดย่อ

การวิจัยนโยบายภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผล
ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยแล้ง กรณีศึกษาของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
เขต 13 อุบลราชธานีในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่าง
นโยบายภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการการป้องกัน
และแก้ไขปัญหายภัยแล้ง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นประชาชนในเขตพื้นที่ประสบภัยแล้ง
ของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 จังหวัดอุบลราชธานีจำนวน 399 คน
ได้มาโดยวิธีการสุ่มอย่างง่าย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามชนิดประมาณค่า 5 ระดับ
มีความเชื่อมั่นเท่ากับ .98 ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่พัฒนาขึ้น
มีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ตามเกณฑ์ค่าดัชนีที่กำหนดไว้ทุกค่า ($X^2 = 30.35$ df = 22
p-value = 0.110 RMSEA = 0.031 GFI = .98, AGFI = .96, CFI = 1.00, NFI = .99,
NNFI = .99, และ CN = 513.60) โดยความสัมพันธ์ของปัจจัยในรูปแบบได้ข้อค้นพบว่า นโยบาย
ภาครัฐส่งผลทางตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและ
แก้ไขปัญหายภัยแล้งอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และการมีส่วนร่วมของประชาชน
ส่งผลทางตรงต่อสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยแล้งอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
ที่ระดับ .01

คำสำคัญ : นโยบายภาครัฐ, การมีส่วนร่วม

ABSTRACT

This study aimed to develop a casual model of the government policies, people participation, and the success of drought prevention and solution in Center of Disaster Prevention and Mitigation of Region 13 in Ubon Ratchathani Province in Thailand .The sample representatives of this study were a total of 399 people, chosen by Simple Random Sampling, living in the area belonging to the region 13 center located in Ubon Ratchathani. Survey questionnaires with five rating scales, Reliability at 0.98, were applied for data collection. The findings found in this study demonstrated that the assigned casual model were corresponding to the empirical evidence, consistent with all indicators such as ($\chi^2 = 30.35$ $df = 22$ $p\text{-value} = 0.110$ $RMSEA = 0.031$ $GFI = .98$, $AGFI = .96$, $CFI = 1.00$, $NFI = .99$, $NNFI = .99$ and $CN = 513.60$) It was found that the government policies were directly affect the people participation and the drought prevention and solution, the statistical significance at 0.01. Furthermore, the people participation was directly impact the drought prevention and solution, the statistical significance at 0.01. Consequently, the government policies were direct and indirect influence the drought prevention and solution.

Keywords: Government Policy / Participation

บทนำ

“...หลักการสำคัญว่าต้องมีน้ำบริโภคน้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูกเพราะชีวิต
อยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ถ้าไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำ
คนอยู่ไม่ได้” (พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ ตำบลจักรวรรดิราชาวาส
เมื่อ 17 มีนาคม 2529)

ประเทศไทยมีทรัพยากรน้ำเพียงพอกับความต้องการ แต่ปัญหาสำคัญคือการบริหาร
จัดการที่ยังไม่เหมาะสมเนื่องจากการกระจายของน้ำในช่วงฤดูฝนและฤดูแล้งมีความแตกต่างกัน
ปริมาณน้ำส่วนใหญ่ที่ประเทศไทยได้รับอยู่ในช่วงฤดูฝน (ประมาณร้อยละ 85) ในฤดูแล้ง
ต้องพึ่งพาน้ำที่เก็บกักไว้ตามแหล่งน้ำต่าง ๆ ซึ่งยังมีไม่เพียงพอกับความต้องการ ในช่วงทศวรรษ
ที่ผ่านมา ปัญหาภัยแล้งก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อราษฎรและความเสียหายต่อการเกษตรกร
คิดเป็นมูลค่าเฉลี่ยประมาณ 200 ล้านบาทต่อปี โดยลุ่มน้ำที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำทุกปี ได้แก่
ลุ่มน้ำยม วัง โขง ชี มูล เจ้าพระยา ท่าจีน ปราณบุรี บางปะกง สะแกกรัง และทะเลสาบ
สงขลา และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากปัญหาภัยแล้ง ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ตอนกลางของประเทศไทย เพราะเป็นบริเวณที่อิทธิพลของมรสุมตะวันออกเฉียงใต้เข้าไป
ไม่ถึงปัญหาภัยแล้งไม่เพียงสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินแต่จะสร้างความสูญเสีย
ให้แก่พื้นที่เกษตรกรรมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพ เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาด
เพิ่มความเสี่ยงในการเกิดโรคระบบทางเดินอาหารและน้ำจากสถิติภัยแล้งในปี พ.ศ. 2546–2552
ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่าปัญหาภัยแล้งมีแนวโน้มมากขึ้น (กรมป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย, 2557 : 5) ปัญหาภัยแล้งนับได้ว่าเป็นปัญหาที่กระทบกับประชาชน
จำนวนมาก การแก้ปัญหาโดยใช้นโยบายสาธารณะจึงได้ถูกนำมาใช้เป็นมาตรฐานสำคัญในการแก้ไข
ปัญหาแต่ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของไทยเป็นต้นแบบในการนำนโยบาย
สาธารณะไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จจึงทำให้ไม่มีการรอบทฤษฎีที่เด่นหรือต้นแบบที่มีความสมบูรณ์
เพียงพอที่จะอธิบายถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
(วรเดช จันทรศร 2540) และประกอบกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนต่าง ๆ ซึ่งแบ่งออก
เป็นส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่เชื่อมโยงถึงการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่แต่ละ
หน่วยงานภายใต้พื้นที่เดียวกัน และฐานคติหรือประเพณีแบบไทย ๆ ประกอบกับภายใต้
สภาพการณ์ที่บริบทและเงื่อนไขทางการบริหารปกครองได้มีการปรับเปลี่ยนไปสู่สภาพการณ์
ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นนอกเหนือจากประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างอันสะท้อน
บริบทรอบตัวทางการเมืองและการบริหารของไทยอันมีตัวแสดงหน้าใหม่ นอกเหนือจากภาครัฐ

