

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกันผลิต (Co-production) และนโยบายด้านความยั่งยืน (Sustainability policy) แสดงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดทั้งสอง ได้แก่

2.1 การร่วมกันผลิต (Co-production)

2.2 นโยบายสาธารณะ (Public policy) และการให้บริการสาธารณะ (Public service delivery)

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation)

2.4 ความยั่งยืนของนโยบาย

2.5 นโยบายสาธารณะและความยั่งยืนในการจัดการน้ำ

2.6 ฐานความรู้

2.7 ชีตความสามารถ

2.8 ข้อมูลพื้นฐานของ หมู่บ้านร่องแก อ. ปัว จ. น่าน และ ตำบลบ้านตุน อ.เมือง จ.พะเยา

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 การร่วมกันผลิต (Co-production)

การร่วมกันผลิต (Co-production) มีความหมายในมุมมองของการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ว่า การร่วมกันผลิต (Co-production) คือ การจัดบริการต่างๆ ที่มีความสม่ำเสมอ เป็นความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User) หรือสมาชิกอื่นๆ ในชุมชน ที่เป็นผู้ให้ทรัพยากรที่สำคัญในการบริการนั้น (Bovaird, 2007: 847) ในขณะที่ Brudney and England (1983: 59) ได้ให้ความหมายของการร่วมกันผลิต (Co-production) ตามกรอบของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง การ

รวมกันของกิจกรรมที่ตัวแทนภาครัฐและพลเมืองร่วมกันจัดบริการสาธารณะขึ้นอย่างเหนียวแน่น ซึ่งการมีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าวประกอบด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการจัดบริการสาธารณะแบบปกติบนฐานของวิชาชีพ และการผลิตของผู้รับบริการหรือผู้บริโภคบริการสาธารณะนั้นด้วยความสมัครใจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายคุณภาพหรือปริมาณของการบริการภาครัฐนั้น

จากคำนิยามดังกล่าวจึงกล่าวได้ว่าการร่วมกันผลิต (Co-production) เป็นกิจกรรมที่พลเมืองในฐานะผู้รับบริการสาธารณะมีความสมัครใจเข้าไปมีส่วนในการจัดทำ พร้อมกับได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระยะยาว โดยหวังให้บริการสาธารณะนั้นมีประสิทธิผลมากขึ้นกว่าการจัดบริการโดยภาครัฐเพียงลำพัง ดังนั้น การร่วมกันผลิต (Co-production) เป็นรูปแบบการให้บริการสาธารณะแบบหนึ่งซึ่งภาครัฐและพลเมืองได้ทำงานร่วมกันเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Wyborn et al., 2019) Strokosch and Osborne (2016) ได้แบ่งการร่วมกันผลิต (Co-production) ออกเป็นสามระดับ กล่าวคือ การร่วมกันผลิตแบบผู้บริโภค (Consumer co-production), การร่วมกันผลิตแบบมีส่วนร่วม (Participative co-production), และการร่วมกันผลิตแบบก้าวหน้า (Enhanced coproduction)

การร่วมกันผลิตแบบผู้บริโภค (Consumer co-production) คือ การร่วมกันผลิตขั้นพื้นฐานที่ผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยระดับที่มากขึ้นเป็นลำดับต่อไปของการร่วมกันผลิต (Co-production) คือ การร่วมกันผลิตแบบมีส่วนร่วม (participative co-production) ซึ่งจะมีระดับที่มากขึ้นไปสู่การวางแผน, การพัฒนาและร่วมประเมินผลกรให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะ ท้ายที่สุด การร่วมกันผลิตแบบก้าวหน้า (Enhanced coproduction) เป็นการเพิ่มบทบาทขึ้นในการร่วมออกแบบและร่วมสรรค์สร้างนวัตกรรมกรให้บริการซึ่งจัดเป็นการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะแบบใหม่

รูปแบบของการร่วมกันผลิต (Co-production) มีทั้งในลักษณะเดี่ยว (Individual) และแบบกลุ่ม (Collective groups of citizen) (Brudney et al., 1983) และบทบาทหน้าที่และปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ หรือ ข้าราชการ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User) หรือสมาชิกอื่นๆ ในชุมชน มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบอย่างที่ปรากฏในตารางด้านล่าง ยกตัวอย่าง ในระดับ การร่วมกันผลิตอย่างเต็มรูปแบบ (Full Co-production) เป็นความสัมพันธ์ที่ ผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User) มีความสัมพันธ์ทั้งเป็นผู้ร่วมกันให้บริการและร่วมกันออกแบบบริการสาธารณะ ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User) ในการร่วมกันผลิต (Co-production)

		ความรับผิดชอบในการออกแบบบริการ (Responsibility for design of services)		
		ผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) เป็นผู้วางแผนการให้บริการโดยผู้เดียว	ผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User)/ชุมชน ร่วมกันวางแผนการให้บริการ	ไม่มีผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) วางแผนการให้บริการ
ความรับผิดชอบในการให้บริการ (Responsibility for delivery of services)	ผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) เป็นผู้ให้บริการโดยผู้เดียว	การจัดบริการสาธารณะแบบดั้งเดิม (Professionals as sole service deliverers)	การจัดบริการสาธารณะโดยผู้ให้บริการวิชาชีพแต่ผู้รับบริการ/ชุมชนวางแผนและออกแบบบริการ (Professional service provision but user/communities in planning and design)	ผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพเป็นผู้ให้บริการโดยผู้เดียว (Professional as sole service deliverers)
	ผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User)/ชุมชน ร่วมกันให้บริการ	ผู้รับบริการร่วมจัดบริการสาธารณะโดยผู้ให้บริการวิชาชีพออกแบบบริการ (User co-delivery of professionally designed services)	การร่วมกันผลิตเต็มรูปแบบ (Full Co-production)	ผู้รับบริการ/ชุมชน จัดบริการสาธารณะโดยผู้ให้บริการวิชาชีพมีส่วนร่วมน้อย (User/community delivery of co-planned or co-designed services)
	ผู้รับบริการ (Service User)/ชุมชน เป็นผู้ให้บริการโดยผู้เดียว	ผู้รับบริการ/ชุมชน จัดบริการสาธารณะโดยผู้ให้บริการวิชาชีพออกแบบบริการ (User/community delivery of professionally designed services)	ผู้รับบริการ/ชุมชน จัดบริการสาธารณะที่มีการร่วมออกแบบหรือวางแผนบริการ (User/community delivery of co-planned or co-designed services)	การจัดบริการสาธารณะโดยชุมชนจัดการตัวเอง (Self-organizaed community provision)

ที่มา: แปลจาก User and professional roles in the design and delivery of services (Bovaird, 2007 as cited in Boyle & Harris 2009: 17)

จากตารางด้านบนจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์และสัดส่วนระหว่างความรับผิดชอบการออกแบบ/กำหนดบริการสาธารณะกับการจัดบริการสาธารณะสามารถกำหนดรูปแบบของระดับการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่ได้ 9 ระดับ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่าง การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามวิชาชีพ (Professionals) และ ผู้ใช้บริการ (Service users)/ชุมชน (Community) เป็นผู้ร่วมให้จัดบริการสาธารณะและร่วมกันออกแบบอย่างเท่าเทียม การร่วมกันผลิตในลักษณะนี้จะเรียกว่า การร่วมกันผลิตแบบเต็มรูปแบบ หรือ Full Co-production ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามวิชาชีพ (Professionals) เป็นผู้จัดบริการสาธารณะและกำหนดบริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีผู้ใช้บริการ (Service users)/ชุมชน (Community)มีส่วนร่วม สิ่งนี้ไม่จัดเป็นการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่หากแต่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional

professional service provision) หรือ ในกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามวิชาชีพ (Professionals) เป็นผู้ออกแบบ/กำหนดบริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียวและผู้ใช้บริการ (Service users)/ชุมชน (Community) เป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติแต่เพียงผู้เดียวแล้วนั้น ก็ไม่จัดแบบการร่วมกันผลิตเช่นกัน แต่นับเป็นการจัดบริการสาธารณะของประชาชนโดยมีรัฐเป็นผู้ออกแบบ (Users/Communities Delivery of professionally planned services) ดังนั้นตารางด้านบนจะเป็นประโยชน์ในการแยกแยะและจัดประเภทความทับซ้อนกันระหว่างการร่วมกันผลิตและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ลักษณะความเป็นจิตอาสา (Volunteerism) หรืออาสาสมัครในการร่วมกันผลิต (Co-production) ก็ยังเป็นลักษณะเด่นที่แยกแยะระหว่างจิตอาสาแท้กับการร่วมกันผลิต (Co-production) ออกจากกันได้ การร่วมกันผลิต (Co-production) นั้นจะลักษณะความเป็นจิตอาสา หรืออาสาสมัครในบริบทที่ผู้รับบริการ (Service User) นั้นได้รับผลประโยชน์ร่วมกันกับการที่เข้าไปมีส่วนร่วมกับการให้บริการสาธารณะนั้นๆ เช่น การที่ชุมชนร่วมกันติดตั้งกล่องวงจรปิดและไฟฟ้าไว้ที่ถนนหน้าบ้านเพื่อการรักษาความปลอดภัยในชุมชน ประชาชนผู้ซึ่งร่วมผลิตการบริการสาธารณะด้านการรักษาความปลอดภัยนั้น ได้ช่วยให้ชุมชนมีความหน้าอยู่ปลอดภัยมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนเหล่านั้นก็ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเช่นเดียวกัน ในประเด็นนี้เองที่การร่วมกันผลิต (Co-production) มีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับการร่วมให้บริการสาธารณะแบบจิตอาสา หรืออาสาสมัคร (Uzochukwu, 2018)

กล่าวโดยสรุปว่า การร่วมกันผลิต (Co-production) คือ การจัดบริการต่างๆ ที่มีความสม่ำเสมอ เป็นความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างผู้ให้บริการที่มีความเป็นวิชาชีพ (Professional service deliverer) และผู้รับบริการ (Service User) หรือสมาชิกอื่นๆ ในชุมชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ พร้อมกับได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระยะยาว โดยหวังให้บริการสาธารณะนั้นมีประสิทธิผลมากขึ้นกว่าการจัดบริการโดยภาครัฐเพียงลำพัง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากการเป็นจิตอาสา (Volunteerism)

