

อุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในทุ่งราบภาคกลาง
ของประเทศไทย: ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร
Obstacles of Participatory Irrigation Management in the Central Plain of
Thailand: Stakeholders and Interorganizational Relationships

พรพรรณ เหมะพันธุ์

Pornphan Hemaphan

ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10900
Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University,
Bangkok 10900, Thailand

Corresponding author: E-mail: pornphan.h@ku.th

(Received: February 21, 2023; Revised: March 27, 2023; Accepted: April 5, 2023)

Abstract: This research has 3 objectives: 1. To explore the obstacles of participatory irrigation management (PIM) in irrigation water users (IWU) organizations. 2. To determine the primary stakeholders and factors influencing interorganizational relationships between the IWU organization and its stakeholders, and 3. To recommend a practical approach for strengthening IWU organization performance. The research was underpinned by theory of stakeholder identification and interorganizational relationships, and the data collection was based on in-depth interviews and focus group discussion of 18 key informants from 3 low-performing IWU organizations of an irrigation project in the Central Plain of Thailand. The results indicated that the most important obstacle was the internal management, which involved lack of regulatory enforcement and group communication. Meanwhile, there were 3 primary stakeholders involved: definitive (government officials at regional and local levels), influencing (IWU committee members), and dependent (non-participating IWU members) groups. The most significant factor determining interorganizational relationships between the IWU organization and definitive stakeholders was the efficiency of irrigation management itself. In achieving participatory irrigation management, it is recommended that collaborative network among stakeholders be created through developing social capital both inside and outside the group of water users.

Keywords: Participatory irrigation management, stakeholder identification, interorganizational relationships

บทคัดย่อ: การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1. เพื่อค้นหาอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำ 2. เพื่อระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก 3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความเข้มแข็ง วิเคราะห์บนพื้นฐานของการบูรณาการทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 18 คนจากองค์กรผู้ใช้น้ำ 3 กลุ่มในโครงการชลประทานในทุ่งราบภาคกลางของประเทศไทย ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า อุปสรรคสำคัญที่สุด คือ การบริหารงานภายในกลุ่ม เช่น การขาดกฎระเบียบของกลุ่มในการร่วมรับผลประโยชน์หรือลงโทษร่วมกัน การติดต่อสื่อสารภายในและภายนอกกลุ่มมีอย่างจำกัด เป็นต้น

ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักมี 3 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มผู้ถึงพร้อมด้วยคุณลักษณะ (เจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น) 2. กลุ่มอิทธิพล (คณะกรรมการบริหารการใช้น้ำ) และ 3. กลุ่มผู้พึ่งพิงผู้อื่น (สมาชิกที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุม) โดยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำนับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำและกลุ่มผู้ถึงพร้อมด้วยคุณลักษณะ ดังนั้น ในการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วม องค์กรผู้ใช้น้ำควรสร้างความสัมพันธ์แบบเครือข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักผ่านการพัฒนาทุนทางสังคมทั้งภายในและภายนอกกลุ่มผู้ใช้น้ำ

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน การระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

คำนำ

ภาคเกษตรกรรมนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างมาก เพราะมีการสร้างงานสูงกว่าร้อยละ 30 ของกำลังแรงงานของทั้งประเทศ ครอบคลุมประชากรถึง 13.8 ล้านคนจากจำนวนผู้มีงานทำทั่วประเทศทั้งหมด 38.8 ล้านคน (Office of Permanent Secretary for Ministry of Labour, 2021) และครอบคลุมพื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรถึง 149,251,941 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 46.54 ของพื้นที่ทั้งหมด (Office of Agricultural Economics, 2021) แต่ภาคการเกษตรกลับมีอัตราการเติบโตช้าและมีความเปราะบางสูงกว่าเศรษฐกิจภาคอื่น ๆ อย่างไม่รู้กี่ตาม นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในแนวทางการพัฒนาประเทศทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมที่เกิดจากแรงผลักดันดังกล่าวประการหนึ่ง คือการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันเกษตรกรไทย ด้านการบริหารจัดการน้ำชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม ตามรูปแบบคณะกรรมการจัดการชลประทานร่วม (joint management committee) ของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งต่อยอดมาจากความสำเร็จของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว อ. ด่านช้าง จ. สุพรรณบุรี ซึ่งได้รับรางวัลรองชนะเลิศ รางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชนจาก

องค์การสหประชาชาติ ประเภทการสร้างนวัตกรรม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกในปี พ.ศ. 2554