มาปฏิสัมพันธ์ในพื้นที่หรือกระบวนการนโยบายหนึ่ง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก (วสันต์ เหลืองประภัสร์ 2553 : 62-64) ได้ก่อให้เกิดสภาพของการกระจายอำนาจการบริหารหรือ เรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจาย”(fragmented centralization) (อเนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543 : 2-3) แม้หลายหน่วยงานจะพยายามหาแนวทางวิธีการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาภัยแล้ง โดยอาศัยนโยบายภาครัฐเป็นตัวขับเคลื่อน และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทำให้หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับตัว และแสวงหาความเป็นหุ้นส่วน การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรจึงจะส่งผลทำให้เกิดความสำเร็จ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีตัวแปรย่อยที่มีความสำคัญประกอบด้วย ความไว้วางใจ ระหว่างองค์กร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งหนึ่งในนั้น ก็คือประชาชนในพื้นที่นั่นเอง ดังนั้นนโยบายสาธารณะจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องใช้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการการนำนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ไปปฏิบัติ หากพิจารณา ถึงบริบทในประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันกิจกรรมหรือโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะของภาครัฐมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำหรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลย ส่วนใหญ่เป็นในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่ม และตัดสินใจให้มีกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาขึ้น แล้วจึงแจ้งให้ประชาชนทราบในภายหลัง ซึ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เป็นลักษณะ การสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Top-down approach) เป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ “ใครเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย” ในการดำเนินนโยบายหรือโครงการพัฒนา ต่าง ๆ (Vatana-sapt . 2003 : 65) ดังนั้นสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐจึงย่อมต้องอาศัย การมีส่วนร่วมของประชาชนหรืออาจกล่าวได้ว่านโยบายภาครัฐและการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กันและส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐ ในด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้เองผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา นโยบายภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง กรณีศึกษาศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 จังหวัดอุบลราชธานี

วัตถุประสงค์

เพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างนโยบายภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งกรณีศึกษาศูนย์ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 จังหวัดอุบลราชธานี

ระเบียบวิธีวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นประชาชนในพื้นที่ประสบภัยแล้งซ้ำซากในเขตรับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 อุบลราชธานี ประกอบด้วย จังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ ยโสธร และ อำนาจเจริญมีจำนวนทั้งสิ้น 1,434 ครัวเรือน

กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นประชาชนในเขตรับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 อุบลราชธานี จำนวน 399 คนได้มาจากการสุ่มอย่างง่ายจากหัวหน้าครอบครัวในครัวเรือนที่ประสบภัยแล้งซ้ำซาก

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับมีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.98