## 2.2 นโยบายสาธารณะ (Public Policy) และการให้บริการสาธารณะ (Public service delivery)

ในปัจจุบันแนวคิดการให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) นั้นได้ห่างไกลไปจากการแยกสถานะระหว่างการผลิตบริการสาธารณะและการบริโภคบริการสาธารณะเหล่านั้นออกจากกันอย่างเด็ดขาดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และการให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) ก็ดี การให้บริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, อ้างใน อำนวย บุญรัตน์, 2558) ดังนั้น บริการสาธารณะก็คือผลิตภัณฑ์ (Product) ที่ออกแบบและผลิตโดยผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและผู้จัดบริการสาธารณะซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามวิชาชีพ (Professionals) และที่ถูกรับใช้จากผู้ให้บริการ (Service User) ซึ่งมีแนวคิดในยุคร่วมสมัยที่พยายามจะปรับสถานะเดิมของผู้รับบริการเพียงอย่างเดียว มาเป็นร่วมก่อร่าง (Shaper), ผู้ร่วมผลิต (Co-producer) และ ผู้ประเมินผล (Evaluator) บริการนั้นๆ (Radnor et al, 2014,) ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และการให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) จึงมีรูปแบบเสมือนนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมือ และการให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) เป็นผลผลิต

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้ไว้เพื่อความเข้าใจถึงทัศนคติและมุมมองที่หลากหลายมากขึ้นใน เช่น โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) ได้ให้ความหมายโดยทั่วไปของนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Dye, 2005) โดยสิ่งที่รัฐเลือกที่จะทำหรือไม่ทำนั้น กล่าวคือ กิจกรรมของรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งก็รวมถึงกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะไม่กระทำ ก็นับเป็นนโยบายสาธารณะได้เช่นกัน ในขณะที่นักวิชาการบางท่านมีมุมมองว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้น เช่น แอนเดอร์สัน (Anderson, 1984) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น ดังนั้น นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะนั่นเอง

การศึกษานโยบายสาธารณะมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อความเข้าใจถึงความเป็นมาและการดำเนินของนโยบายใดๆ นักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอวงจรนโยบายในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ในที่นี้ ผู้วิจัยขอสรุปโดยแบ่งวงจรนโยบายประกอบเป็นสี่ขั้นตอน คือ การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation), การนำนโยบายไปปฏิบัติ



(Policy Implementation), การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation), และ การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย (Policy Analysis) หากแต่กระบวนการนโยบายที่สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับ การร่วมกันผลิต (Co-production) ที่เด่นชัดได้แก่ การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะอธิบายรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่เปลี่ยนไปจากเดิมได้ด้วย

การกำหนดนโยบายด้านการจัดการน้ำ คือ กระบวนการแสวงหาปัญหาและทางเลือกทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนการตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดการน้ำและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ในขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) มักจะมีจุดเริ่มต้นจากการก่อตัวของปัญหาสาธารณะซึ่งต้องการได้รับการแก้ไข จึงนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหา สาธารณะนั้นๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้ มีขั้นตอนย่อยๆภายในแบ่งได้เป็น การกำหนดประเด็นปัญหา การพิจารณานโยบายเข้าสู่วาระ การกำหนดนโยบาย และการอนุมัตินโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยาพร หวังมหาพร, 2555) โดยเริ่มด้วยกระบวนการค้นหาและคัดกรองปัญหาว่าปัญหาใดเป็นสมควรได้รับการแก้ไข มีความสำคัญและมีผลกระทบกับผู้ใดบ้าง แล้วคัดเลือกปัญหาออกมาเป็นวาระนโยบาย ซึ่งกระบวนการคัดเลือกนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง โดยวิเคราะห์จากคำถามต่างๆ ที่จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้มากขึ้น เช่น ปัญหาคืออะไร เกี่ยวข้องกับใคร เกิดผลอย่างไรบ้าง และ หากจะมีการแก้ไขจะต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง น่าจะเกิดผลอย่างไร ใครเป็นคนได้ประโยชน์ ใครเป็นคนเสียประโยชน์ และจะส่งผลกระทบต่อใครบ้าง เป็นไปตามเป้าหมายแรกเริ่มหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์ปัญหาเรียบร้อยแล้วขั้นตอนต่อไปของการกำหนดนโยบายคือ การแสวงหาทางเลือกนโยบาย ซึ่งมักจะเรียกว่า ผู้นำเสนอทางเลือกนโยบาย ซึ่งจะมีหน้าที่นำเสนอโยบายต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย และวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายทั้งหมดที่มีให้มากที่สุด เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายที่ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องการ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนที่สองในวงจรนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะต่างๆไป ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของนโยบายนั้นๆ Pressman and Wildavsky (1973) ได้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่าเป็น กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องเกิดนโยบายขึ้นก่อน แล้วจึงมีกระบวนการนำไปปฏิบัติให้ได้ผลลัพธ์ตามมา ความสำคัญของขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การทำให้นโยบายที่ถูกกำหนดมาอย่างดีแล้ว สามารถนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลตรงกับเป้าประสงค์ของการกำหนดนโยบาย มีสภาพแวดล้อม/ปัจจัยภายในและภายนอกมากมายที่จะเอื้ออำนวยให้นโยบาย

ประสบความสำเร็จ หรือเป็นอุปสรรคที่ทำให้นโยบายล้มเหลว ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรศึกษา และแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ที่ดีของนโยบาย ปัจจัยดังกล่าวได้แก่ 1) สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในบางครั้งอาจอยู่เหนือการควบคุมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่น ภัยธรรมชาติ เป็นต้น ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของนโยบายได้ 2) เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน 3) การวางแผนทรัพยากรที่ต้องการใช้ 4) นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หรือหลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ 5) ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรงโดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกแซง 6) ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ 7) ความเข้าใจและเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์ 8) การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม 9) การติดต่อสื่อสารประสานงานอย่างเต็มที่ 10) ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง (มยุรี อนุমানราชชน, 2556)

การให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) องค์กรจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท คือ 1) บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ กล่าวคือเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐ ภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนร่วมได้เสียเหมือนกัน ภารกิจที่รัฐจัดทำ แล้วมีประสิทธิภาพมากกว่า หรือเป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณและเทคโนโลยีขั้นสูง รัฐจึงควรจัดทำ บริการสาธารณะประเภทนี้ 2) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการกระจายอำนาจในสองลักษณะ บริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำและบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) บริการสาธารณะจัดทำต่อเนืองกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบ เนื่องจากกิจการประเภทนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนและเป็นความต้องการร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ และ 4) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรเอกชน บริการสาธารณะของรัฐบางประเภทต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงให้เอกชนซึ่งมีความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, อ่างใน อำนวนย บุญรัตน์ไมตรี, 2558, หน้า 28) โดยตัวอย่างรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ การว่าจ้าง (Out Sourcing) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP) สหการ(Co-operative) และกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) เป็นต้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2559, หน้า 23)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บริการสาธารณะก็คือผลิตภัณฑ์ (Product) ที่ออกแบบและผลิตโดยผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและผู้จัดบริการสาธารณะซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามวิชาชีพ (Professionals) และที่ถูกรับใช้จากผู้ใช้บริการ (Service User) เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะต่อมวลชน ในมิติด้านการจัดการน้ำ การกำหนดนโยบายด้านการจัดการน้ำ คือ กระบวนการแสวงหาปัญหาและทางเลือกทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนการตัดสินใจทางเลือกที่ดีที่สุดในการจัดการน้ำและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ในด้านการนำนโยบายด้านการจัดการน้ำไปปฏิบัติ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า คือกระบวนการนำนโยบายที่ถูกกำหนดมาอย่างดีแล้ว สามารถนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลตรงกับเป้าประสงค์ในการจัดการน้ำ การจัดการน้ำเป็นการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่งซึ่งมีความจำเป็นต่อประชาชน อาจต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน นำไปสู่การมีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย

### 2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของการตัดสินใจ การเข้าร่วมกิจกรรม, การร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมที่เกิดจากกิจกรรมนั้น ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นการแจกจ่ายอำนาจให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ไม่มีอำนาจเพราะถูกกั้นออกจากกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจในเวลาหนึ่ง ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เป็นกลยุทธ์ซึ่งประชาชนได้เข้าไปมีส่วนในข้อมูลข่าวสาร การกำหนดเป้าประสงค์และนโยบายต่างๆ การใช้ทรัพยากรทางภาษี การร่วมปฏิบัติและแบ่งปันผลประโยชน์ (Arnstein, 1969) โดยการมีส่วนร่วมอาจแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน (Cohen & Uphoff, 1977, อ้างถึงใน สุทิน ทาวงศ์มา, 2544, น. 7 - 9) ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) 3) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการเป็นการประเมิน ปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่ และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการ และแผนงานและการเป็นก่อกำเนิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏ ในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการสลายทรัพยากร



(Resource Contribution) ได้แก่ การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์และ การให้คำแนะนำ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะช่วยให้ด้วยความเต็มใจ 2) การมีส่วนร่วมในการบริหารและ ประสานงาน (Administration and Coordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจูงบุคคลเข้ามามีส่วน ร่วมดำเนินการ การฝึกอบรม ผู้ที่จะเข้าปฏิบัติใน โครงการหรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจ เกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย 3) การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติใน โครงการ

3) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ 1) การมี ส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Material Benefits) ได้แก่ การเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน 2) การมี ส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (Social Benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น การได้บริการสาธารณะที่คุณภาพดีขึ้น 3) การมีส่วนร่วมกับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal Benefits) ได้แก่ ความนับถือตนเอง (Self-esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political Power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (Sense of Efficacy)