จากความสำเร็จดังกล่าว กรมชลประทานได้กำหนดนโยบายและดำเนินการขยายผลไปยังองค์กรผู้ใช้น้ำในโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่ทั่วประเทศ โดยในปีงบประมาณ 2563 มีองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งประกอบด้วย กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน 2,615 กลุ่ม และกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) จำนวน 40,358 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ชลประทานทั้งสิ้น 16.52 ล้านไร่ และกรมชลประทานได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า ในปีงบประมาณ 2566 จะเพิ่มกลุ่มพื้นฐานให้ได้เป็น 63,802 กลุ่ม ครอบคลุมพื้นที่ชลประทาน 24.95 ล้านไร่ แต่กระนั้น การประเมินความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำฯ ของกรมชลประทานทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2565 พบว่า องค์กรผู้ใช้น้ำที่มีความเข้มแข็งตามเกณฑ์ของกรมชลประทานมีเพียงร้อยละ 50 ขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานทั้งหมด (Royal Irrigation Department, 2022) ซึ่งสะท้อนถึงอุปสรรคในการพัฒนาขยายผลการบริหารการใช้น้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วม ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจกับอุปสรรคในการสร้างเสริมความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนา จึงมีความสำคัญต่อการเลือกแนวทางในการดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรผู้ใช้น้ำและโครงการชลประทานให้เข้มแข็งและยั่งยืน ทั้งนี้

งานวิจัยจำนวนมากสะท้อนให้เห็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่ม เช่น ผู้นำ เงินทุน ข้อมูลข่าวสารของกลุ่ม ฯลฯ (Adom and Simatele, 2022; Jiumpanyarach, 2022; Kirk and Shutte, 2004; Martiskainen, 2017)

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1. เพื่อค้นหาอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานในโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่ของกรมชลประทาน 2. เพื่อระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วม และ 3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความเข้มแข็ง และเป็นแบบอย่างให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำในโครงการชลประทานอื่น ๆ ทั่วประเทศ โดยการบูรณาการทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อสะท้อนถึงประเด็นด้านการบริหารองค์การบนพื้นฐานของทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่มีรากฐานความคิดของมูมมอชิงปัทสถาน (Donaldson and Preston, 1995; Mitchell *et al.*, 1997) และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทั้งในมิติของปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การตามแนวคิดของ Oliver (1990) และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของกลุ่มผู้ใช้น้ำกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักเหล่านั้น แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปิดข้อจำกัดของทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านทางความครอบคลุมในมูมมอชิงปัจจักษ์และมูมมอชิงเครื่องมือของทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกด้วย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนต่อไป

อุปกรณ์และวิธีการ

การศึกษานี้ประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาเฉพาะกรณีเชิงอธิบาย

(explanatory case study) เพื่อค้นหาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล (cause-and-effect relationships) ของปรากฏการณ์ที่เป็นกรณีศึกษานั้นคือ อุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน จากกรณีศึกษาหลายกรณีด้วยหน่วยวิเคราะห์ที่ฝังตรึง (multiple case study with embedded units) กล่าวคือ เป็นองค์กรผู้ใช้น้ำประเภทกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน (integrated water user group) ของโครงการชลประทานในทุ่งราบภาคกลางของประเทศไทย ซึ่งได้รับการประเมินในปีงบประมาณ 2565 จากกรมชลประทานให้อยู่ในระดับอ่อนแอ โดยดำเนินการวิจัยระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2565 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566

ประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการบริหารจัดการน้ำชลประทานของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานในทุ่งราบภาคกลางของประเทศไทย ที่มีผลการประเมินความเข้มแข็งในปีงบประมาณ 2565 จากกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้อยู่ในระดับอ่อนแอ จำนวนทั้งสิ้น 8 กลุ่ม ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานชลประทานที่ 10-12

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน (ซึ่งต่อไปเรียกว่า “กลุ่มผู้ใช้น้ำ”) ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาโพธิ์พระยา จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 3 กลุ่ม โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่วิจัยที่สำคัญ คือ 1. มีการจำกัดขอบเขตอย่างจำเพาะ กล่าวคือ กลุ่มผู้ใช้น้ำทั้ง 3 กลุ่ม มีที่ตั้งอยู่ในลุ่มน้ำเดียวกัน คือ ลุ่มน้ำท่าจีน มีผลการประเมินความเข้มแข็งจากกรมชลประทานให้อยู่ในระดับอ่อนแอ และอยู่ในพื้นที่ภายใต้ความรับผิดชอบของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาโพธิ์พระยา สำนักงานชลประทานที่ 12 ทั้งหมด 2. มีความ

หลากหลายและความเข้มข้นในประเด็นที่ศึกษาอย่างเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ มุ่งเน้นการค้นหาลักษณะของการบริหารจัดการน้ำชลประทานแบบมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และ 3. มีความเข้มข้นของกรณีศึกษา กล่าวคือ ในการศึกษาของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ทั้ง 3 กลุ่ม ผู้วิจัยลงไปเก็บข้อมูลภาคสนามในประเด็นเดียวกันในแต่ละพื้นที่ของกรณีศึกษานั้น เพื่อให้เห็นความเหมือนหรือความแตกต่างในประเด็นที่ศึกษา โดยมีรายละเอียด ดัง Table 1

Table 1. Key informants and size

Irrigation water users (IWU) groups	Number of persons		
	IWU committee members	IWU members	Irrigation officers
Group A	2	2	5 (shared responsibility)
Group B	2	2	
Group C	3	2	
Total	7	6	5