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

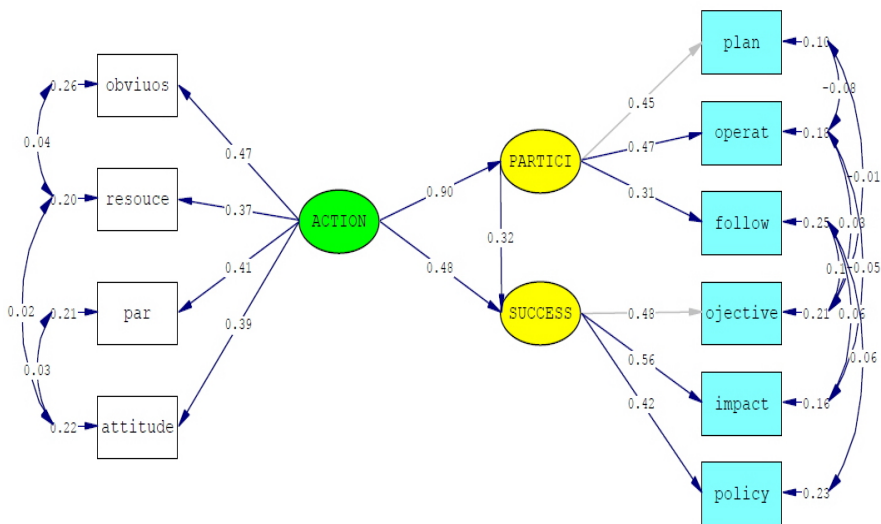
การวิเคราะห์ข้อมูลใช้โปรแกรมลิสเรล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis)

ผลการวิจัย

1. รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างนโยบายภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งกรณีศึกษา ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 จังหวัดอุบลราชธานีประกอบด้วย 3 ตัวแปรแฝง คือ นโยบายภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง มีตัวแปรสังเกตได้ 10 ตัวแปรประกอบด้วย 1) นโยบายที่ชัดเจน 2) ความพร้อมของทรัพยากรสนับสนุน 3) ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้อง 4) เจตคติของผู้ปฏิบัติงาน 5) การมีส่วนร่วมวางแผน 6) การมีส่วนร่วมการดำเนินงาน 7) การมีส่วนร่วมกำกับและติดตาม 8) การบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย 9) ผลกระทบที่เกิดขึ้น และ 10) ความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานตามนโยบาย

2. รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุสมมติฐานที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ตามเกณฑ์ค่าดัชนีที่กำหนดไว้ทุกค่า ($\chi^2 = 30.35$ df = 22 p-value = 0.110 RMSEA = 0.031 GFI = .98, AGFI = .96, CFI = 1.00, NFI = .99, NNFI = .99, และ CN = 513.60)

3. ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยในรูปแบบพบว่านโยบายภาครัฐส่งผลทางตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลทางตรงต่อสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้วิจัยได้นำรูปภาพจากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวมานำเสนอต่อไปนี้



Chi-Square=30.35, df=22, P-value=0.11017, RMSEA=0.031

อภิปรายผล

รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างนโยบายภาครัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการการป้องกันภัยแล้งที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยนโยบายภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งได้ โดยปัจจัยในรูปแบบนั้นสามารถทำนายสัมฤทธิ์ผลดังกล่าวได้ถึงร้อยละ 71 ซึ่งหากจะพิจารณาความสัมพันธ์อื่น ๆ ในรูปแบบก็ได้ข้อค้นพบว่า นโยบายภาครัฐส่งผลโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลของการแก้ไขปัญหาภัยแล้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ได้เช่นกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งในประเทศไทย เนื่องจาก หน่วยงานต่าง ๆ

ทั้งในระดับกระทรวง ระดับกรม หรือหน่วยงานในพื้นที่ที่มีการดำเนินงานตามกรอบภารกิจตามนโยบายที่กำหนดไว้แต่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจึงควรปรับกระบวนการตัดสินใจ วัฒนธรรมค่านิยม ในการดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนและการดำเนินงานในพื้นที่ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งให้กับประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น สมกับเจตนารมณ์ที่รัฐและประชาชนมุ่งหวังสอดคล้องกับพระราชดำริของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานไว้และให้ความสำคัญกับน้ำดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้วสอดคล้องกับผลการวิจัยของนุจรี ใจประนบ (2556 : 365-367) ที่ทำการศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมซ้ำซากและการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีศึกษาดำบลโพรงาม อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่พบว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ขาดการประสานงานความร่วมมือและขาดการทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานของรัฐ และแนวทางการแก้ไขปัญหาเป็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามมีอีกหนึ่งมุมมองที่ค้นพบได้จากรูปแบบที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมาเพื่อการวิจัยครั้งนี้นั่นก็คือ นโยบายภาครัฐที่ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งส่งผลหรือมีอิทธิพลค่อนข้างมากต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ส่งผลโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งได้ไม่มากนักนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้อค้นพบนี้เป็นประโยชน์หรือเป็นแนวทางการบริหารจัดการน้ำขององค์กรภาครัฐให้ตระหนักและให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้นและให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทต่อการแก้ปัญหาของการก่อตัวของนโยบาย โดยเฉพาะการกำหนดประเด็นปัญหา บางครั้งมิใช่เป็นปัญหาที่ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อนหรือปัญหาที่ประชาชนยอมรับร่วมกัน แต่เป็นปัญหาที่ผู้มีอำนาจหรือผู้นำคิดว่าเป็นปัญหา หรือเป็นปัญหาในมุมมองของรัฐบาลฝ่ายเดียว เพราะประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แต่หลายนโยบายถูกกำหนดโดยคนไม่กี่คนหรือคนคนเดียวกำหนดนโยบาย (ประเวศ วะสี. 2547 : A9) นโยบายที่กำหนดขึ้นมาจึงไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนนักวิชาการขาดการศึกษาวิจัยปัญหาเชิงนโยบาย ระบบการศึกษาก็นับวิชาการหรือตำราเป็นที่ตั้ง ไม่ได้เอาความเป็นจริงของสังคมเป็นตัวตั้ง จึงเป็นระบบที่อยู่นอกสังคม เกิดการอ่อนแอทางปัญญาเชิงนโยบาย เมื่อกำหนดนโยบายขึ้นมาจึงส่งผลเสียและเป็นต้นเหตุสำคัญของวิกฤติต่าง ๆ ตามมา ซึ่งถือว่าประเทศไทยกำลังเป็นโรคคพพร่องนโยบายอย่างรุนแรง