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวัดผล และวิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่องเพื่อหาแนวทางแก้ไข การทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่บทบาทดังกล่าวจะเป็นของ เจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นสิ่งสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของ นโยบายสาธารณะ หรือกิจกรรมของรัฐบาล ประชาชนมีสิทธิชอบธรรมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญใน การรับทราบข้อมูลข่าวสาร และสามารถแสดงเจตจำนงค์เสรีในการมีส่วนร่วมกับการกำหนด เป้าประสงค์และนโยบายต่างๆ โดยสามารถเข้าร่วมตามลำดับขั้น ได้แก่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making), การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation), การมีส่วนร่วมรับ ผลประโยชน์ (Benefits) และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

#### 2.4 ความยั่งยืนของนโยบาย

ความยั่งยืนของนโยบาย (Policy succession) คือ การต่อเนื่องของนโยบาย หรือ โครงการใด ที่เน้นผลลัพธ์ในระยะยาว ไม่มีการยุติไปกลางคัน ตรวจจับผลลัพธ์ของนโยบายยังไม่ปรากฏ ชัด ความยั่งยืนของนโยบายอาจหมายถึงการปรับแต่งวัตถุประสงค์, ลักษณะงานและรูปแบบองค์กร แต่ยังคงไว้ซึ่งเป้าประสงค์เดิม ความยั่งยืนของนโยบายสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่ผู้ให้บริการ

สาธารณะปรารถนาจะเกิดขึ้น (Hogwood and Peters, 1983 as cited in Gilley 2013) หลังจาก นำแนวคิดการร่วมกันผลิตมาเป็นกระบวนการหนึ่งในการให้บริการในรูปแบบที่ดึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและภาคีเครือข่ายเข้ามาร่วมผลิตบริการ ซึ่งก็คือบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้มาจากกระบวนการเหล่านี้เองยังได้มาซึ่งการขยายฐานความรู้ที่มีอยู่เพื่อใช้ในการ แก้ปัญหา อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงภาคีเครือข่ายที่มาร่วมผลิต งานอีกด้วย แต่กระบวนการการร่วมกันผลิตนั้นบ่อยครั้งแล้วประสบปัญหาในเรื่องความไม่ยั่งยืนของ โครงการ การเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ดังกล่าวมีขอบเขตกว้างและเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ หลากหลาย หากการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้สร้างมาตรฐานใหม่ให้เกิดขึ้นและนำไปใช้ได้จะทำให้ นโยบาย/โครงการยุติลง อีกทั้งกระบวนการการร่วมกันผลิตจะไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาที่เกิดขึ้น บางครั้งเป็นผลมาจากการจัดการฐานความรู้ที่ไม่ดี ดังนั้นแนวทางที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน ระยะยาวในระบบของสังคมได้มีผู้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

ในเบื้องต้น มีข้อเสนอแนะให้ผู้แสดงต่างๆ (Actors) พัฒนาตนเองเกี่ยวกับความรู้ที่ เกี่ยวข้องกับการร่วมกันผลิตบริการนั้นๆ เพื่อให้การจัดการรู้เป็นไปได้อย่างดี ทั้งจำเป็นต้องสร้างภาคี เครือข่ายใหม่ๆในการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในอนาคต อีกทั้งยังสนับสนุนให้แสวงหาทางเลือก อื่นๆ ในการพยายามทำกิจกรรมโดยพยายามไม่ยึดติดกับปัญหาเรื่องงบประมาณและเวลาของ โครงการ/นโยบาย เช่น การหาแหล่งเงินทุนสำรองอื่นๆ หรือการบูรณาการงานเข้ากับโครงการอื่น ยิ่ง ไปกว่านั้น ควรให้ความสำคัญกับจัดทำระบบการสื่อสารและวิธีการสื่อสารระหว่างผู้อำนวยการหน้าที่ใช้ ในการให้บริการกับหน่วยงานสนับสนุนอื่นๆในระดับที่สูงขึ้นไป ท้ายที่สุด ควรให้ความสำคัญบริบททาง สภาวะแวดล้อมที่มีอยู่ก่อนหน้าที่จะนำกระบวนการการร่วมกันผลิตเข้ามาใช้ รวมถึงระบบการบริหาร จัดการที่เป็นกิจวัตรประจำวันของผู้ให้บริการก่อนจะนำกระบวนการการร่วมกันผลิตมาใช้ เพื่อการ สร้างการเปลี่ยนแปลงที่ราบรื่นและค่อยเป็นค่อยไป แนวทางเหล่านี้สามารถนำไปสู่ความยั่งยืนของ นโยบายได้ (Wyborn et al, 2019)

กล่าวโดยสรุป ความยั่งยืนของนโยบายคือการดำเนินต่อของนโยบายโดยไม่ยุติไป กลางคัน โดยการเตรียมความพร้อมในด้านการจัดการความรู้ จัดการทรัพยากร อีกทั้งการสร้างภาคี เครือข่าย การจัดระบบการสื่อสาร และท้ายที่สุดในเรื่องการใส่ใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากการ มีส่วนร่วม หรือการร่วมกันผลิตเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างราบรื่นค่อยเป็นค่อยไป ส่งผลให้มีการ ดำเนินการต่อเนื่อง

## 2.5 นโยบายสาธารณะและความยั่งยืนในการจัดการน้ำ

การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน การจัดการน้ำไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม น้ำหลาก หรือน้ำแล้งนั้นไม่สามารถจัดการได้แบบเป็นเอกเทศไม่สามารถแก้ปัญหาได้ มีความจำเป็นต้องใช้หลักการ “บูรณาการ” ด้วยหลายวิธีหลายเทคนิค และผู้คนในสังคมทุกชุมชนยอมรับ จึงจะนำไปสู่การจัดการหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับน้ำได้อย่างสัมพันธ์กัน ปัจจุบันการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรน้ำ โดยมีวิธีคิดและดำเนินงานหลายด้านอย่างเป็นระบบเป็นองค์รวม มองเห็นเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นแล้วค้นหาแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบครบวงจร ในส่วนของการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน หมายถึง วิธีการบริหารจัดการที่เน้นให้ทุกส่วนของสังคมรู้ถึงคุณค่าของน้ำ ใช้น้ำอย่างพอประมาณมีเหตุผล เพื่อให้ทรัพยากรน้ำมีใช้อย่างทั่วถึง เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ มีความสมดุลทั้งปริมาณและคุณภาพ ซึ่งในการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จะต้องให้เป็นไปในลักษณะควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูให้มีความยั่งยืน ไม่เป็นไปอย่างสิ้นเปลืองหรือทำลายแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในการจัดการน้ำและทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดควรจัดการอย่างบูรณาการและมีความยั่งยืนนั้นต้องใช้ความรู้หลายสาขาวิชาเข้ามาจัดการ เช่น ด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมวิทยาและมนุษยวิทยา ฯลฯ ซึ่งในความหลากหลายของความรู้ต่างๆ นั้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (น้ำในบรรยากาศ น้ำบนผิวดิน น้ำบาดาล) ร่วมกับ ทรัพยากรดินและที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ (รวมสัตว์ป่าและพรรณพืช) ฯลฯ ภายในแต่ละลุ่มน้ำ (หรือเขตพื้นที่ที่กำหนด) จะต้องดำเนินไปอย่างเป็นเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย กิจกรรมที่สำคัญในการจัดการน้ำ คือ การจัดหา น้ำ เพื่อให้มีแหล่งน้ำใช้เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ การจัดสรรและการใช้น้ำที่มีอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม การอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร อนุรักษ์น้ำและแหล่งน้ำ การบรรเทาและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่เป็นเหตุทำให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน และการแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำ (ปราโมทย์ ไม้กลัด, 2557)

นโยบายสาธารณะในด้านการจัดการน้ำในประเทศไทยที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตราที่ 35 ได้กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ เกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บทการใช้ การพัฒนาการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ รวมถึงเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) เกี่ยวกับแผนงานและโครงการในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำ โดยในการจัดทำแผนแม่บทลุ่มน้ำ จะพิจารณา นโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 2.5.1. นโยบายระดับประเทศ

- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ (19) ประเด็นการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ
- แผนปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง ทรัพยากรน้ำ
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พัฒนาภาค)
- แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)
- แผนพัฒนาภาคและแผนพัฒนาเฉพาะเรื่อง
- นโยบายรัฐบาล

#### 2.5.1.1 การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตามภารกิจ

- แผนการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ (Area Based)
- แผนปฏิบัติการของหน่วยงาน (Function)

#### 2.5.1.2 ความต้องการของพื้นที่

- แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (Area)
- แผนปฏิบัติการของท้องถิ่น/อปท. (Area)

#### 2.5.1.3 ให้ความสำคัญกับแผนงาน/โครงการ ในระดับผลสัมฤทธิ์ถึงระดับ

ผลกระทบ

1) ตอบสนองต่อเป้าหมายหรือนโยบายในระดับประเทศ เช่น

-การมีใช้ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรในการผลักดันเพื่อให้บรรลุผลและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย เช่น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม เมืองหลักและเขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือ

-การกระจายความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ เช่น การจัดหา

อุปโภคบริโภคในชนบท

- ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดปริมาณน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศและ

สิ่งแวดล้อม



2) ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ ตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น

- แผนงาน/โครงการที่ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่จะต้องสามารถวัดผลการดำเนินงานได้อย่างน้อยในระดับผลสัมฤทธิ์ไปจนถึงผลกระทบ
- แผนงาน/โครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาระดับพื้นที่ที่เป็นความต้องการผลผลิตที่เกิดขึ้นจะต้องตอบสนองในเชิงความพึงพอใจหรือสามารถตอบผลสัมฤทธิ์ทางอ้อม

3) ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ เช่น

- การพัฒนาด้านทรัพยากรน้ำที่กระทบกับความจำเป็นพื้นฐาน การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ
- อาจรวมไปถึงความเป็นระเบียบของระบบนิเวศ การพัฒนาเมือง ชนบท และ สิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการเป็นเมืองหรือชุมชนน่าอยู่

กล่าวโดยสรุปคือ การจัดการจัดเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบหนึ่งซึ่งหากต้องการให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการน้ำจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมปัญหาและการตัดสินใจทางเลือกที่เหมาะสม อีกทั้งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องบูรณาการหลายวิธีหลายเทคนิค จากความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ เครือข่าย ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงจะนำไปสู่การจัดการหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับน้ำได้อย่างสัมพันธ์กัน