จาก Table 1 พบว่า มีจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้งสิ้น 18 คน โดยในแต่ละกลุ่มผู้ใช้น้ำ (กรณีศึกษา) แบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เป็น 3 กลุ่ม คือ ประธานหรือผู้บริหารกลุ่มบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 1) สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 2) และเจ้าหน้าที่ชลประทาน (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 3) โดยใช้วิธีการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (purposive sampling) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 1 และ 3 เนื่องจากต้องการความคิดเห็นเกี่ยวกับอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำชลประทานแบบมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ในขณะที่การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 2 ใช้วิธีการสุ่มแบบลูกโซ่ (snowball sampling) โดยได้รับคำแนะนำจากประธานหรือผู้บริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน หรือจากสมาชิกกลุ่ม เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นใน

หน่วยวิเคราะห์

ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 3 ข้อ มีหน่วยวิเคราะห์ ดังนี้

1) หน่วยวิเคราะห์หลัก คือ องค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานประเภทกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน (ประธานหรือผู้บริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำ)

2) หน่วยวิเคราะห์ย่อย คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำและเจ้าหน้าที่ชลประทาน)

ประเด็นต่าง ๆ ที่ได้รับข้อมูลมาจากกลุ่มตัวอย่างที่ 1 และ 3

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) ซึ่งประกอบด้วย 4 ส่วน คือ 1. ข้อมูลทั่วไปของโครงการวิจัย ลักษณะและวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และประเด็นจริยธรรมในการวิจัย 2. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สัมภาษณ์และสภาพทั่วไปของการสัมภาษณ์ 3. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ เช่น พืชหลักและผลผลิตของพื้นที่ที่ใช้น้ำชลประทาน จำนวนสมาชิกของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ฯลฯ และ 4. ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน เช่น บทบาทที่มีต่อการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วม ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานของกลุ่มผู้ใช้น้ำของท่าน ซึ่งประกอบด้วยด้านการจัดการน้ำชลประทาน

ด้านการดูแลบำรุงรักษา ด้านการบริหารงานภายในองค์กรผู้ใช้น้ำ ด้านการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ชลประทาน ฯลฯ ทั้งนี้จำนวนคำถามของแต่ละส่วนจะมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยขึ้นอยู่กับผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ เป็นสำคัญ โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 1 และ 3 ในขณะที่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 2 ใช้การสนทนากลุ่ม (focus group discussion) เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังสืบค้นเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิหลายแหล่งที่มีการเผยแพร่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้วยการตรวจสอบสามเส้าทั้งทางด้านข้อมูล (data triangulation) และวิธีการเก็บข้อมูล (method triangulation) เพื่อความน่าเชื่อถือ (credibility) ของการวิเคราะห์ข้อค้นพบ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การดำเนินการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ประกอบด้วย ช่วงที่ 1 เป็นการรวบรวมข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับโครงการชลประทานและกลุ่มผู้ใช้น้ำทั้ง 3 กลุ่ม จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เช่น เอกสารเผยแพร่และข้อมูลจากกรมชลประทาน เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพเบื้องต้นของโครงการชลประทานและเงื่อนไขทั่วไปของกรณีศึกษา ช่วงที่ 2 เป็นการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิในพื้นที่ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ชลประทานที่รับผิดชอบ และผู้บริหารของกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับการแนะนำเบื้องต้นจากเจ้าหน้าที่ชลประทาน (กรณีศึกษาที่ 1) และการจัดทำกรณีศึกษาเบื้องต้น (pilot case study) ผ่านทางการถอดเทปที่สัมภาษณ์และใส่รหัสแบบสรุปเพื่อตีความและอนุมานข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ในการนำข้อมูลที่ได้นำมาพิจารณาปรับปรุงชุดคำถามงานวิจัย (interview protocol) และนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลกับกรณีศึกษาที่ 2 และ 3 ต่อไป และช่วงที่ 3 เป็นการสรุปผลที่ได้จากช่วงที่ 1-2 เพื่อหาความเชื่อมโยงกับทฤษฎี ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยและอธิบายผลการศึกษา ทั้งนี้ การเก็บ

ข้อมูลทำโดยขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยพิทักษ์สิทธิ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยการแนะนำตัวและชี้แจงให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและปฏิบัติตามแนวทางจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาแก่นของเรื่อง (theme coding) ซึ่งได้จากการถอดเทปที่สัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อนำไปสู่การค้นหาลักษณะแบบแผนพฤติกรรม (pattern-matching) ของประเด็นและปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับแก่นของเรื่อง นั่นคือ อุปสรรคในการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำชลประทานแบบมีส่วนร่วม และระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานของกลุ่มผู้ใช้น้ำทั้ง 3 กลุ่ม อย่างเชื่อมโยงกับปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ ที่ส่งผลให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักเหล่านี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการน้ำชลประทานแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1. การวิเคราะห์เนื้อหาตามที่ปรากฏ (manifest content) ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลการประเมินความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำ ในปีงบประมาณ 2565 ของกรมชลประทาน จำนวน 4 ด้านหลัก คือ ด้านการจัดการน้ำชลประทาน ด้านการดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทาน ด้านการบริหารงานภายในองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน และด้านการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ชลประทาน 2. การจำแนกรายละเอียดย่อยที่ซ่อนเร้นอยู่ (latent content) ด้วยการวิเคราะห์ประสิทธิผลในการดำเนินงานรายด้าน โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์ระดับเข้มแข็งสูงสุดของการประเมินรายด้านนั้น ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นประเด็นในการวิเคราะห์และสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับอุปสรรครายด้านในการดำเนินงานของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่อไป 3. นำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนที่สองมาใช้ในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ใช้น้ำที่เป็นกรณีศึกษาที่หนึ่ง เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาเป็น