เพราะการระบุปัญหานโยบาย มักจะเป็นปัญหาที่ระบุโดยฝ่ายข้าราชการระดับสูง มากกว่าเป็นปัญหาที่มาจากประชาชน (จุฬพล หนีมพานิช 2547 : 297) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่การเมืองไทยอยู่ในระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucracy Policy) เช่น สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือสมัยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การกำหนดนโยบายริเริ่ม มาจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี แต่ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ นั้น มาจากข้าราชการ ประจำระดับ กระทรวง ทบวง กรม เพราะรัฐบาลขณะนั้นมีเงื่อนไขทางการเมืองและเวลา จึงทำให้ไม่สามารถทำประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวางได้ โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ จึงทำให้กลุ่มข้าราชการซึ่งเป็น กลุ่มคนชั้นนำสามารถเข้าครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายแทนฝ่ายการเมืองนอกจากนี้แล้ว การกำหนดนโยบายบางครั้งไม่ผ่านการวิเคราะห์นโยบายอย่างถ่องแท้ และมีข้อมูลไม่เพียงพอ ตลอดจนไม่ได้นำทฤษฎีหรือตัวแบบต่าง ๆ มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ทางเลือกก่อนตัดสินใจ นอกจากนั้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมักเป็นการวิเคราะห์ในแง่มุมมองเดียว (อัมมาร สยามวาลา 2548 : 3) ว่าสิ่งที่รัฐบาลจะสร้างนั้นจะใช้งบประมาณเท่าไร ถ้าสร้างแล้วประชาชน และรัฐบาลจะได้ประโยชน์อะไรหรือไม่ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากนโยบาย สาธารณะนั้น ว่ามีผลกระทบต่อโครงสร้างสังคมหรือสิ่งแวดล้อมใดบ้าง และนโยบายนั้นไปสร้าง ประโยชน์ให้กับใครบ้าง คิดเป็นสัดส่วนเท่าไร นั่นก็คือไม่มีการวิเคราะห์นโยบายแบบองค์รวม ดังนั้นเมื่อกำหนดนโยบายขึ้นมา และนำไปปฏิบัติ จึงทำให้เกิดความล้มเหลวเชิงนโยบายได้ ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้นได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบ ต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมาย ครอบคลุมมากกว่าการเป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชน เพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบทางเดียวเท่านั้น และประเด็นสำคัญ คือ เป้าหมาย ของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การใช้ข้อมูล ข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย กิจกรรมและโครงการพัฒนา สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย (กรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย, 2550 : 14) และต้องยอมรับว่าการบริหารจัดการน้ำจะเกิดประสิทธิภาพ สูงสุดก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากทั้งสองฝ่าย โดยเป็นการจัดการเชิงบูรณาการ ภาครัฐต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชน

มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณา กิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว และทำการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านและครอบคลุม โดยเฉพาะข้อมูลหรือความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนภาคประชาชนจะต้องเปิดใจรับและพิจารณาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างรอบคอบ รวมทั้งร่วมเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือกนั้น ๆ อย่างถี่ถ้วน (Poboon, 2007 : 141-174) หากพิจารณาสถานการณ์ในประเทศไทย การดำเนินงานของภาครัฐมักเคยชินกับการวางแผนจากส่วนกลาง หรือการสั่งการจากบนลงล่างเพียงอย่างเดียว ทั้งงานบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณการอนุญาต การออกกฎระเบียบ เป็นต้น ซึ่งมักเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยอ้างประเด็นประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวคิดที่ตรงกันข้ามเป็นกระบวนการที่ต้องมี การกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบ และมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชน ดังนั้น การที่ภาครัฐมักจะตัดสินใจใด ๆ ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างเหมาะสม (Rattanachai 2010 : 1) และถ้าหากภาครัฐกำหนดนโยบายที่มีลักษณะของนโยบายที่ส่งผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบายจึงเป็นศูนย์กลางการควบคุมนำนโยบายไปปฏิบัติและเชื่อว่าสามารถกำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งผลการวิจัยในครั้งนี้ก็ได้สะท้อนให้เห็นภาพความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างนโยบายภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการการป้องกันภัยแล้ง โดยใช้กรณีศึกษาของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 อุบลราชธานีเป็นตัวอย่างหนึ่งในการยืนยันการอภิปรายผลดังที่ได้กล่าวมา

ข้อเสนอแนะ

1) องค์กรภาครัฐบาล หน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญต่อประชาชนในชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานที่เป็นนโยบายสาธารณะมากขึ้น

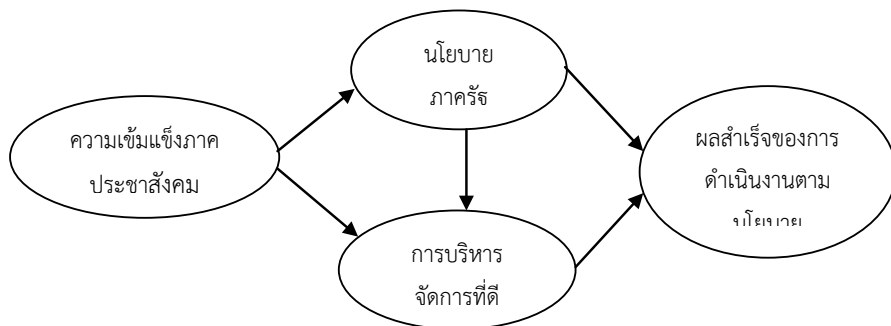
2) การดำเนินงานในเชิงนโยบายที่เป็นนโยบายสาธารณะ ควรที่จะให้ความสำคัญในเรื่องการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานนโยบายที่กำหนดไว้

นโยบายภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง
กรณีศึกษาศูนย์ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 อุบลราชธานี
นิรันดร์ บุญสิงห์, ธรรมนิตย์ วราภรณ์

3) ควรสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในพื้นที่เพื่อให้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ กระบวนการทบทวนนโยบายและประเมินผลนโยบายโดยอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขภัยแล้งได้ประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนต้องการ

4) ควรนำหลักเอาธรรมาภิบาลและหลักการบริหารจัดการที่ดีมากรอบการดำเนินงานในพื้นที่เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขภัยแล้งประสบความสำเร็จ

5) ควรทำการศึกษาวิจัยในอนาคตโดยใช้ตัวแปรอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในรูปแบบ อาทิ ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม การบริหารจัดการที่ดี ฯลฯ ก็จะทำให้ผลการวิจัยมีหลากหลายมิติมากขึ้น ดังภาพ



เอกสารอ้างอิง

จุมพล หนีนิพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. คู่มือการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานสำหรับประชาชน. กรุงเทพมหานคร . สำนักพิมพ์เกษตรและสหกรณ์, 2550.

นุจรี ใจประนบ. แนวทางการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมซ้ำซากและการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน องค์กรท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีศึกษาตำบลโพรงาม อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (การประชุมวิชาการมหาวิทยาลัยมหาสารคามวิจัย ครั้งที่ 9. 2556) : 365-367

ประเวศ วะสี. **กระบวนการนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2547

สมบัติ อารังธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2549

อัมมาร สยามวาลา. เอกสารเรียบเรียงการบรรยาย เรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ” วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้โครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” สนับสนุนโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2548 : 3.

อนุก เหล่าธรรมทัศน์. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543

Poboon, C. “Community Involvement in Natural Resource and Environmental Management [In Thai]”. *Journal of Environmental Management*. 3, 1 (2007) : 141–174.

Rattanachai, C. *Environmental Impact Assessment* [In Thai: การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม]. Bangkok: Chulalongkorn University, 2001

Vatanasapt, V. **Public Participation in Thailand: Country Trends on Development and Public Participation**. Bangkok: Kobfai Publishing Project, 2003.