## 2.6 ฐานความรู้

ฐานความรู้ (Knowledge Base) คือ ฐานข้อมูลชนิดหนึ่งที่มีไว้เพื่อใช้ในการจัดการและการแบ่งปันความรู้ ผ่านกระบวนการต่างๆ ซึ่งจะสัมพันธ์กับระบบข้อมูล (Knowledge System) ซึ่งจะกล่าวรวมถึงทั้ง คุณค่าและมาตรฐาน, ญาณวิทยาและโครงสร้างที่ส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ความรู้ ศาสตร์ในด้านความยั่งยืน (Sustainability Science) ได้สร้างความท้าทายในการการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและความสัมพันธ์ของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล (Information) และผู้ตัดสินใจนโยบาย (Decision Maker) จากผู้สะสมข้อมูลและสร้างข้อมูลไปสู่การสะสมความรู้และฐานความรู้ใหม่ที่มาจากการร่วมกันผลิต (Co-production) ที่ โดยการสร้างข้อมูลใหม่ที่เป็นประโยชน์และนำไปใช้ได้นั้น ต้องการการออกแบบ โครงสร้าง หน่วยงานที่มารองรับ และกระบวนการร่วมกันผลิตที่ขับเคลื่อนใน

ระบบข้อมูล (Knowledge System) ในระบบข้อมูลนั้น การร่วมกันผลิตได้ปรากฏอยู่ในหลายชั้น ยกตัวอย่าง การร่วมกันออกแบบ (Codesign) การร่วมกันผลิต (Co-production) และการร่วมกันเผยแพร่ (Codissemination) (Wyborn et al., 2019, P. 6-7) กล่าวโดยสรุปได้ว่า การขยายฐานความรู้จึงมีความสัมพันธ์ในรูปแบบของเป็นผลลัพธ์ของการร่วมกันผลิต

ฐานความรู้ในเรื่องการจัดการน้ำนั้นจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชน ระบบความรู้และนโยบายที่มีอยู่เดิมในชุมชน, บรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ได้กล่าวถึงสิทธิของชุมชนว่าเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งมีสิทธิอันรักษณ์พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนตามที่กฎหมาย นอกจากนั้น ในมาตรา 56 ยังให้สิทธิบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายและคุณภาพชีวิตของตน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2540)

## 2.7 ขีดความสามารถ

ขีดความสามารถ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะที่ดีที่บุคลากรพึงมีในการปฏิบัติงาน คุณลักษณะดังกล่าวจึงไม่ใช่คุณลักษณะทั่วไป แต่เป็นคุณลักษณะที่ทำให้บุคลากรผู้นั้นทำงานได้โดดเด่นกว่าผู้อื่น McClelland (1993) (อ้างอิงใน สุกัญญา รัตมีธรรมโชติ, 2549) ให้ความหมายของขีดความสามารถไว้ว่า หมายถึง บุคลิกลักษณะที่เป็นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนในการทำนายผลการปฏิบัติงานที่ดีและ/หรือตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในงาน ขีดความสามารถประกอบด้วยแรงขับ (Motives) ลักษณะ (Traits) แนวคิด/ความคิดของตน (Self-Concepts) ทศนคติ (Attitude) หรือคุณค่า (Values) ความรู้ในเนื้อหา (Content Knowledge) หรือ ความรู้-ความคิด (Cognitive) หรือทักษะเชิงพฤติกรรม (Behavioral Skills) ที่สามารถวัดได้หรือเชื่อถือได้ซึ่งประกอบกันทำให้บุคคลแต่ละคนได้รับความสำเร็จในการทำงานแตกต่างกันได้ มีการแบ่งโมเดลขีดความสามารถ (Competency) ไว้มากมายหลายรูปแบบ ซึ่งธำรงค์ดี คงคาสวัสดิ์ (2548) สรุปประเภทของขีดความสามารถ ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

1) ขีดความสามารถหลัก (Core Competency) ขีดความสามารถหลักอาจเป็นได้ทั้งขีดความสามารถขององค์กรและบุคลากรในองค์กร ซึ่งขีดความสามารถของทั้งสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกัน แต่มีความสัมพันธ์กัน

2) ขีดความสามารถในงาน (Functional Competency) หมายถึง ขีดความสามารถอื่นที่ไม่ใช่ขีดความสามารถหลัก ซึ่งเป็นคุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่กำหนดขึ้นสำหรับผู้ปฏิบัติงาน และเป็นคุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่องค์กรต้องการสำหรับแต่ละตำแหน่งงานที่แตกต่างกันไปเพื่อให้ปฏิบัติงานในตำแหน่ง งานนั้นๆได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ความสามารถที่กำหนดขึ้นตามตำแหน่งงาน (Functional Competency) ซึ่งแต่ละตำแหน่งงานอาจจะมีบางตัวที่เหมือนกัน หรือบางตัวที่ต่างกันหรืออาจไม่เหมือนกันทั้งหมดเลยก็ได้

ในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ หากจะวัดขีดความสามารถในงาน อาจจะต้องพิจารณาความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำ โดยกรมชลประทานได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานในเขตพื้นที่ชลประทานให้เป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกษตรกรได้มีส่วนร่วมในการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน อีกทั้งมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม การส่งน้ำและบำรุงรักษาขององค์กรผู้ใช้น้ำและคณะกรรมการจัดการชลประทานวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร, การประชุม, การอบรม, เวทีประชาคมและศึกษาดูงาน ในส่วนของตัวชี้วัดเรื่องความความเข้มแข็งของการบริหารจัดการของกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานประกอบไปด้วย ด้านการจัดการน้ำชลประทาน, ด้านการดูแลและบำรุงรักษา, ด้านการบริหารงานภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำ และด้านการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ชลประทาน โดยด้านการจัดการน้ำชลประทาน, ด้านการดูแลและบำรุงรักษา, และด้านการบริหารงานภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนโดยตรง (กรมชลประทาน, 2562)

## 2.8 ข้อมูลทั่วไปของกรณีศึกษา

### 2.8.1 กรณีศึกษาการจัดการน้ำชุมชนบ้านร้องแง ต.วรรณคร อ.ป่า จ.น่าน

หมู่บ้านร้องแง เป็นหมู่บ้านขนาดเล็กตั้งอยู่ในตำบล วรรณคร อำเภอป่า ในจังหวัดน่าน จังหวัดน่านมีพื้นที่ 11,472 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 7.17 ล้านไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ป่าไม้และภูเขา ร้อยละ 47.94 พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ร้อยละ 39.24 พื้นที่ทำการเกษตร ร้อยละ 12.22 พื้นที่อยู่

อาศัยและอื่นๆ ร้อยละ 0.60 สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา มีพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ พื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำของจังหวัดน่านมี เพียงส่วนน้อย จะกระจุกกระจายอยู่ตามหุบเขาในอำเภอต่างๆ มีแม่น้ำน่านที่เป็นเสมือนเส้นเลือดของชาวน่าน ต้นกำเนิดจากตอยขุนน้ำน่าน ตำบลบ่อเกลือเหนือ อำเภอบ่อเกลือ ซึ่งจะไหลขึ้นเหนือไปทางอำเภอทุ่งช้าง ก่อนจะไหลลงใต้ที่มีสภาพเป็นที่ราบลุ่มในเขตอำเภอบัว ท่าวังผา เมืองน่าน เวียงสา หลังจากนั้นจะไหลลงไปยังจังหวัดอุตรดิตถ์ พิษณุโลก และจังหวัดพิจิตร จังหวัดน่าน แบ่งการปกครองออกเป็น 15 อำเภอ 99 ตำบล 848 หมู่บ้าน ประชากร รวมทั้งสิ้น 477,381 คน

**2.8.1.1 ตำบลวรนคร** ตำบลวรนคร ตั้งอยู่ ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอำเภอบัว และอยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดน่าน มีพื้นที่ 23.9 ตารางกิโลเมตร หรือ 14,937.5 ไร่ อาณาเขตตำบลมีรูปร่างคล้ายสี่เหลี่ยมผืนผ้า วางตัวในแนว ตะวันออก-ตะวันตกจนวนประชากรทั้งหมด 5,918 คน แยกเป็นชาย 2,962 คน หญิง 2,956 คน จำนวนครัวเรือน 1,925 หลังคาเรือน ตำบลวรนครมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ข้างเคียง ดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลบัวและตำบลสถาน อำเภอบัว ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลปากกลางและตำบลศิลาแลง อำเภอบัว ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลภูคา อำเภอบัว ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบัว อำเภอบัว

ตำบลวรนครเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอบัว จังหวัดน่าน ตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของตัวอำเภอ

- ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลบัวและตำบลสถาน อำเภอบัว
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลภูคา อำเภอบัว
- ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลปากกลางและตำบลศิลาแลง อำเภอบัว
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบัว อำเภอบัว

1) **การปกครองส่วนภูมิภาคของตำบลวรนคร** แบ่งการปกครองเป็น 8 หมู่บ้าน ได้แก่

- หมู่ 1 บ้านตีด
- หมู่ 2 บ้านเก็ด
- หมู่ 3 บ้านมอน
- หมู่ 4 บ้านแก้มราษฎร์พัฒนา
- หมู่ 5 บ้านแก้ม



- หมู่ 6 บ้านสวนดอก
- หมู่ 7 บ้านร้องแง
- หมู่ 8 บ้านดอนแก้ว

## 2) การปกครองส่วนท้องถิ่น

- เทศบาลตำบลปัว มีพื้นที่ครอบคลุม 3 หมู่บ้าน คือหมู่ 4, 5 และ 6
- องค์การบริหารส่วนตำบลวรรณคร มีพื้นที่ครอบคลุมหมู่บ้านที่เหลือ

(องค์การบริหารส่วนตำบลวรรณคร, ม.ป.ป)