ตัวแบบการวิจัยเชิงกรณีศึกษา (case study protocol) สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำ อีก 2 กลุ่มที่เป็นกรณีศึกษา และ 4. วิเคราะห์เชื่อมโยงบริบทจากกลุ่มผู้ใช้น้ำทั้ง 3 กลุ่ม บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ข้อมูลข้ามกรณีศึกษา (cross-case analysis) เพื่อสะท้อนถึงการเน้นย้ำหรือขัดแย้งข้อมูลเดิมของข้อค้นพบที่ได้จากกรณีศึกษาทั้งหมด แล้วจึงนำไปสู่การสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (inductive reasoning) ต่อไป

ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา สามารถอธิบายตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ค้นหาอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำในโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่ของกรมชลประทาน จากการศึกษาองค์กรผู้ใช้น้ำ ทั้ง 3 กลุ่ม พบว่า อุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้ความเข้มแข็งองค์กรผู้ใช้น้ำถูกจัดอยู่ในระดับต่ำ โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ 1. ด้านการบริหารงานภายในกลุ่ม ประกอบด้วย 1.1) การขาดความชัดเจนของหน้าที่ความรับผิดชอบและระบบที่เป็นมาตรฐานในการบริหารกลุ่ม 1.2) การติดต่อสื่อสารภายในและภายนอกกลุ่มที่มีอย่างจำกัด และ 1.3) การขาดกฎระเบียบแบบแผนของกลุ่มในการร่วมรับผลประโยชน์หรือลงโทษผู้ฝ่าฝืน 2. ด้านการดูแลและบำรุงรักษาระบบชลประทาน ประกอบด้วย 2.1) ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่เนื่องจากภูมิประเทศบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ราบลุ่มต่ำทำให้น้ำในคลองส่งน้ำและคลองระบายไหลได้ช้า ต้นเขินง่าย และวัชพืชน้ำสามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว 2.2) แหล่งน้ำต้นทุนไม่เพียงพอเนื่องจากในพื้นที่รับผิดชอบของโครงการฯ ไม่มีแหล่งกักเก็บน้ำต้นทุน เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฯลฯ จึงต้องรอรับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหลัก ดังนั้นจึงอาจได้รับผลกระทบอย่างมากในช่วงฤดูฝน (ปริมาณน้ำมากเกินไป อาจประสบปัญหาน้ำท่วม เพราะเป็น

พื้นที่ลุ่มต่ำ) หรือฤดูแล้ง (ปริมาณน้ำน้อยเกินไป อาจประสบปัญหาการแย่งน้ำของผู้ใช้น้ำ) 3. ด้านการจัดการน้ำชลประทาน ซึ่งสะท้อนถึงความเชื่อมโยงกับข้อจำกัดด้านลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และวัตถุประสงค์ตั้งต้นของการก่อสร้างโครงการชลประทานในลุ่มน้ำท่าจีน ที่กำหนดให้เป็นการชลประทานแบบเสริมน้ำฝน (supplementary irrigation) เป็นสำคัญ ส่งผลให้การจัดการน้ำชลประทานในพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสอดคล้องกับความจำเป็นหลักในการใช้น้ำของเกษตรกรในพื้นที่ (ความจำเป็นรอง คือ เพื่อการประปา) ซึ่งส่วนใหญ่จะทำนาเป็นหลัก และ 4. ด้านการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ชลประทาน ผลการวิจัยพบว่าไม่ได้เป็นอุปสรรค เนื่องจากสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำมีความเห็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ชลประทานในด้านการบริหารจัดการน้ำอย่างมีส่วนร่วมในระดับพึงพอใจมาก ซึ่งเจ้าหน้าที่ชลประทานเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่นอกบริบทขององค์กรผู้ใช้น้ำ ที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานราชการภายนอกทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 ระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักและปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำในโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่ของกรมชลประทาน วัตถุประสงค์การวิจัยข้อนี้สะท้อนถึงมุมมองเชิงปทัสสถานและเชิงเครื่องมือของทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญ ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักขององค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานมีจำนวน 3 กลุ่ม (ดู Table 1) โดยทุกกลุ่มมีคุณลักษณะพื้นฐานด้านความชอบธรรมเหมือนกัน ในขณะที่คุณลักษณะด้านอื่น ๆ มีอย่างแตกต่างกัน ประกอบด้วย 1. กลุ่มผู้มีอิทธิพล เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีคุณลักษณะด้านความชอบธรรมและอำนาจ ซึ่งคือ “กลุ่มคณะทำงานบริหารการใช้น้ำฯ” ประกอบด้วยผู้บริหารกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน สมาชิก

กลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน (ที่เข้ามาประชาคม) อาสาสมัครชลประทาน (อส.ชล.) และเจ้าหน้าที่ชลประทาน 2. กลุ่มผู้ฟังผู้อื่น เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีคุณลักษณะด้านความชอบธรรมและการเรียกร้อง ซึ่งคือ กลุ่มสมาชิกผู้ใช้น้ำที่ไม่เข้าร่วมประชุมรับทราบข้อตกลงเรื่องการจัดสรรแบ่งปันน้ำหรือเข้าร่วมในกิจกรรมการดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานอย่างสม่ำเสมอ และ 3. กลุ่มผู้ถึงพร้อมด้วยคุณลักษณะ เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีคุณลักษณะครบถ้วนทุกด้านทั้งด้านอำนาจความชอบธรรม และการเรียกร้อง ซึ่งคือ “กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในพื้นที่ ในขณะที่มุมมองเชิงเครื่องมือ พบว่า คุณลักษณะด้านความชอบธรรมส่งผลให้การเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มคณะทำงานบริหารการใช้น้ำ และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้รับการยอมรับว่ามีความจำเป็นและส่งผลต่อเสถียรภาพขององค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เนื่องจากสามารถให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรแก่องค์กรผู้ใช้น้ำ เช่น การจัดสรรงบประมาณ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องน้ำระหว่างสมาชิกกลุ่ม ฯลฯ ในขณะที่คุณลักษณะด้านอำนาจของพวกเขาส่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการเติมเต็มด้านความไม่สมมาตรด้านทรัพยากรและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งสะท้อนบทบาทของกลุ่มคณะทำงานบริหารการใช้น้ำ ในการเป็น ‘ผู้สนับสนุนและประสานงาน’ และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการเป็น ‘ผู้ไกล่เกลี่ย’ เพื่อลดอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมการต่าง ๆ ขององค์กรผู้ใช้น้ำให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะด้านการเรียกร้องที่พบในกลุ่มผู้ฟัง สะท้อนถึงความต้องการของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ต้องการได้รับการตอบสนอง แต่ไม่เข้าร่วมในกิจกรรมหรือการประชาคมกลุ่ม จึงนำไปสู่การมีพฤติกรรมที่ขาดการจิตสำนึกถึงประโยชน์ส่วนรวม (collective action problem)

เช่น การใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยเกินขอบเขตที่ได้รับจัดสรร การขัดมติที่ประชุม ฯลฯ ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการน้ำตกต่ำลงได้

ส่วนที่ 3 เสนอแนะแนวทางในการบริหารองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีความเข้มแข็งและเป็นแบบอย่างให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำในโครงการชลประทานอื่น ๆ ทั่วประเทศไทย ในการพิจารณาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่า มีรูปแบบความสัมพันธ์ 2 รูปแบบ คือ 1. ความสัมพันธ์เชิงเดี่ยว (interaction) ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่หลวมที่สุดที่สะท้อนผ่านทางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำกับกลุ่มผู้ฟัง โดยสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (informing) เท่านั้น เพราะพวกเขาเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่อเมื่อมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนเอง และสิ้นสุดการมีส่วนร่วมเมื่อความต้องการของตนได้รับการตอบสนอง และ 2. ความสัมพันธ์ของชุดองค์การ (interorganizational set) ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกับกลุ่มคณะทำงานบริหารการใช้น้ำ และกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของชุดองค์การ พบว่า คณะทำงานบริหารการใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วม เพราะเป็นความรับผิดชอบโดยตรง ในขณะที่การมีส่วนร่วมของกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีเป็นครั้งคราวโดยการประสานงานของเจ้าหน้าที่ชลประทานและ อส.ชล. โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำระหว่างกลุ่มสมาชิก เพราะเป็นความรับผิดชอบในลำดับรองบนพื้นฐานของนโยบาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมในระดับการเข้าร่วมกิจกรรม (involving) เนื่องจากเงื่อนไขเปิดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการหรือแก้ไข

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้น้ำ เช่น การจัดรอบเวร การชุดลอกคูคลอง ฯลฯ ตามความจำเป็นและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ด้วยเหตุนี้ เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางการยกระดับความเข้มแข็งในการบริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างยั่งยืนด้วย ‘การพัฒนาทุนทางสังคม’ ซึ่งเป็นทุนที่ไม่สามารถจับต้องได้ทางกายภาพ (intangible capital) แต่เป็นระบบความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างปัจเจกบุคคลและเครือข่ายของกลุ่มสังคมนั้น ๆ บนพื้นฐานของความไว้วางใจ (trustworthiness) บรรทัดฐานของการปฏิบัติแบบช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (norms of reciprocity) และเครือข่ายทางสังคม (social network) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ กลุ่มผู้ใช้น้ำจัดเป็นองค์กรภาคประชาสังคม (civil society organization) ที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทานซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการบริหารจัดการน้ำชลประทานรวมตัวกันอย่างสมัครใจ และเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน ในกระบวนการตัดสินใจบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมชลประทาน ทั้งในด้านการวางแผนจัดสรรการใช้น้ำ การควบคุมดูแลให้ผู้ใช้น้ำได้รับการแบ่งปันอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และร่วมกันดูแลบำรุงรักษาระบบชลประทานตามที่ได้เห็นชอบร่วมกันหรือที่ได้กำหนดขึ้น ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักมีทั้งกลุ่มที่อยู่ภายในและภายนอกขอบเขตความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งสะท้อนผ่านความรับผิดชอบโดยตรงและในลำดับรอง ดังนั้น ในการพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ใช้น้ำ จึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนทางสังคมผ่านการดำเนินงานของหลายภาคส่วน ดังนี้

1. บทบาทของผู้บริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า การไม่มีโครงสร้างและแบบแผนการทำงาน

รวมทั้งกฎระเบียบที่พึงยึดถือปฏิบัติที่ชัดเจนของกลุ่ม ตลอดจนการสื่อสารที่ยังอยู่ในวงจำกัด เป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารงานของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ในกรณีศึกษา สมาชิกให้ความไว้วางใจเชื่อใจผู้บริหารกลุ่มอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรเสริมศักยภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารให้สามารถดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยการกำหนดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม (graduated sanction) ที่เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม เช่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและบทลงโทษที่สมาชิกที่ใช้น้ำร่วมกันต้องยึดถือและปฏิบัติตาม การระดมทุน และการเข้าร่วมในกิจกรรมบำรุงรักษาระบบชลประทาน เป็นต้น มีการติดต่อและกระจายข่าวสารในกลุ่มผู้ใช้น้ำด้วยช่องทางที่หลากหลายอย่างสม่ำเสมอ ฯลฯ เพื่อสร้างบรรทัดฐานและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการการใช้น้ำร่วมกัน

2. บทบาทของเจ้าหน้าที่ชลประทานด้านการปลูกฝังจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มผู้พึ่งพิงเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มว่ามักมีพฤติกรรมที่ขาดการจิตสำนึกถึงประโยชน์ส่วนรวม เช่น การใช้น้ำมากเกินความจำเป็น เป็นต้น ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ที่เป็นธรรมของสมาชิกเอง สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำต้องร่วมกันพิจารณากำหนดวิธีการจัดการตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน (collective choice arrangements) และกำหนดให้เป็นพันธะผูกพัน (commitment) อันจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้น้ำร่วมกันได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ชลประทานสามารถสื่อสารผ่านทาง อส.ชป. และให้ความรู้เพื่อพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น เช่น หน่วยงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ หน่วยงานส่งเสริมการเกษตร สถาบันการศึกษา ฯลฯ ควบคู่ไปด้วย

3. บทบาทของภาคีเครือข่ายในการพัฒนาความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกกลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น

ปลัดอำเภอ กำนัน ฯลฯ ในการบริหารจัดการน้ำมีค่อนข้างจำกัดและไม่ต่อเนื่อง แต่นับเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ทรงอิทธิพลอย่างยิ่ง เพราะมีคุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน ดังนั้น จึงควรยกระดับการมีส่วนร่วมและสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมากขึ้น ด้วยการทำงานเชิงหุ้นส่วนกับกลุ่มผู้ใช้น้ำในทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ ตั้งแต่การระบุปัญหา แสวงหาทางเลือก และกำหนดแนวทางแก้ไขร่วมกัน โดยมีเจ้าหน้าที่ชลประทานเป็นผู้ประสานงานกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ภายนอกขอบเขตโครงสร้างองค์การของกลุ่มผู้ใช้น้ำเหล่านี้ เพื่อลดความไม่แน่นอนของเงื่อนไขสภาพแวดล้อม ความไม่สมมาตรของข้อมูล และเพิ่มความชอบธรรม

เสถียรภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำ

การดำเนินงานทั้ง 3 ประเด็นที่กล่าวข้างต้นสามารถสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทุนทางสังคมทั้งภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ (bonding social capital) และนอกกลุ่มผู้ใช้น้ำ (bridging social capital) ในรูปแบบเครือข่าย (network) ที่จะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่จำเป็นซึ่งกันและกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยทุกฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการระดมทรัพยากรรวมไว้ด้วยกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังปรากฏใน Figure 1

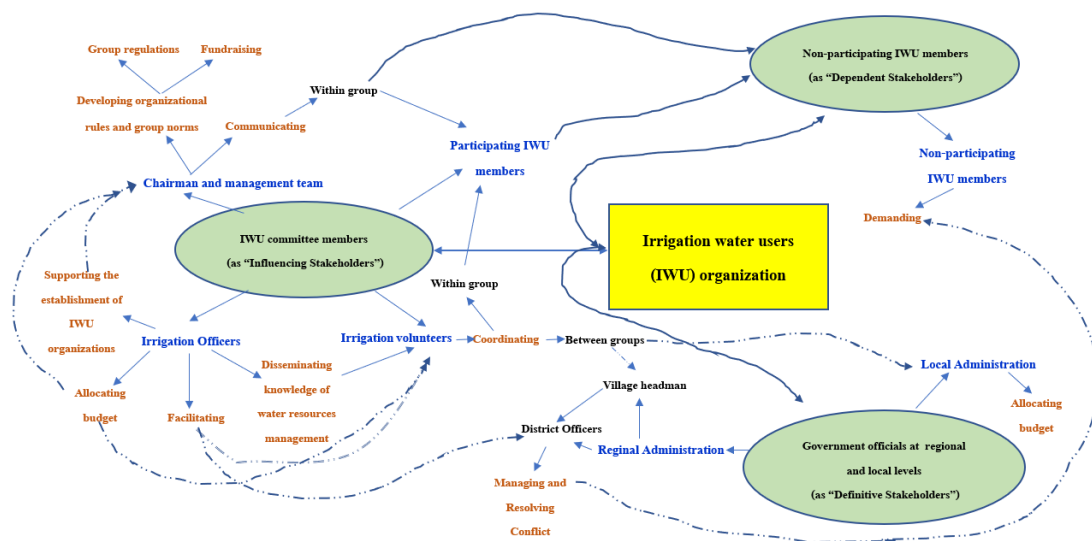


Figure 1. Proposed model for the development of participatory irrigation management in the Central Plain of Thailand

Note: —> Bonding social capital among primary stakeholders
 - - -> Bridging social capital between primary stakeholders

วิจารณ์

การบูรณาการทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การสะท้อนถึงความเกี่ยวข้องและเติมเต็มซึ่งกันและกันในบริบท

ของการศึกษาองค์การ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การไม่มีทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งรองรับ (Galaskiewicz, 1985) แต่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและมี

ความเชื่อมโยงกับการวิจัยทางธุรกิจ ซึ่งสะท้อนผ่านสาขาวิชาการจัดการเชิงกลยุทธ์และองค์การศาสตร์ (Koza and Lewin, 1998; Osborn and Hagedoorn, 1997) อย่างไรก็ตาม เมื่อนำแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมาเชื่อมโยงกับทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองด้านพฤติกรรมองค์การ ผ่านทางการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และบทบาทของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ กับองค์การ เพื่อตอบสนองความต้องการของทั้งองค์การและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงลดความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมที่องค์การเผชิญอยู่ถึงแม้ว่า Freeman *et al.* (2021) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งอยู่บนพื้นฐานของมุมมองเชิงปทัสสถาน ซึ่งคือการระบุกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ แต่ Donaldson and Preston (1995) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่าการประยุกต์ทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถดำเนินการได้ทั้งในมุมมองเชิงประจักษ์ เชิงปทัสสถาน และเชิงเครื่องมือ โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นสำคัญ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้มีความครอบคลุมทั้ง 3 มุมมองดังกล่าวและถึงแม้ว่า มุมมองเชิงประจักษ์เกี่ยวกับอุปสรรคในการบริหารจัดการน้ำชลประทานแบบมีส่วนร่วมจะสามารถพิจารณาได้จากผลการประเมินความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำที่กรมชลประทานเก็บข้อมูลเป็นประจำทุกปี แต่ผลการวิจัยชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นถึงรายละเอียดที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้ผลการประเมินความเข้มแข็งในแต่ละด้าน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างมีส่วนร่วมด้วยการลดหรือกำจัดอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้โดยเฉพาะอย่างด้านการบริหารงานภายในองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นด้านที่กลุ่มผู้ใช้น้ำทั้ง 3 กลุ่ม มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำที่สุด ซึ่งสะท้อนถึงการขาดศักยภาพของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการบริหารจัดการกลุ่มตนเอง ทั้งในด้านการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ การกำหนดแบบแผนและกฎระเบียบในการทำงาน การระดมทุน และการสื่อสาร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Adom and Simatele

(2022) ที่ระบุว่าความสามารถของกลุ่มในการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำของภูมิภาคแอฟริกาใต้ นับเป็นอุปสรรคพื้นฐานสำคัญที่ขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วม ในทำนองเดียวกัน Jiumpanyarach (2022) ที่พบว่าการขาดเงินทุนของเกษตรกรในชุมชนบ้านไร่-เขาดินอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน ในขณะที่งานวิจัยของ Worawongpongsa *et al.* (2021) ยืนยันว่าการรับรู้คุณค่า ความรู้ และการมีแหล่งข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ นอกจากนี้ มุมมองเชิงปทัสสถานสะท้อนถึงการพิจารณาคุณลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามแนวคิดของ Mitchell *et al.* (1997) ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก คือ ผู้ที่มีคุณลักษณะด้านความชอบธรรมเป็นพื้นฐานที่สำคัญ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักทุกกลุ่ม ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญมากที่สุดเพราะมีคุณลักษณะครบถ้วนทุกประการ รวมทั้งเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการควบคุมการต่อต้านของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักกลุ่มอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเชื่อมโยงกับการประยุกต์ใช้แนวคิดของ Oliver (1990) ในการวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่สะท้อนผ่านมุมมองเชิงเครื่องมือในการศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่พบว่าการมีส่วนร่วมของกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้สนับสนุนให้การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผู้ใช้น้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วยการแสดงบทบาทเป็น ‘ผู้ไกล่เกลี่ย’

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ผลการวิจัยพบว่ายังไม่ได้เป็นความสัมพันธ์แบบเครือข่าย แต่เป็นความสัมพันธ์รูปแบบเชิงเดี่ยวและชุดองค์การที่สะท้อนผ่านการมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารและระดับการเข้าร่วมกิจกรรม

ตามลำดับ แต่ทั้งนี้งานวิจัยหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการทำงานแบบเครือข่าย เช่น งานของ Chanhom (2021) พบว่าการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำสู่ความยั่งยืน และงานของ Meesiripan and Wongwatthanaphong (2021) แสดงให้เห็นว่าการทำงานร่วมกันของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรชุมชน ภาครัฐและภาคเอกชน สามารถรับมือและแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักแต่ละกลุ่มล้วนมีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอแนะการสร้างความสัมพันธ์แบบเครือข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการบริหารจัดการน้ำผ่านการพัฒนาทุนทางสังคมทั้งภายในและภายนอกกลุ่มผู้ใช้น้ำบนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและข้อมูลข่าวสาร และการทำกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการน้ำและบำรุงรักษาระบบชลประทานร่วมกันอย่างสมัครใจ

สรุป

การบริหารงานภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานในทุกๆ ภาคกลางของประเทศไทย โดยมีกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักจำนวน 3 กลุ่ม และมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารและการเข้าร่วมกิจกรรมเท่านั้น ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่พบในปัจจุบัน นั่นคือ ความสัมพันธ์เชิงเดี่ยวและความสัมพันธ์ของชุดองค์การ ตามลำดับ ดังนั้น เพื่อยกระดับความเข้มแข็งในการบริหารจัดการน้ำ การสร้างความสัมพันธ์แบบเครือข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักบนพื้นฐานของการพัฒนาทุนทางสังคมจึงเป็นแนวทางการพัฒนาการมี

ส่วนร่วมที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณโครงการศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ ภาคพิเศษ ภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่สนับสนุนทุนวิจัยและให้คำแนะนำในการดำเนินการวิจัยจนกระทั่งสำเร็จด้วยดี ขอขอบคุณโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาโพธิ์พระยา จ. สุพรรณบุรี ที่ให้การสนับสนุนในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญจาก 3 กลุ่มผู้ใช้น้ำที่เป็นกรณีศึกษา

เอกสารอ้างอิง

- Adom, R. K. and M. D. Simatele. 2022. The role of stakeholder engagement in sustainable water resource management in South Africa. *Natural Resources Forum* 46(4): 410-427.
- Chanhom, B. 2021. Guidelines for the development of public participation in water management towards sustainability. *Journal of Roi Kaensarn Academi* 6(6): 340-356. (in Thai)
- Donaldson, T. and L. E. Preston. 1995. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review* 20(1): 65-91.
- Freeman, R. E., S. D. Dmytriiev and R. A. Phillips. 2021. Stakeholder theory and the resource-based view of the firm. *Journal of Management* 47(7): 1757–1770.
- Galaskiewicz, J. 1985. Interorganizational relations. *Annual Review of Sociology* 11: 281-304.

- Jiumpanyarach, W. 2022. Participatory on agriculture: Ban Rai-Khao Din community, Kaeng Khoi district, Saraburi province. *Journal of Community Development and Life Quality* 10(2): 159-168. (in Thai)
- Kirk, P. and A. M. Shutte. 2004. Community leadership development. *Community Development Journal* 39(3): 234-251.
- Koza, M. P. and A. Y. Lewin. 1998. The co-evolution of strategic alliances. *Organization Science* 9(3): 255-264.
- Martiskainen, M. 2017. The role of community leadership in the development of grassroots innovations. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 22: 78-89.
- Meesiripan, S. and K. Wongwatthanaphong. 2021. Participatory management to cope with and solve flooding problems. *Journal of Roi Kaensarn Academi* 6(11): 317-331. (in Thai)
- Mitchell, R. K., B. R. Agle and D. J. Wood. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review* 22(4): 853-886.
- Office of Agricultural Economics. 2021. Land utilization in Thailand. (Online). Available: <https://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/socio/LandUtilization2564.pdf> (July 23, 2022). (in Thai)
- Office of Permanent Secretary for Ministry of Labour. 2021. Labour statistics yearbook 2021. (Online). Available: <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/FinalreportStatistics2564-for16Aug2565.pdf> (July 23, 2022). (in Thai)
- Oliver, C. 1990. Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of Management Review* 15(2): 241-265.
- Osborn, R. N. and J. Hagedoorn. 1997. The institutionalization and evolutionary dynamics of interorganizational alliances and networks. *Academy of Management Journal* 40(2): 261-278.
- Royal Irrigation Department. 2022. Results of performance evaluation of irrigation water users organizations in Thailand. (Online). Available: http://wug.rid.go.th/listname_rio_result_strength.php (September 30, 2022). (in Thai)
- Worawongpongsa, W., T. Wongsheeree and W. Manish. 2021. Factors affecting on participation in water resource management of people in Rang Bua subdistrict, Chom Bueng district, Ratchaburi province. *Journal of Community Development and Life Quality* 9(1): 170-182. (in Thai)