บ้านร้องแง หรือ หมู่ที่ 7 เป็นกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยเลือกเป็นหน่วยที่ใช้ในการทำการศึกษารากฐานการณเชิงลึก เนื่องจากชุมชนร้องแงประสบความสำเร็จในด้านการบริหารจัดการน้ำโดยชุมชน โดยหมู่บ้านร้องแงมีลักษณะทางกายภาพดังต่อไปนี้

หมู่บ้านร้องแงอยู่นอกเขตชลประทาน ใช้น้ำฝนและน้ำจากแม่น้ำข้าง สภาพภูมิประเทศที่ราบลุ่ม สภาพดินเป็นดินเหนียวปนทราย พื้นที่ชุมชน รวม 1,525.25 ไร่ ประชากร 245 ครัวเรือน 851 คน ประชาชนส่วนส่วนใหญ่ประกอบเกษตรกรรมและอาชีพอื่นๆประปราย คิดเป็นประกอบอาชีพเกษตรกรรม 80% รับจ้าง และรับราชการ 20% ของประชากรในหมู่บ้านโดยเฉลี่ยปริมาณน้ำฝนในพื้นที่เฉลี่ย 1,467.4 มม./ปี

### 2.8.1.2 สภาพทั่วไปของพื้นที่

#### 1) ลักษณะทางกายภาพ

ลักษณะภูมิประเทศของตำบลวรรณคร เป็นแอ่งที่ราบที่อยู่ระหว่างเทือกเขาสูงด้านตะวันออกและเนินเขาเตี้ยๆด้านตะวันตก เทือกเขาสูงด้านตะวันออกวางตัวในแนวเหนือ-ใต้ ส่วนเนินเขาเตี้ยๆ ด้านตะวันตกวางตัวอยู่ในแนวตะวันตกเฉียงเหนือ-ตะวันออกเฉียงใต้ ทางน้ำสายหลักได้แก่ น้ำข้างที่ไหล มาจากตอยภูคาที่อยู่ห่างไปบนเทือกเขาสูงด้านตะวันออกของตำบล ทางน้ำสาขาที่สำคัญ ได้แก่ ห้วยคุณ และห้วยปรางค์ (เรื่องเดียวกัน)

#### 2) บรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม

หมู่บ้านร้องแง ตั้งอยู่ใน ตำบลวรรณครอำเภอปัว จังหวัดน่าน เป็นชุมชนชาวไทลื้อที่มีประวัติศาสตร์มายาวนาน ในปัจจุบัน ชาวบ้านยังคงอนุรักษ์ไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงานของชุมชนดั้งเดิม ชื่อของหมู่บ้าน คำว่า “ร้องแง” นี้มีที่มาจากคำว่า “ฮ่อง” เป็นภาษาไทลื้อ แปลว่า ร่องน้ำ

กอบกับในชุมชนมีต้น “มะแง” หรือ “แง” อยู่เป็นจำนวนมาก มีผลเท่าลูกมะนาว ผิวเกลี้ยงมีจุดคล้ายมะกรูด มีรสเปรี้ยว มักขึ้นอยู่ตามลำเหมือง หมู่บ้านนี้จึงได้ชื่อเรียกว่า “บ้านฮ่องแง” ต่อมาเปลี่ยนเป็นชื่อ “บ้านร่องแง” ในที่สุด (ธงทอง จันทรางศุ, 2562) โดยในปัจจุบันยังคงดำรงเอกลักษณ์ไว้ซึ่งวัฒนธรรม และประเพณีที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ จึงเป็นแหล่งอารยธรรมที่สำคัญแห่งหนึ่งในอำเภอปัว เนื่องจากพื้นที่บ้านร่องแง เป็นพื้นที่ชนบท เป็นหมู่บ้านขนาดกลางของ ตำบลวรรณคร ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนพื้นถิ่นดั้งเดิม มีความสนิทสนมแบบพี่น้องเครือญาติในลักษณะเกี่ยวดองกัน มีความรัก และมีความเอื้อเฟื้อต่อกัน ที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนสามารถฝากกันได้ ชุมชนยังคงมีความเป็นชนบท แม้ว่าทางด้านกายภาพจะเปลี่ยนแปลงไป ผู้นำและปราชญ์ชาวบ้านยังมีความสำคัญและเป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชน และการสืบสานวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ รวมทั้งยังถ่ายทอดภูมิปัญญาองค์ความรู้ให้แก่เยาวชนรุ่นหลังได้ เช่น การสอนภาษาไทย การตีกลองสะบัดชัย ดนตรีไทย ศิลปะการ ฟ้อนแง๊น ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก อาชีพพอผ้า รับราชการ และรับจ้างทั่วไป เป็นอาชีพรอง คนในชุมชนมีวิถีชีวิตแบบเรียบง่าย ประหยัด มัธยัสถ์ และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตามแบบวิถีชีวิตชาวชนบท

### 2.8.1.3 นโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม

ชุมชนหมู่บ้านร่องแงยึดถือการบริหารจัดการน้ำตามหลัก “มังรายศาสตร์” ในรูปแบบเหมืองฝาย นับเป็นมรดกตกทอดแก่ชาวไทล้านนา กลายเป็นกติกาน้ำที่ชาวบ้านใช้ร่วมกันในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร หัวใจของระบบเหมืองฝายคือการกระจายและแบ่งปันน้ำใช้อย่างเท่าเทียม ตั้งแต่ลำน้ำสายใหญ่ผันมาสู่ลำเหมืองย่อยๆ จนสุดปลายหมู่บ้าน การจัดสรรน้ำให้กับคนที่อยู่ท้ายเหมืองฝายที่ชาวบ้านจะมีสัญญาประชาคมร่วมกันของผู้ใช้น้ำว่า จะต้องมีการจัดการดูแลซ่อมแซมเหมืองฝายร่วมกันทุกๆ ปี รวมไปถึงมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบเหมืองฝาย เมื่อมีการละเมิดกฎระเบียบของเหมืองฝายคนที่ทำหน้าที่พิจารณาโทษ ชาวบ้านเรียกว่า ‘แก่ฝาย’ ‘แก่ฝาย’ เป็นบุคคลสำคัญที่ถูกเลือกมาจากชุมชนผู้ใช้น้ำจากเหมืองฝาย (สุมาตกร ภูลายยา, ม.ป.ป.) จะมีการทำ “สัญญาเหมืองฝาย” ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในหมู่สังคมน้ำของชาวล้านนาว่าเป็นกฎข้อบังคับ ที่สมาชิก ผู้ใช้น้ำและหัวหน้าเหมืองฝาย

### 2.8.1.4 ชุมชน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงาน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการร่วมกันผลิตการจัดการน้ำชุมชนบ้านร่องแง ได้แก่

- ชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วยประชากร 245 ครัวเรือน 851 คน

- กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งเป็นกลุ่มประชาสังคม ในรูปแบบหน่วยงาน ภาคเอกชน และหน่วยงานไม่หวังผลตอบแทน ได้แก่ มูลนิธิอุทกพัฒน์ในพระบรมราชูปถัมภ์, กองทุนฮอนด้าเคียงข้างไทย, มูลนิธิอาสาเพื่อนพึ่งกายามยาก เป็นต้น

- หน่วยงานราชการซึ่งมีส่วนในการปกครองโดยตรงในการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อุทยานแห่งชาติตอยภูคา, หน่วยจัดการต้นน้ำน้ำข้าง ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำ, สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เป็นต้น

### 2.8.1.5 การแทรกกลางของการร่วมกันผลิต

จากการที่ชุมชนหมู่บ้านร่องแง่นมีนโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมาอยู่ก่อนหน้าและชุมชนยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานาน ตลอดจนบรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นส่วนส่งเสริมให้ชุมชนเห็นความสำคัญกับเรื่องน้ำ เพราะเป็นหัวใจของการประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ของชุมชน ทุนทางสังคมที่เข้มแข็งของหมู่บ้านร่องแง่นเองเป็นจุดสำคัญที่ดึงดูดความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆเข้ามาร่วมผลิตบริการสาธารณะ กล่าวคือ การจัดการน้ำ โดยการแทรกกลางของการร่วมกันผลิตมาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในชั้นตอนและกิจกรรมที่แตกต่างกัน

## 2.8.2 กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำตำบลบ้านต๋อน อ.เมือง จ.พะเยา

### 2.8.2.1 ตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ตั้งอยู่บนพื้นที่ลาดเอียงจากอุทยานแห่งชาติตอยหลวง ทอดยาวสู่กว๊านพะเยา มีน้ำแม่ต๋อนเป็นลำห้วยสายหลักไหลผ่านชุมชนตำบลบ้านต๋อน ที่มีทั้งสิ้น 11 หมู่บ้าน ประชากร 5,462 คน 1,683 ครัวเรือน เมื่อปี พ.ศ. 2515 – 2520 ชาวบ้านบางส่วนบุกรุกป่าต้นน้ำและทำไร่เลื่อนลอย ในพื้นที่กว่า 1,500 ไร่ ส่งผลให้ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคและน้ำเพื่อการเกษตร ลำห้วยและแหล่งน้ำตื้นเขิน ทำให้ไม่สามารถเก็บสำรองน้ำได้เท่าที่ควร ทำให้ตำบลบ้านต๋อนประสบปัญหาน้ำแล้ง น้ำหลากเป็นประจำทุกปี

ตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา มีเขตพื้นที่ติดต่อดังนี้

- ทิศเหนือ ติดกับ ต.บ้านสา อ.เมือง จ.พะเยา
- ทิศใต้ ติดกับ ต.แม่ยาว อ.เมือง จ.พะเยา
- ทิศตะวันออก ติดกับ ต.แม่ใส อ.เมือง จ.พะเยา
- ทิศตะวันตก ติดกับ จ.ลำปาง

### 2.8.2.1 การปกครองส่วนภูมิภาค

ตำบลบ้านตู่ เป็นตำบลอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมืองพะเยา ซึ่งประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน ได้แก่

- หมู่ 1 บ้านตู่ใต้
- หมู่ 2 บ้านตู่กลาง
- หมู่ 3 บ้านตู่กลาง
- หมู่ 4 บ้านบัว
- หมู่ 5 บ้านห้วยหม้อ
- หมู่ 6 บ้านห้วยลิก
- หมู่ 7 บ้านตู่ใต้
- หมู่ 8 บ้านสันกว๊าน
- หมู่ 9 บ้านเหล่า
- หมู่ 10 บ้านทุ่งกิว
- หมู่ 11 บ้านห้วยลิก

#### 2.8.2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู่ดูแลทั้งหมด 11 หมู่บ้าน ตามรายละเอียดในหัวข้อการปกครองส่วนภูมิภาค

ตำบลบ้านตู่มีสภาพพื้นที่ราบเรียบหรือค่อนข้างราบเรียบถึงเนินเขา มีความสูงจากระดับทะเลปานกลาง 400-1,500 เมตร โดยด้านทิศตะวันตกเป็นเนินเขา เป็นพื้นที่ต้นน้ำของห้วยแม่ตู่ไหลเข้าอ่างเก็บน้ำแม่ตู่ ไปลงกว๊านพะเยา ส่วนทางด้านทิศตะวันออกเป็นที่ราบลุ่ม สภาพทั่วไปของตำบลบ้านตู่ ได้แก่ แหล่งน้ำ โครงสร้างพื้นฐาน การประกอบอาชีพ (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตู่ ม.ป.ป)

#### 2.8.2.1 สภาพทั่วไปของพื้นที่

##### 1) ลักษณะทางกายภาพ

มีสภาพพื้นที่ราบเรียบหรือค่อนข้างราบเรียบถึงเนินเขา มีความสูงจากระดับทะเลปานกลาง มีการคมนาคมที่สะดวกมีเส้นทางหลัก ที่สามารถเข้ามาสู่ตัวอำเภอเมืองพะเยาได้มีรายละเอียดดังนี้ ถนนทางหลวงหมายเลข 1193 สายแม่่นาเรือแม่ใจ- ถนนภายในตำบล - ถนนลูกรัง



จำนวน 30 สาย - ถนนคอนกรีต จำนวน 65 สาย - ถนนลาดยาง จำนวน 3 สาย ไฟฟ้ามีใช้ครบทุกครัวเรือน ไฟกึ่งสาธารณะ จำนวน 424 จุด ประปาหมู่บ้านที่ส่งน้ำไปใช้ในครัวเรือน จำนวน 19 แห่ง (กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (2563)

แหล่งน้ำใช้ในครัวเรือนและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ตำบลบ้านตุนมีแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ได้แก่ ฝาย จำนวน-24 แห่ง บ่อน้ำตื้น จำนวน 807 บ่อ บ่อโยก จำนวน 6 บ่อ อ่างเก็บน้ำ จำนวน 3 แห่ง ประปาหมู่บ้าน จำนวน 19 แห่ง สถานีสูบน้ำ จำนวน 1 แห่ง บ่อบาดาล จำนวน 12 แห่ง ประปาภูเขา จำนวน 2 แห่ง และสระน้ำ สาธารณะ จำนวน 8 แห่ง

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์เพื่อจำหน่ายและบริโภค รับจ้างทำงานนอกพื้นที่รวมทั้งแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ รับราชการ บริการด้านโฮมสเตย์ ประกอบร้านอาหารคาราโอเกะ/การประกอบอาชีพ อาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่ รองลงมา เลี้ยงสัตว์ เช่น เลี้ยงไก่ เป็ด โค สุกร กระบือ เพื่อจำหน่ายและบริโภคเองในครัวเรือน ประมงทุกชนิด มีเนื้อที่เลี้ยง 104.25 ไร่ 8.1.2) การพาณิชย์และกลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน จำนวน 7 กลุ่ม ดังนี้ 1. กลุ่มเครือข่ายสายใยรัก 2. กลุ่มเลี้ยงโคพื้นเมืองหมู่ที่ 4 บ้านบัว 3. กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 7 บ้านตุนใต้ 4. กลุ่มกสิกรรมไร้สารพิษหมู่ที่ 3 บ้านตุนกลาง 5. กลุ่มเลี้ยงโคหมู่ที่ 6 บ้านห้วยลึก 6. กลุ่มเพาะเห็ดและแปรรูปหมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 3 บ้านตุนกลาง 7. กลุ่มผักตบชวาบ้านห้วยลึก (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตุน ม.ป.ป)

น้ำผิวดิน 1) แหล่งน้ำตามธรรมชาติ ได้แก่ กว๊านพะเยา ห้วยแม่ตุน ห้วยแม่แ่ 2) การพัฒนาแหล่งน้ำ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำแม่ตุน แหล่งน้ำในไร่นานอกเขตชลประทาน จำนวน 32 บ่อ 3.2.2 น้ำใต้ดิน ในปัจจุบันมีบ่อบาดาลจำนวน 17 บ่อ (กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2563)

แหล่งน้ำสำคัญในตำบลห้วยตุน คือ อ่างเก็บน้ำห้วยตุน ซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำพระราชทานในโครงการหลวงและโครงการในพระราชดำริ บ้านห้วยหม้อหมู่ที่ 5 ต.บ้านตุน อ.เมืองพะเยา จ.พะเยาตั้งอยู่บ้านห้วยหม้อ หมู่ที่ 5 ต.บ้านตุน อ.เมืองพะเยา เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของตำบลบ้านตุน และตำบลใกล้เคียง เป็นอ่างเก็บน้ำที่ไม่มีสารพิษและสิ่งปนเปื้อนเนื่องจากไม่มีการทำไร่บริเวณเหนืออ่าง และมีการบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กระดับประเทศของสำนักงานคณะกรรมการประสานงานพิเศษ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) รางวัลชนะเลิศการบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำห้วยตุน ระดับประเทศ ซึ่งได้รับพระราชทานจาก สมเด็จพระเทพรัตนสุทาสยามบรมราชกุมารี

อ่างเก็บน้ำห้วยตุ่น มีปริมาณน้ำต้นทุนไหลเข้าอ่างทั้งปี ประมาณ 3,470,000 ลูกบาศก์เมตร ในขณะที่อ่างมีความจุเพียง 585,000 ลูกบาศก์เมตร จึงต้องบริหารจัดการปริมาณน้ำที่ไหลเข้าอ่างให้สามารถนำไปใช้ด้านการเกษตรในพื้นที่ 3,823 ไร่ และใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคให้ได้ อย่างพอเพียงและทั่วถึง (มูลนิธิอุทกพัฒน์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ม.ป.ป.)

ปัญหาการขาดแคลนน้ำที่มาจากการทับถมของตะกอนดินในแหล่งน้ำจืดขึ้น จากการที่ประชากรเพิ่มขึ้น กิจกรรมการใช้น้ำเพิ่มขึ้น การเกษตรก็เพิ่มขึ้น รวมทั้ง เหตุการณ์ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ เช่น ปริมาณฝนน้อยกว่าปกติ ฝนทิ้งช่วง จนเกิดความ แห้งแล้ง การขาดแคลนน้ำจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังประสบปัญหาน้ำท่วมในบางปี

## 2) บรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม

ทุนทางวัฒนธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน พบว่า ชุมชน มีการใช้ทุนทางวัฒนธรรมตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจชุมชนที่หลากหลาย แต่ที่เห็นได้ชัดคือการใช้ทุนทางวัฒนธรรมในด้านการรวมกลุ่ม ที่เห็นได้เด่นชัดคือการรวมกลุ่มผลิตสินค้าและบริการของชุมชนหมู่ที่ 4 บ้านบัว ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะว่า การรวมกลุ่มเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาของชุมชน เมื่อเกิดปัญหาของชุมชนขึ้น การรวมกลุ่มในอดีตจะเป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันทั้งด้านแรงงาน เช่น การลงแขกเกี่ยวข้าว การร่วมมือร่วมแรงช่วยกันปลูกสร้างหรือต่อเติมบ้านพักของคนในชุมชน การรวมกลุ่มโดยอาศัยประเพณี พิธีกรรม ความเชื่อในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันจะมีผู้นำทั้งที่เป็นทางการและผู้นำกลุ่มหรือองค์กรในชุมชนเพื่อปรึกษาหารือและนำไปสู่การปฏิบัติและแก้ไขปัญหาด้วยการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ทุนด้านหัตถกรรม ทุนด้านเกษตรกรรม ทุนด้านการท่องเที่ยว ทุนทางวัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อและพิธีกรรม (อัญชิสมา มั่นคง, 2560)

การทำงานแบบมีส่วนร่วมตามวิถีวัฒนธรรมของชาวบ้านนั้น นับว่าเป็นต้นทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนบ้านตนเอง รวมถึงการจัดการบริหารตนเองแบบองค์รวมซึ่งชาวบ้านไม่ได้ตระหนักแต่เรื่องทรัพยากรทางน้ำไม่ว่าจะเป็นน้ำฝนหรือน้ำจากภูเขาเพียงเท่านั้น ชาวบ้านยังเห็นประโยชน์การใช้ดินป่าไม้และน้ำแบบองค์รวม (อักษรา ปิ่นนราสกุล, 2559) วิธีในการทะนุบำรุงทรัพยากรของชาวบ้านมีตั้งแต่ต้นทางซึ่งก็คือป่าที่จะเป็นแหล่งให้ความอุดมสมบูรณ์จะเห็นได้จากพิธีกรรมในเรื่องของการบวชป่า และเลี้ยงผีขุนน้ำ ซึ่งจะเป็นประเพณีร่วมกันของชุมชนในภาคเหนือ ชาวบ้านตุนก็ได้ทำการอนุรักษ์ประเพณีนี้ไว้และได้บริหารจัดการทุนทางสังคมนี้อย่างมีประสิทธิภาพและให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 2.8.2.3 นโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม

การจัดการลุ่มน้ำตำบลบ้านตุน อ.เมือง จ.พะเยา ใช้ฐานความรู้ในการจัดการจากภูเขาซึ่งในพื้นที่บ้านตุนนั้นมีต้นน้ำไหลมาจากบนยอดดอยหลวง น้ำไหลผ่านที่ลุ่มที่ทำการเกษตรของชาวบ้านและไหลลงทะเลสาบน้ำจืด ฐานความรู้ที่ชาวบ้านใช้บริหารจัดการสายน้ำก่อนไหลลงกว๊านพะเยาจะมีลักษณะเป็นการจัดการระบบลำเหมืองที่กระจายไปยังพื้นที่การเกษตรของชุมชนและชาวบ้าน โดยใช้ร่องน้ำที่ใช้ลำเลียง มีการจัดทำประตูน้ำแบบไม่ถาวรโดยใช้หินก้อนใหญ่หรือกระสอบทรายปิดกั้นการไหลของน้ำและใช้ในการกักเก็บน้ำ เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวมีการผันน้ำออกจากร่องน้ำที่ต่ำกว่า (TCP Spirit พยาบาลลุ่มน้ำ “ชวนก๊วนไปแอวก๊วน Limited” ที่จังหวัดพะเยา, 2563) นอกจากนี้ยังมีการสร้างนวัตกรรมของชุมชนเป็นการบริหารจัดการน้ำด้วย ตัวแบ่งน้ำ “ปากฉลาม” หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “แตปากฉลาม” เป็นภูมิปัญญาที่ใช้ในการกระจายน้ำอย่างเท่าเทียมไปสู่พื้นที่ที่น้ำไหลไปไม่ถึงเช่นพื้นที่ที่มีระดับสูงกว่า อีกทั้งยังปรากฏร่องรอยของการบริหารจัดการตามหลักมั่งรายศาสตร์ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมร่วมของพื้นที่ในดินแดนล้านนา

### 2.8.2.4 ชุมชน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงาน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการร่วมกันผลิตการจัดการน้ำชุมชนบ้านร้องแง ได้แก่

- ชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วยประชากร ชุมชน 9 หมู่บ้านจากทั้งหมด 11 หมู่บ้านและยังมีผู้ได้ประโยชน์เป็น ชุมชนในตำบลข้างเคียง คือ ตำบลบ้านสา
- กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งเป็นกลุ่มประชาสังคม ในรูปแบบหน่วยงาน ภาคเอกชน และหน่วยงานไม่หวังผลตอบแทน ได้แก่ มูลนิธิอุทกพัฒน์ในพระบรมราชูปถัมภ์, กองทุนฮอนด้าเคียงข้างไทย, กลุ่มธุรกิจ TCP เป็นต้น
- หน่วยงานราชการซึ่งมีส่วนในการปกครองโดยตรงในการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน, อุทยานแห่งชาติดอยหลวง, การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เป็นต้น

### 2.8.2.5 การแทรกกลางของการร่วมกันผลิต

การแทรกกลางของการร่วมกันผลิตที่เกิดขึ้นกับกรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำตำบลบ้านตุน อ.เมือง จ.พะเยามีลักษณะคล้ายคลึงกันกับชุมชนหมู่บ้านร้องแง โดยนโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมาอยู่ก่อนหน้า ชุมชนมีความใกล้ชิดกับส่วนราชการต่างๆและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทำให้เกิดการร่วมกันผลิตการบริหารจัดการน้ำโดย

ธรรมชาติ นับเป็นทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง ทำให้ดึงดูดความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆเข้ามาร่วมผลิตบริการสาธารณะ โดยการแทรกกลางของการร่วมกันผลิตมาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในขั้นตอนและกิจกรรมที่แตกต่างกัน

## 2.9 งานวิจัยเกี่ยวข้อง

อัญชิสมา มั่นคง (2560) ได้ทำการศึกษาทุนทางวัฒนธรรมของชุมชนในตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ได้แก่ ประเพณี ดั้งเดิมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านหัตถกรรมการจักสานไม้ไผ่ การจักสานผักตบชวา การทำนาแบบดั้งเดิมและการทำนาอินทรีย์ ทุนบุคคลมีปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชนที่มีบทบาทในการรวมกลุ่มการสร้างเสริมความเข้มแข็งและการพัฒนา ชุมชน สำหรับทุนเครือญาตินั้นในชุมชน มีความสัมพันธ์แบบเคารพผู้อาวุโส เคารพกฎระเบียบ กติกาของหมู่บ้าน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ ยังเป็นรูปแบบการผลิตในขั้นพื้นฐานและการแปรรูปผลผลิตที่ได้เป็นผลิตภัณฑ์อย่างง่าย เพื่อใช้ในการดำรงชีพและจัดจำหน่ายทั้งภายในและภายนอกชุมชน ระบบการจ้างงานยังคงมีการใช้ระบบการลงแขก เกี่ยวข้าวภายในเครือญาติและภายในชุมชน มีการจ้างแรงงานจากชาวบ้านในชุมชน เป็นครั้งคราว บทบาทของทุนทางวัฒนธรรมที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนในตำบลบ้านต๋อน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา พบว่าทุนทางวัฒนธรรมมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในตำบลบ้านต๋อน ภาพรวมอยู่ในระดับมาก มี ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.25 คิดเป็นร้อยละ 85.00โดยประชาชนเห็นด้วยมากที่สุดในเรื่อง ชุมชนจะสามารถพัฒนาได้อย่าง ยั่งยืนหากนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นอาชีพต่างๆ การที่จะทำให้ทุนทางวัฒนธรรมมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน คือ ส่งเสริมให้ทุนบุคคลมีบทบาท เพิ่มขึ้น มีการถ่ายทอดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องผ่านศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน และให้ประชาชนทุกหมู่บ้าน มีส่วนร่วม การใช้ทุนทางวัฒนธรรมเป็นตัวเชื่อมกับกิจกรรมการพัฒนาชุมชน จะทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน เกิดเป็นพลังในการขับเคลื่อนชุมชน ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสู่การพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

อัจฉรา รักษ์ดิธรรม (2558) ได้ทำการศึกษาการจัดการกลุ่มน้ำขนาดเล็กอย่างมีส่วนร่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่เตี๊ยะ-แม่แตง อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ ได้เสนอบทเรียนในการจัดการกลุ่มน้ำไว้สองประเด็นได้แก่การจัดการองค์กรชุมชนและการจัดการองค์ความรู้ของเครือข่ายลุ่มน้ำ โดยงานวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้ การยอมรับและยอมรับจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการสร้างกลไกความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จ ความสัมพันธ์อันดีดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้จากการกำหนดนโยบายของรัฐ



ทัศนคติส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้านในพื้นที่ ความสำคัญของบริบททางการเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านแม้จะอยู่ในชุมชนเดียวกันก็ไม่ได้หมายถึงการรวมเป็นหนึ่งเดียวพยายามจัดโครงสร้างที่มีองค์ประกอบของผู้นำกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการหรือองค์กรชาวบ้าน แต่จากการศึกษาพบว่ากระบวนการดังกล่าวทำให้ผู้นำชุมชนที่มีอยู่ไม่พอใจที่พวกเขาถูกลดจำนวนบทบาทสำคัญและปฏิเสธที่จะเข้าร่วมในขณะที่ผู้นำบางคนที่เกี่ยวข้องไม่ได้ทำ พยายามปกป้องผลประโยชน์หรือสะท้อนความต้องการของสมาชิกในชุมชนอย่างแท้จริง องค์ความรู้ในการจัดการองค์กรชุมชนในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อกระจายการเข้าถึงเฉลี่ยประโยชน์และความรับผิดชอบของการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรม เกณฑ์การจัดการทรัพยากรมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมโดยพิจารณาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมหลายประการร่วมกันเป็นชุดของเกณฑ์ที่กำหนดโดยสมาชิกของชุมชนแม้ว่าจะมีการคัดเลือกตัวแทนให้ทำหน้าที่บริหารก็ตาม แต่พวกเขาจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับฟังและพูดคุยกับสมาชิกในองค์กรตลอดเวลาและโดยส่วนใหญ่แล้วพวกเขาจะมีเวลาเพียงช่วงเวลาหนึ่งและหมุนเวียนกันไปเพื่อกระจายบทบาทไปทั่วทั้งองค์กร ความรู้ท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของเครือข่ายลุ่มน้ำแม่เตี้ยะ - แม่ประปามีพลวัตสูงโดยมีลักษณะเป็นกระบวนการจัดการทรัพยากรไม่ใช่ความรู้ที่มั่นคงที่ไม่เปลี่ยนรูปองค์กรชุมชนพยายามที่จะยกระดับความรู้เหล่านี้ให้กับองค์กรระดับภูมิภาค ภาครัฐและภาคเอกชนเข้าใจและรับรู้ไม่ใช่เพียงเพื่อรักษาคุณค่าของความรู้นั้น แต่เพื่อสร้างความตระหนักและยอมรับในศักยภาพและขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงหวังว่าหน่วยงานภาครัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องจะสนับสนุนและรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร องค์กรชุมชนท้องถิ่นยังอ้างถึงความรู้ของชนพื้นเมืองเพื่อตอบสนองต่อการขยายอำนาจของรัฐเหนือชุมชนท้องถิ่นเช่นการอ้างถึงความรู้ในท้องถิ่นเกี่ยวกับผลกระทบของการปลูกพืชเชิงเดี่ยวในแหล่งต้นน้ำเพื่อชี้ให้เห็น การจัดการป่าของรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบนิเวศและการดำรงชีวิตของชาวบ้านในท้องถิ่น การจัดการสมัยใหม่ขององค์กรชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนการผสมผสานเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์และสังคมวัฒนธรรมในการกำหนดขอบเขตของหน่วยลุ่มน้ำซึ่งเป็นหน่วยจัดการทรัพยากร ควรใช้เป็นรูปแบบหรือสูตรตายตัวที่จะนำไปใช้กับพื้นที่ลุ่มน้ำอื่นๆ ได้ทันทีเนื่องจากเงื่อนไขความสำเร็จของการจัดการลุ่มน้ำที่มีประสิทธิผลไม่ได้อยู่ในรูปแบบโครงสร้างเหล่านี้ แต่อยู่ที่ กระบวนการของการทำงาน คณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมืองในพื้นที่นั้นด้วยในกระบวนการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีการเจรจาระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในและนอกองค์กรลุ่มน้ำ มีแนวโน้มว่าความขัดแย้งและการเจรจา



ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะยังคงเกิดขึ้นตามเงื่อนไขและปัจจัยของท้องถิ่นปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มน้ำ ตัวอย่างเช่นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและชาวบ้านเป็นเงื่อนไขที่อนุญาตให้กฎหมายตายตัวหรือกฎระเบียบของรัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้นและความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านน้อยลง การทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำเช่นการประชุมประจำเดือนการสำรวจแบบมีส่วนร่วม ฯลฯ เป็นการสร้างโอกาสที่สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้าน อย่างไรก็ตามทัศนคติ และ / หรือผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และชาวบ้านอาจเป็นเงื่อนไขในการจัดการความสัมพันธ์ดังกล่าวได้เช่นกัน

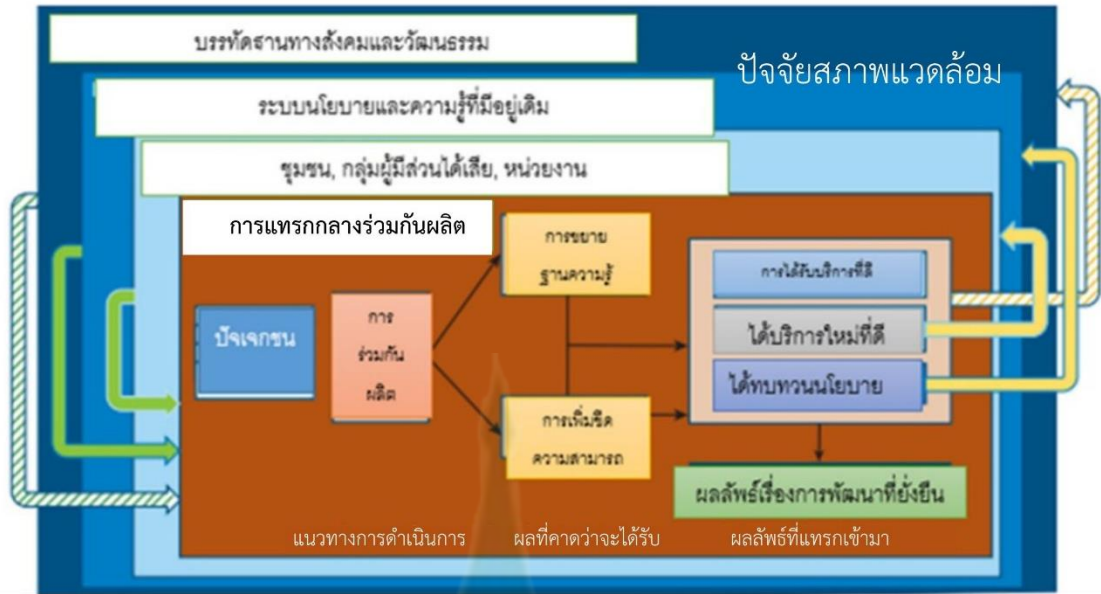
สหัชยา วิเศษ และชัยวัฒน์ จันธิมา (2559) ศึกษา รูปแบบของกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ วิเคราะห์หลักการและแนวทางในการพัฒนาธรรมนุญกวีานพะเยา และวิเคราะห์กระบวนการ พัฒนาธรรมนุญกวีานพะเยา รูปแบบของกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ กฎหมายในการจัดการกวีานพะเยา ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการทางสังคมของภาคประชาชน ที่มีการบูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการจัดการสมัย ใหม่ การจัดการทะเลสาบสงขลา และการจัดการน้ำเฉพาะพื้นที่ของต่างประเทศ 2) หลักการ ในการร่างธรรมนุญกวีานพะเยา ได้แก่ หลักกฎหมายที่แบ่งออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน หลักกติกาสังคมของชุมชนที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน และหลักธรรมาภิบาล ที่เน้นคุณธรรม ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยแนวทางการร่างธรรมนุญกวีานพะเยาให้ ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม การพัฒนาที่ยั่งยืน กระบวนการเรียนรู้ และพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการกวีานพะเยา 3) กระบวนการพัฒนาธรรมนุญกวีานพะเยา ประกอบด้วยขั้นตอนที่ 1 การออกแบบธรรมนุญกวีานพะเยา โดยวิเคราะห์กฎหมาย กติกาสังคม และมาตรการทางสังคมในประเทศไทยและต่างประเทศ ขั้นตอนที่ 2 การสานเสวนาพิจารณา ร่างธรรมนุญกวีานพะเยาในกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ขั้นตอนที่ 3 การสานเสวนาหาฉันทามติ ร่างธรรมนุญกวีานพะเยา ให้มีการพัฒนาการการจัดการกวีานพะเยา ในรูปของคณะกรรมการ พัฒนากวีานพะเยาและสภาพัฒนากวีานพะเยา ข้อเสนอแนะจากการวิจัยมีดังนี้ ควรพัฒนากลไกที่เป็นองค์กรหลักในการจัดการกวีานพะเยา จัดตั้งกองทุนพัฒนากวีานพะเยา จัดทำแผนแม่บทในการจัดการกวีานพะเยา จัดประชุมร่วมกับเทศบาลเมืองพะเยาที่มีแนวคิดในการจัดทำพระราชบัญญัติกวีานพะเยา นำมติจากการสานเสวนาเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ร่างธรรมนุญกวีานพะเยานำ ไปสู่การปฏิบัติต่อไป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่าในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายด้านความยั่งยืน (Sustainability policy) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Civic

Participation), การร่วมกันผลิต (Co-production) การขยายฐานความรู้ และการเพิ่มขีดความสามารถ มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายและการดำเนินต่อไปของนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น โครงการชุมชนปลอดภัย โดยชุมชนชลประทานเทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี (อรุณี สันฐิตวิณิชย์, 2558) ซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่พลเมืองในฐานะผู้รับประโยชน์จากการบริการนั้นมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ และพัฒนาเป็นความสัมพันธ์ระยะยาวที่นำไปสู่การเกิดประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะนั้นมากกว่าการจัดทำโดยภาครัฐเพียงลำพัง เป็นต้นพลังของปัจเจกบุคคล (Individual empowerment) ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสิทธิทางสังคมของพลเมือง ซึ่งหากไม่มีเงื่อนไขแล้ว สมาชิกในชุมชนก็จะไม่สามารถเข้าร่วมกันผลิตได้

Wyborn, C., Datta, A., Montana, J., Ryan, M., Leith, P., Chaffin, B., Kerkhoff, L. V. (2019) ได้ศึกษาการร่วมกันผลิต (Co-production) ว่าเป็นหลักสำคัญของงานวิจัยต่างๆภายใต้บริบทของศาสตร์ด้านความยั่งยืน และการสร้างแรงจูงใจในด้านความร่วมมือของตัวแสดงที่หลากหลายในการทำงานวิจัยในเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายและการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวข้องกับศาสตร์ด้านความยั่งยืนรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในด้านวรรณกรรมทางทฤษฎีและวรรณกรรมเชิงประจักษ์เพื่อที่จะต้องการสร้าง ทฤษฎีและแนวปฏิบัติเชิงก้าวหน้าในด้านการร่วมกันผลิต (Co-production) ภายใต้บริบทของศาสตร์ด้านความยั่งยืน ผลของการวิจัยแสดงให้เห็นว่าการร่วมกันผลิตนั้นเป็นการมุ่งหน้าไปสู่การจัดระบบทางสถาบันใหม่ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ และความรู้ทางวิทยาศาสตร์และสังคม รัฐและพลเมือง ผลการวิจัยได้เสนอกรอบแนวคิดที่ช่วยสร้างแนวปฏิบัติการออกแบบและการใช้การร่วมกันผลิตภายใต้บริบทของศาสตร์ด้านความยั่งยืนที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยศึกษาพหุกรณีศึกษาด้านการจัดการน้ำเพื่อศึกษาการร่วมกันผลิตที่มีอยู่ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายด้านการจัดการน้ำไปปฏิบัติ โดยใช้กรณีศึกษาที่มีการจัดการที่ดีและพบการร่วมกันผลิตการบริหารจัดการน้ำระหว่างภาครัฐ, ประชาชนผู้ใช้บริการ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆโดยดัดแปลงกรอบแนวคิดแบบองค์รวมของการออกแบบการร่วมกันผลิตเพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัยดัดแปลงจาก A Holistic Conception of Co-Production Through Design (Wyborn, et al., 2019)

จากแผนภาพด้านต้นสามารถสรุปความสัมพันธ์พื้นฐานที่การร่วมกันผลิตซึ่งส่งผลลัพธ์เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นมาจากกระบวนการการร่วมกันผลิตที่ก่อให้เกิดการได้รับบริการสาธารณะที่ดี, ได้รับบริการใหม่ที่ดี อีกทั้งได้เป็นการทบทวนนโยบายอีกด้วย จากกรอบนอกสุดนั้นซึ่งเป็นกรอบที่เป็นเหตุให้เกิดสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรม (Sociocultural condition) โดยในแต่และกรอบจากวงนอกจะส่งผลให้ก่อร่างรูปแบบของกรอบที่ถัดมา ได้แก่ บรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรมจะก่อร่างระบบนโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม และนโยบายและฐานความรู้ที่มีอยู่เดิมจะก่อร่างรูปแบบของชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียและหน่วยงาน เมื่อมีการแทรกเข้ามาของการร่วมกันผลิตซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวจากการปฏิบัติหรือบริการใหม่จากปัจเจก (Individual) เป็นแบบกลุ่ม (Collective) ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้แก่ การขยายฐานความรู้และการเพิ่มขีดความสามารถ ผลลัพธ์จะเป็นผลย้อนกลับไปยังชุมชน, กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย, และหน่วยงานในขั้นแรกได้รับบริการสาธารณะที่ดี, ได้รับบริการใหม่ที่ดี อีกทั้งได้เป็นการทบทวนนโยบายอีก และส่งผลย้อนกลับไปสู่ระบบนโยบายและความรู้ที่มีอยู่เดิม และท้ายที่สุดกลับสู่บรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม เมื่อนำกรอบนี้มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนในพื้นที่พหุกรณีศึกษาแล้ว จะนำมาซึ่งต้นแบบ หรือ Best practices ที่ดีให้แก่ชุมชนอื่นเพื่อผลลัพธ์ในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนได้