

**การบริหารทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม:
รูปแบบหนึ่งของการบริหารกิจการสาธารณะ
Participatory Local Water Resource Management:
A Model of Public Affairs Management**

ชัชชัย ปะมาคะเต¹

บทคัดย่อ

เนื่องจากน้ำถือเป็นทรัพยากรที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการลงทุนก่อสร้างสถานีสูบน้ำขึ้นในทุกภูมิภาคของประเทศ ในการบริหารสถานีสูบน้ำต่าง ๆ เหล่านั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการจัดสรรน้ำไว้ 3 รูปแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ได้แก่ รูปแบบที่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้บริหารจัดการเพียงองค์กรเดียว รูปแบบที่ 2) ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการ เพื่อบริหารจัดการเอง และรูปแบบ ที่ 3) มีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่าง อปท. และภาคประชาชน บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะรายงานผลศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำทั้ง 3 รูปแบบ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดอนหัน อำเภอเมืองขอนแก่น ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก กับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คณะกรรมการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำและประชาชนผู้ใช้น้ำในพื้นที่ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า รูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นการบริหารจัดการด้วยความร่วมมือระหว่าง อปท. และภาคประชาชนมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

Abstract

Because Water is an important resource for the Thai people's way of life, the Thai government has made substantial investments in water pumping stations across the country. Based on the country's decentralization policy, the Department of Local Administration specifies three types of pumping station management for all local administrative organizations (LAOs): the LAO-dominant model, the citizen-dominant model, and the LAO-citizen partnership model. This article offers a comparative assessment of each management model in managing water resources in Don Han

¹ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7ว องค์การบริหารส่วนตำบลดอนหัน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

subdistrict administrative organization, Khon Kaen Province. This analysis relies on data from the in-depth interviews with several LAO officials, pumping station managerial team members, and residents in the Don Han SAO. This article argues that the LAO-citizen partnership model has been more effective than the other two models of water management.

คำสำคัญ: การบริหารจัดการน้ำ ความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคประชาชน การปกครอง-ท้องถิ่น

Keywords: Water resource management, Government-citizen partnership, Local Government

บทนำ

น้ำถือเป็นทรัพยากรหล่อเลี้ยงวิถีชีวิตของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศไทยซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยทั่วไปแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในประเทศไทยมาจากน้ำฝนซึ่งฝนที่ตกลงมาจะถูกกักเก็บไว้บนผิวดินในลักษณะของแหล่งน้ำธรรมชาติซึ่งหากปราศจากระบบการบริหารจัดการที่ดีแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องลงทุนก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำและพัฒนากระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูก โดยในปัจจุบัน หากเกษตรกรผู้ใดมีพื้นที่ทำการเกษตรอยู่ใกล้คลองส่งน้ำชลประทานก็จะมีน้ำไว้ใช้ทำการเกษตรตลอดปี ในทางตรงกันข้าม หากเกษตรกรผู้ใดอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากแหล่งน้ำธรรมชาติหรือคลองส่งน้ำของชลประทาน ก็จำเป็นต้องอาศัยน้ำฝนเป็นปัจจัยหลัก ในการเพาะปลูกและการดำรงชีวิตซึ่งย่อมเสี่ยงต่อสภาวะการขาดแคลนทรัพยากรน้ำ

สำหรับพื้นที่ซึ่งไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่ของชลประทานได้มีการติดตั้งเครื่องสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าเพื่อผันน้ำหรือสูบน้ำไปให้เกษตรกรใช้ในการเพาะปลูก โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าดังกล่าวประมาณ 2,000 แห่ง ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย (สุธรรมา จันทรา, 2556) ทั้งนี้ การกักในการบริหารจัดการและซ่อมบำรุงสถานีสูบน้ำได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งในระยะแรกของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรภายในพื้นที่ที่ห่างไกลจากคลองส่งน้ำชลประทานจัดตั้งกลุ่มเพื่อบริหารจัดการสถานีสูบน้ำโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานจากภาคส่วนอื่น ซึ่งจากนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำขึ้นมาเพื่อการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำอย่างเป็นระบบ (วรศักดิ์ นัยวินิจและคณะ, 2558) แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังพบว่ามีหลายพื้นที่ที่การบริหารจัดการโดยภาคประชาชนและเกษตรกรก่อให้เกิดความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรน้ำซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหลายต่อพื้นที่ทำการเกษตรและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่ชุมชน (Ounvichit, 2005)

จากปัญหาในเชิงการบริหารจัดการในช่วงแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการบริหารทรัพยากรน้ำภายในพื้นที่ของตน ซึ่งมีทั้งสิ้น 3 รูปแบบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถตัดสินใจเลือกใช้ได้อย่างอิสระ คือ

- **รูปแบบที่ 1** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำทั้งหมดตามลำพัง
- **รูปแบบที่ 2** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบความรับผิดชอบทั้งหมดในการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำให้แก่กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มประชาชนผู้ใช้น้ำ
- **รูปแบบที่ 3** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มเกษตรกรและประชาชนผู้ใช้น้ำร่วมมือกันบริหารจัดการสถานีสูบน้ำในรูปแบบคณะกรรมการร่วมท้องถิ่นและภาคประชาชน

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกแนวทางการบริหารจัดการเองถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายของตนเองตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2553) แต่ในปัจจุบันยังขาดองค์ความรู้จากงานวิจัยในเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าของ อปท. (Wirojanagud & Sriwaoramat, 2000; Jongdee et al., 2006) บทความนี้จึงจะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาระบบเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำทั้ง 3 รูปแบบว่าในแต่ละรูปแบบนั้นมีพลวัตและสภาพปัญหาในการบริหารจัดการอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลเชิงวิชาการให้แก่ อปท. และหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบผลลัพธ์ในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้แก่ประชาชนและเกษตรกรของรูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ
2. เพื่อจัดทำแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนให้แก่ อปท. และหน่วยงานภาครัฐ ที่มีเกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ “การกระจายอำนาจ (Decentralization)” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation)” นับเป็นกระบวนการที่ได้รับความสนใจจากปราชญ์เมธีและนักปกครองนับตั้งแต่จุดกำเนิดของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จวบจนยุคสมัยปัจจุบัน (Denhardt & Campbell, 2006) ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าความสนใจของแวดวงวิชาการและสังคมโดยทั่วไปจะมี

การเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แต่เป้าประสงค์ของกระบวนการทั้งสองนั้นก็ยังคงเป็นการส่งเสริมความเชื่อมั่น (Trust) ให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนโครงสร้างและระบบการบริหารกิจการสาธารณะ (Den Hartog et al., 1997; Schachter, 1997; Denhardt & Denhardt, 2003)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารทรัพยากรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับปรุงรูปแบบและคุณภาพบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย (Wei, 2000) ทั้งนี้ ความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากปราศจากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรไปยังชุมชนท้องถิ่นที่รัดกุมและตั้งอยู่บนพื้นฐานวิชาการอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยกลไกการปฏิรูป 2 ประการ คือ

1. กลไกความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง (Intergovernmental Relations) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Schneider, 2003; Falletti, 2005)

2. กลไกความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน (State-Society Relations) โดยเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับประเทศและระดับชุมชนท้องถิ่น และทัศนคติ ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จาก “ผู้ปกครอง” เป็น “ผู้ให้บริการ” ซึ่งย่อมาหมายความว่าภาครัฐจำเป็นต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ (Cheema & Rondinelli, 2006)

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกความสัมพันธ์ทั้งสองสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างสังคมและการเมืองทั้งระบบ โดยมีเป้าประสงค์คือ การผลักดันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาคปกครองหรือภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรและกิจการสาธารณะ ในเขตพื้นที่ชุมชนของตนเองได้อย่างมีคุณภาพ (Sudhipongpracha, 2013) ทั้งนี้ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในต่างประเทศยังแสดงให้เห็นถึงผลกระทบในเชิงลบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกระจายอำนาจที่ไม่ได้รับการออกแบบและกำหนดขั้นตอนอย่างละเอียดรอบคอบ อาทิเช่น ในกรณีการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจแบบสุดโต่ง (Big-Bang Decentralization) โดยไม่มีการกำหนดขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ด้านการให้บริการสุขภาพไปยังชุมชนชนบท (Regency) และเทศบาลอย่างรอบคอบและชัดเจนจนกระทั่งก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและความเหลื่อมล้ำของคุณภาพในการให้บริการทาง ด้านสุขภาพอนามัยในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วหมู่เกาะอินโดนีเซีย (Sudhipongpracha, 2013) นอกเหนือไปจากกรณีศึกษากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศอินโดนีเซีย ก็ยังพบ

ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางของประเทศกำลังพัฒนาในทวีปแอฟริกาและละตินอเมริกา จนก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการใช้สอยทรัพยากรภาครัฐซึ่งในท้ายที่สุดก็ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจในประเทศนั้น ๆ (Gottret & Schieber, 2006)

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) มีทั้งสิ้น 2 ประเภท คือ การมีส่วนร่วมในภาคประชาสังคม (Civic Participation) และการมีส่วนร่วมในภาคการเมือง (Political Participation) สำหรับในบริบทการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่น รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสองล้วนแล้ว แต่มีความสำคัญต่อการส่งเสริม “ภาวะความเป็นพลเมือง” ในระบบการเมืองการปกครองประชาธิปไตยโดยในวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 2 ประเภทนั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคการเมือง (Political Participation)

หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ปัจเจกบุคคล (Individual)” หรือ “กลุ่มบุคคล (Group)” และหน่วยงานภาครัฐ (State Agencies) โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะหมายถึงการมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) อาทิเช่น กระบวนการทางกฎหมายที่ประชาชนสามารถขึ้นการสรรหาและเลือกสรรบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนนโยบายและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ (Verba & Nie, 1972) หรือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ (Parry, Moyser, & Day, 1992) กระบวนการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมดังกล่าวถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งความต้องการและความรู้สึกนึกคิดของภาคประชาชนนั้นจะได้รับการถ่ายทอดและสกัดไปเป็นนโยบายโดย “ตัวแทน (Representatives)” และ “ข้าราชการประจำ (Government Officials)” (Richardson, 1983). ทั้งนี้ การเลือกตั้ง การหาเสียงเลือกตั้ง หรือแม้แต่การชุมนุมประท้วง ก็ล้วนแล้วแต่เป็นการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมของประชาชน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคประชาสังคม (Civic Participation)

ได้รับความสนใจ จากนักวิชาการในแวดวงพัฒนาศาสตร์ (Development Studies) เป็นอย่างมาก โดย Stiefel and Wolfe (1994) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงนั้น คือความพยายามของหมู่คณะที่มุ่งหมายครอบครองและควบคุมทรัพยากรและองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในสังคม คำนิยามดังกล่าวทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีขอบเขตที่อยู่นอกเหนือจากภาคการเมือง เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ต้องการควบคุมและครอบครองทรัพยากรและองค์การของรัฐบาลนั้น ย่อมเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้มีบทบาทหรืออิทธิพลในสถาบันภาคการเมือง ณ ขณะนั้น ซึ่งความพยายามของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มักจะปรากฏในรูปแบบขบวนการทางสังคม (Social Movement) หรือ สมาคมต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นสหภาพ (Union) สมาคมวิชาชีพ (Professional Association) และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นหนึ่งในมิติที่สำคัญของแนวคิดการบริหารภาครัฐยุคใหม่ (NPM) (Swindell & Kelly, 2000) ซึ่งแนวคิด ของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มุ่งเสริมสร้างประสิทธิภาพของการจัดให้มีบริการสาธารณะโดยการนำเอาความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนไปกำหนดนโยบาย โครงการ และกิจกรรมของภาครัฐ (Kelly, 2004; Van Ryzin, 2004; 2007) นอกเหนือไปจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing Process) ซึ่งทำให้หน่วยงานภาครัฐได้ทราบถึงความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังหมายถึง กระบวนการที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เข้ามาร่วมคิดและร่วมขับเคลื่อนนโยบาย โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยทรัพยากร งบประมาณและบุคลากรขององค์กรภาครัฐ ส่วนคำนิยามของ World Bank (1995) นั้นเป็นการยกระดับสถานภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจากที่เดิมเป็นเพียงกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วนำไปกำหนดเป็นโครงการและนโยบาย ไปเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ นับตั้งแต่การศึกษาวิเคราะห์ความต้องการ (Needs Assessment) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) การวางแผนงาน (Planning) การบริหารจัดการ (Management) และการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) (Barner & Rosenwein, 1985; Vigoda, 2002)

การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายถือเป็นการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ทางด้านการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน เนื่องจากทำให้ประชาชนได้ทราบถึงความสลับซับซ้อนของขั้นตอนการตัดสินใจและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบประชาธิปไตยและยังเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนสามารถมองสภาพปัญหาต่าง ๆ ในมุมมองของชุมชน ไม่ใช่แต่เพียงจากมุมมองส่วนบุคคล (Pateman, 1970; Sabatier, 1988; Blackburn & Bruce, 1995) จากกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวย่อมจะทำให้ประชาชนเข้าใจในสภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ อันจะส่งผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนต่อไป (Irvin & Stansbury, 2004)

นอกเหนือไปจากคุณประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยในเชิงปทัสสถานแล้ว หลักฐานเชิงประจักษ์ในงานวิจัยด้านการปกครองท้องถิ่นยังชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและคุณภาพในการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐโดยส่วนใหญ่วัดได้จากผลการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐและความพึงพอใจของประชาชน ในประเด็นดังกล่าว ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะมีทักษะความรู้ แต่ทว่าพวกเขาก็จำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจในสภาพปัญหาที่แท้จริงของชุมชน เพื่อจะได้นำทักษะความรู้ที่มีอยู่ไปประยุกต์ใช้กับบริบทของแต่ละชุมชน (Thomas, 1995; Beirele & Cayford, 2002) การที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้าใจในสภาพปัญหา ที่แท้จริงและบริบทของแต่ละชุมชน ย่อมจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายขององค์กรได้ ตลอดจนยังถือเป็นการก่อให้เกิดการยอมรับของประชาชนในนโยบายและอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ ยังถือเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถร่วมกันรังสรรค์นโยบายและนวัตกรรมในการบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นได้

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งมีขอบเขตในเชิงพื้นที่เฉพาะเขต อบต. ดอนหัน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นซึ่งในปัจจุบันมีสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า จำนวน 4 แห่ง คือ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านเหล่านกชุม สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านผือ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านโนนเขวและสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านท่าแร่ โดยสถานีสูบน้ำแต่ละแห่งนั้นมีระบบบริหารจัดการแตกต่างกันออกไปดังปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าทั้ง 4 แห่งของ อบต. ดอนหัน

รูปแบบการบริหารจัดการ	สถานีสูบน้ำ	พื้นที่รับผิดชอบ (ไร่)	จำนวนประชาชนผู้ใช้น้ำอุปโภคบริโภค
1. รูปแบบที่ อบต. บริหารจัดการ	■ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านเหล่านกชุม ■ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านผือ	3,500 1,500	300 82
2. รูปแบบที่ภาคประชาชนบริหารจัดการ	■ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านโนนเขว	500	30
3. รูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นความร่วมมือระหว่าง อบต.และภาคประชาชน	■ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านท่าแร่	1,500	77

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าทั้ง 3 รูปแบบนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบต.ดอนหัน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำบ้านเหล่านกชุมและสถานีสูบน้ำบ้านผือ สำหรับสถานีสูบน้ำที่บริหาร

จัดการด้วยรูปแบบที่ภาคประชาชนบริหารจัดการเองและรูปแบบความร่วมมือระหว่าง อปท. และภาคประชาชนนั้นผู้วิจัยใช้การประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Meetings) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยสำหรับสถานีสูบน้ำบ้านโนนเขวานั้น ผู้วิจัยดำเนินการประชุมสนทนากลุ่มกับตัวแทน คณะกรรมการบริหารสถานีสูบน้ำซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี จำนวน 8 คน ส่วนสถานีสูบน้ำบ้านท่าแร่ นั้นจะเป็นการประชุมสนทนากลุ่มกับตัวแทน อบต. ดอนหันจำนวน 5 คน และตัวแทน ภาคประชาชนจำนวน 6 คน รวมทั้งสิ้น 11 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีประเด็นคำถามเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำ ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ไขการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า ความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีต่อการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า และกระบวนการสนทนากลุ่ม โดยมีประเด็นคำถามที่ให้สมาชิก ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำและแนวทางการแก้ไขการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนปัจจัยที่สนับสนุนความสำเร็จของการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำ

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากบทสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมสนทนากลุ่มกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลอดจนเกษตรกรและประชาชนที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ประเด็นวิเคราะห์ทั้งสิ้น 3 ด้านในการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำ แต่ละรูปแบบ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ประเด็นและรายละเอียดการวิเคราะห์ข้อมูล

ประเด็นการวิเคราะห์	รายละเอียด
การบริหารจัดการ	กระบวนการบริหารจัดการน้ำอุปโภคและบริโภค
กระบวนการกลุ่ม	ความสัมพันธ์เชิงสังคมระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำในชุมชน
การบริหารกิจการสาธารณะแบบมีส่วนร่วม	ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรผู้ใช้น้ำและ อปท.

ผลการศึกษาวิจัย

การบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าถือเป็นหนึ่งในการกิจถ่ายโอนของ อปท. ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ของประเทศ ซึ่งการกิจนี้ถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อเกษตรกรเป็นอย่างยิ่ง โดยในปัจจุบัน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำไว้ 3 แนวทางให้ อปท. เลือกนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ชุมชนของตนเอง

ซึ่งสำหรับ อบต.ดอนหัน ที่เป็นพื้นที่การศึกษาได้มีการนำเอารูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำ ทั้ง 3 แนวทางมาใช้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ อบต.

รูปแบบที่ 1 การบริหารจัดการสถานีสูบน้ำโดย อบต.

สำหรับในเขตพื้นที่ อบต. ดอนหันนั้น อบต.เองมีสถานีสูบน้ำในความรับผิดชอบทั้งสิ้น 2 แห่ง คือ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านเหล่านกชุมและสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าบ้านผือ ทั้งนี้ จากที่ อบต. เป็นผู้บริหารจัดการและซ่อมบำรุงสถานีสูบน้ำทั้งสองแห่งทั้งหมด ทำให้ อบต. เป็น “ผู้ให้บริการ” และเกษตรกรผู้ใช้น้ำเป็นเพียง “ผู้รับบริการ” จนขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ สถานีสูบน้ำ และพบว่าการบำรุงรักษาทำความสะอาดคลองส่งน้ำหรือการซ่อมแซม มีความล่าช้าเป็น อย่างมากทำให้มีปัญหาและอุปสรรคในการสูบน้ำ พนักงานสูบน้ำไม่สามารถจัดสรรน้ำ ให้แก่เกษตรกร ได้ครอบคลุมและทั่วถึง โดยในข้อเท็จจริงพบว่า หากคลองส่งน้ำชำรุดหรือคลองแตก หรือว่าเครื่องสูบน้ำชำรุดเสียหายแม้เล็กน้อย เกษตรกรต้องมายื่นเรื่องร้องเรียนต่อ อบต. จึงจะได้รับการแก้ไข ซึ่งเมื่อยื่นเรื่องเรียบร้อยแล้วต้องผ่านขั้นตอนการรับและเสนอหนังสือขอทางราชการ หลังจากนั้น ยังต้องผ่านขั้นตอนการตัดสินใจ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ และกระบวนการงบประมาณ ของท้องถิ่น

ทั้งนี้ แม้ อบต. จะไม่ได้ประสบกับปัญหาข้อร้องเรียนเป็นจำนวนมาก แต่มีข้อสังเกตว่า เกษตรกร ผู้ใช้น้ำจากสถานีสูบน้ำยังมีจำนวนน้อยอยู่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ อบต. มีข้อกังวลว่า หากในอนาคต เกษตรกรในพื้นที่มีการทำการเกษตรที่จำเป็นต้องใช้น้ำเป็นปริมาณมาก อาทิเช่น การทำนาปรัง เป็นต้น ปัญหาในการสูบน้ำหรือจัดสรรน้ำจะทวีความรุนแรงขึ้น จนเป็นภาระทางค่าใช้จ่ายให้แก่ อบต. อีกทั้งสถานีสูบน้ำที่ได้รับการถ่ายโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของ อบต. นั้นมีอายุการใช้งานยาวนาน ซึ่งจำเป็นต้องบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมอยู่เป็นประจำจึงจะสามารถให้บริการสูบน้ำให้แก่เกษตรกร ผู้ใช้น้ำได้ อย่างไรก็ตาม สถานีสูบน้ำเหล่านี้ถึงแม้จะได้รับการซ่อมบำรุงก็มีอายุการใช้งานไม่ยาวนาน ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ

อนึ่ง จุดเด่นของรูปแบบการบริหารจัดการที่ 1 นี้ คือ บทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของ อบต. และประชาชนและเกษตรกรผู้ใช้น้ำอุปโภคบริโภค กล่าวคือ อบต. มีหน้าที่เป็น “ผู้ให้บริการ (Service Provider)” ในขณะที่ประชาชนเป็น “ผู้รับบริการ (Service Recipient)” แต่อย่างไรก็ตาม จุดเด่นนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นจุดด้อยได้เช่นกัน เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและถึงแม้ อบต. จะมีปัจจัยในการบริหารจัดการครบถ้วน ทั้งคน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องมือ (Material) แต่กลับมีปัญหาด้านสมรรถนะในการบริหารงาน (Management Capacity) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสลับซับซ้อนขั้นตอนของกฎระเบียบทางราชการ ทำให้ไม่สามารถจัดสรรน้ำ ให้แก่เกษตรกรและประชาชนได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

รูปแบบที่ 2 การบริหารจัดการโดยกลุ่มเกษตรกรและภาคประชาชน

ในส่วนของการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าโดยกลุ่มเกษตรกรภายในเขตพื้นที่ อบต. ดอนหันนั้น พบว่า อบต. ยังไม่มีระบบการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพการบริหารจัดการของสถานีสูบน้ำบ้านโนนเขวซึ่งบริหารโดยกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำจึงมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำอย่างเต็มที่ ดังที่พนักงานสูบน้ำประจำสถานีสูบน้ำได้ระบุว่า ภายหลังจากการจัดตั้งกลุ่มแล้ว อบต. ก็ไม่มีการเข้ามาก้าวล่วงเรื่องบริหารจัดการใด ๆ ทั้งสิ้น กลุ่มจึงมีอำนาจเต็มที่ในการดำเนินการบริหารทรัพยากรน้ำในเขต ตลอดจนเงินงบประมาณที่ อบต. จัดสรรให้กลุ่ม จากการประชุมสนทนากลุ่มกับเกษตรกร ผู้ใช้น้ำที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร ผู้วิจัยพบปัญหาสำคัญ คือ คณะกรรมการบริหารสถานี สูบน้ำมีการจัดสรรน้ำให้แก่ตนเองและพวกพ้องญาติพี่น้องก่อนสมาชิกผู้ใช้น้ำรายอื่น และไม่ได้สูบน้ำตามลำดับการขอใช้น้ำ ซึ่งทำให้การจัดสรรน้ำไม่ครอบคลุมและทั่วถึง นอกจากนี้ ยังมีข้อร้องเรียนเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชันเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้นำไปจ่ายค่าไฟฟ้า จนทำให้การทำงานของสถานีสูบน้ำมีปัญหา

นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารของกลุ่มเกษตรกรยังไม่สามารถเตรียมความพร้อมระบบคลองส่งน้ำจากสถานีสูบน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบำรุงรักษาและทำความสะอาดคลองส่งน้ำนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะทำให้สมาชิกผู้ใช้น้ำได้น้ำอย่างครอบคลุมและทั่วถึง เนื่องจากหากคลองส่งน้ำไม่สะอาดมีต้นไม้อหรือมีต้นหญ้าขึ้นเต็มคลองจะทำให้น้ำไม่สามารถระบายไปตามคลองส่งน้ำได้สะดวก เกษตรกรก็จะไม่ได้รับน้ำอย่างเพียงพอ โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการได้ดำเนินการภายใต้ข้อตกลงกับ อบต. ในการ ทำความสะอาดคลองส่งน้ำร่วมกับสมาชิกผู้ใช้น้ำก่อนฤดูกาลเพาะปลูก แต่ผู้วิจัยกลับพบว่าการร่วมมือกัน ทำความสะอาดคลองส่งน้ำระหว่างคณะกรรมการกับสมาชิกผู้ใช้น้ำอยู่ในระดับที่ไมดี การมีส่วนร่วมของสมาชิกผู้ใช้น้ำอยู่ในระดับต่ำ ส่วนใหญ่จะทำความสะอาดคลองส่งน้ำเฉพาะบริเวณพื้นที่ของตนเอง

ดังนั้น จุดด้อยของรูปแบบที่ 2 นี้ คือ การให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่คณะกรรมการบริหารมากเกินไป จนก่อให้เกิดความล้มเหลวในการจัดสรรน้ำแก่ผู้ใช้น้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งกลายเป็นชนวน ความขัดแย้งในชุมชน ระบบการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจที่ชัดเจน จึงเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการปฏิรูป แต่อย่างไรก็ตามการที่สมาชิกผู้ใช้น้ำเป็นผู้บริหารจัดการเองถือเป็นสิ่งที่ทำให้สมาชิกทุกคนมีจิตสำนึกและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และต้องช่วยกันบำรุงรักษา ทำความสะอาดคลองส่งน้ำให้สามารถจัดสรรน้ำได้ตลอดเวลา แต่ก็จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่ดีจึงจะทำให้การจัดสรรน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบที่ 3 การบริหารจัดการร่วมกันของ อบต. และภาคประชาชน

สถานีสูบน้ำบ้านท่าแร่เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่เกิดจากข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง อบต. ดอนหัน และคณะกรรมการบริหารที่เป็นกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ โดยที่กลุ่มผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทั้งหมด ได้แก่ การขอใช้น้ำ การสูบน้ำและการจัดสรรน้ำ การดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

ของ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า สำหรับในกรณีที่เครื่องสูบน้ำหรืออุปกรณ์อื่น ๆ เสียหายไม่มากนัก เกษตรกรจะเป็นผู้ซ่อมแซมและเก็บค่าบริการในส่วนของการบริการผู้ใช้น้ำเพื่อส่งให้ อบต. นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหาร สถานีสูบน้ำยังได้รับความรู้จาก อบต. ซึ่งเปรียบเสมือนกับพี่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำและการจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายของสถานี อีกทั้งยังช่วยเหลือ ในด้านงบประมาณเพื่อซ่อมแซมสถานีสูบน้ำในกรณีที่มีความเสียหายเกินความสามารถในการซ่อมแซม ของคณะกรรมการบริหาร

ข้อค้นพบที่สำคัญของผู้วิจัยคือ กลุ่มประชาชนผู้ใช้น้ำมีการพัฒนาวิธีการจัดสรรน้ำโดยการ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานีและมีเจ้าหน้าที่ของ อบต. เป็นที่ปรึกษา โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ ร่างแผนการจัดสรรน้ำและทำประชาพิจารณ์กับสมาชิกผู้ใช้น้ำในเขตพื้นที่สถานีสูบน้ำ เพื่อให้เกิดเป็น ข้อตกลงร่วมกันของชุมชน ทำให้การปล่อยน้ำและการส่งน้ำมีทิศทางแน่นอน การจัดสรรน้ำจึงมีความ ครอบคลุมและทั่วถึง นอกจากนี้ การที่เครื่องสูบน้ำและคลองส่งน้ำมีอายุการใช้งานที่ยาวนาน การชำรุด เสียหายจึงเป็นเรื่องปกติของสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าในเขตพื้นที่ อบต. ดอนหัน ซึ่งคณะกรรมการ และสมาชิกผู้ใช้น้ำจะทราบสภาพปัญหาดีกว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งหากเกิดความเสียหายไม่มากนัก คณะกรรมการสามารถดำเนินการซ่อมแซมได้ทันที สำหรับในกรณีที่มีความเสียหายมาก คณะกรรมการ จะรายงานความเสียหายเพื่อให้ อบต. มาดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

กล่าวโดยสรุปคือ ระบบการบริหารสถานีสูบน้ำรูปแบบที่ 3 นี้ได้ก่อให้เกิดกระบวนการสังคม- ภิวัตน์ (Socialization Process) ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ของเกษตรกรผู้ใช้น้ำและ อบต. มีความเข้มแข็ง ในเชิงการบริหารจัดการและจิตสำนึกความเป็นพลเมืองและความรู้สึกรักและหวงแหนสถานีสูบน้ำ ภายในเขตชุมชนของตน และหากในอนาคตมีความเสียหายเกิดขึ้นกับคลองส่งน้ำหรือเครื่องสูบน้ำ ก็จะได้รับ การแก้ไขอย่างทันท่วงที อย่างไรก็ตามผู้วิจัยค้นพบว่า การบำรุงรักษาและทำความสะอาด คลองส่งน้ำที่เกิดขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของ อบต. ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่คณะกรรมการบริหาร เป็นอย่างดีซึ่งถือเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการ ตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะที่เน้น ประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยภาครัฐปรับเปลี่ยนบทบาทตนเองไปเป็นผู้สนับสนุนมากกว่าจะเป็นผู้ผลิต และผู้บริการเสียเอง

สรุปและอภิปรายผล

การจัดสรรน้ำให้แก่เกษตรกรและประชาชนผู้ใช้น้ำให้ครอบคลุมและทั่วถึงนั้นถือเป็น การกิจสำคัญ ของท้องถิ่นในปัจจุบัน การบริหารจัดการสถานีสูบน้ำถือเป็นมิติสำคัญของการกิจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เกษตรกรรมที่ประสบกับปัญหาภัยแล้งเป็นประจำ สำหรับสถานีสูบน้ำนั้น จำเป็นต้องมีเครื่องสูบน้ำที่มีความพร้อมใช้งานและมีระบบการบำรุงรักษาและทำความสะอาด คลองส่งน้ำให้สะอาดอยู่เสมอ เพื่อน้ำจะได้ถูกส่งไปได้อย่างสะดวกถึงผู้ใช้น้ำได้ครอบคลุมและทั่วถึง หากมีการชำรุดเสียหายต้องมีการปรับปรุงซ่อมแซมอย่างทันท่วงที นอกจากนี้ มิติในเชิงกระบวนการ

สังคมของประชาชนผู้ใช้น้ำก็มีความสำคัญเช่นกัน ผลการศึกษาที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า นอกเหนือไปจากมิติเชิงเทคนิคในการบริหารและบำรุงรักษาสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าแล้ว การจัดสรรน้ำนั้นต้องมีความยุติธรรม เป็นที่ยอมรับได้ของสมาชิกผู้ใช้น้ำ ซึ่งผลการศึกษาในส่วนนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Abonyi (2005) และ Sangkhamanee (2010) ที่สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการทางสังคมของประชาชนในเขตชนบทที่ประสบปัญหาน้ำขาดแคลนในประเทศไทย เป็นกุญแจสำคัญสำหรับระบบการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ทั้งนี้ ผลการศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ใช้น้ำในเขต อบต. ดอนหันเป็นเกษตรกร ซึ่งหากถูกปล่อยให้ดำเนินการบำรุงรักษาสถานีสูบน้ำเองก็จะประสบปัญหามากมาย และจากผลที่สะท้อนออกมาในรูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำแบบมีส่วนร่วม ก็ทำให้เราทราบได้ว่า อบต. เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชนในเขตพื้นที่เกษตรกรรม โดยเฉพาะในด้านองค์ความรู้ทางด้านการบริหารจัดการและความรู้เชิงเทคนิคในการซ่อมบำรุงเครื่องสูบน้ำ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Tendler (1997) และ Ricks และ Arif (2011) ซึ่งพบว่า เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นถือเป็นตัวละครสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนและภาครัฐทำงานประสานงานกันในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างขาดแคลน

แต่อย่างไรก็ตาม อบต. จำเป็นต้องก้าวข้ามความเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานขององค์กรให้เป็นหน่วยงานอิสระที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ดังที่ได้สะท้อนใน ผลการศึกษานี้เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการสถานีสูบน้ำโดย อบต. เอง ซึ่งประสบกับปัญหาการทำงานที่ล่าช้าและมีความสลับซับซ้อนอันเนื่องมาจากระเบียบของทางราชการที่ อบต. นำมาใช้ในการจัดสรรน้ำและการซ่อมบำรุงเครื่องสูบน้ำ การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนับเป็นปัจจัยสำคัญอีกหนึ่งประการที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (Oorthuizen, 2003)

นอกจากนี้ อบต. จำเป็นต้องคำนึงถึงมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ ไม่ใช่แต่เพียงในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รูปแบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและภาคประชาชนนั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับพลวัติการเมืองการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคพลเมืองและเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของของประชาชนในบริการสาธารณะต่าง ๆ สำหรับการบริหารสถานีสูบน้ำรูปแบบที่ 3 นั้นถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้น “ความเป็นพลเมือง” ของประชาชนซึ่งไม่ได้เป็นเพียง “ผู้รับบริการ” ของภาครัฐ (Denhardt และ Denhardt, 2003; Denhardt และ Campbell, 2006)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานวิจัยนี้ ให้ข้อเสนอแนะ 2 ประการ คือ 1) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ และ 2) ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ในกรณีข้อเสนอข้อแรกนั้น งานวิจัยนี้เสนอให้ อปท. ทัวทั้งประเทศนำรูปแบบการบริหารทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มเกษตรกรและประชาชนผู้ใช้น้ำ ร่วมมือกันเพื่อให้เกิดผลดังกล่าว อปท. จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนและเกษตรกรผู้ใช้น้ำรู้จักรวมกลุ่มกัน เพื่อบริหารจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึง การบริหารจัดการระบบ ประปาหมู่บ้าน การซ่อมแซมไหล่ทางของถนน นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านการบริหารจัดการ กระบวนการงบประมาณ และการจัดทำบัญชี เพื่อให้ประชาชนสามารถร่วมกับ อปท. ในการบริหารกิจการสาธารณะได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ และควรจัดกิจกรรมกระตุ้น ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาบริหารกิจการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ เช่น กิจกรรมลงแขกทำความสะอาดคลองส่งน้ำ เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะข้อที่ 2 นั้น เนื่องจากงานวิจัยนี้ ได้ค้นพบว่า แนวทางการบริหารจัดการ สถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดสรรน้ำให้แก่สมาชิก เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลและตอบสนองความต้องการของประชาชน มากที่สุด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อหารูปแบบหรือวิธีการทำงานร่วมกันระหว่าง ผู้มีส่วนได้เสียในกิจการสาธารณะกับภาครัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการกิจการสาธารณะอื่น ๆ ที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารกิจการสาธารณะ เช่นเดียวกันกับการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน และการบริหาร ทรัพยากรแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่กล่าวถึงข้างต้น ตามกรอบแนวคิดของการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) เพื่อจะได้เกิดความเข้าใจและได้แนวทางการบริหารกิจการสาธารณะ แบบมีส่วนร่วมที่ได้รับการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพสูงต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- บรรศักดิ์ อวรณ์โณ. (2553). ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 8 (3), 1-16.
- วงศ์ นัยวินิจ, วันเพ็ญ สุวรรณ, สถิต เสนา, และ ดวงมณี นารีนุช. (2558). กระบวนการ เรียนรู้ร่วมกัน เพื่อพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำให้สามารถบริหารจัดการน้ำชลประทานระบบท่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตำบลบึงมะแลง อำเภอสว่างวีระวงศ์ จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารวิจัยเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่*. 7 (1), 4-18.
- สุธรรมา จันทรา. (2556). การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการจัดการทรัพยากรน้ำจากโครงข่ายชลประทานแม่น้ำชี กรณีศึกษาโครงการสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าบ้านกุดแซ่ จังหวัดร้อยเอ็ด. *วารสารวิทยบริการ*. 24 (1), 72-83.
- Barner, C., & Rosenwein, R. (1985). *Psychological Perspectives on Politics*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Beierle, T., & Caford, J. (2002). *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Blackburn, W., & Bruce, W. (1995). *Mediating Environmental Conflicts: Theory and Practice*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Cheema, S., & Rondinelli, D. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institute Press.
- Den Hartog, D. N., House, R. J., Hanges, P. J., Ruiz-Quintanilla, S. A., & Dorfman, P. W. (1997). Transactional Versus Transformational Leadership: An Observational Field Study. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70 (1), 19-34.
- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2006). The Role of Democratic Values in Transformational Leadership. *Administration and Society*, 38 (5), 556-572.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99 (3), 327-346.
- Gottret, P., & Schieber, G. (2006). *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: World Bank.
- Irvin, R., & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64 (1), 55-65.

- Jongdee, B., Pantuwan, G., Fukai, S., and Fischer, K. 2006. Improving drought tolerance in rainfed lowland rice: An example from Thailand. *Agricultural Water Management*. 80: 225-240.
- Kelly, J. (2004). The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration. *Public Administration Review*, 65, 76-84.
- Ounvichit, T. (2005). People's Participation in Irrigation management in Thailand. In Shivakoti, G.P.; Vermillion, D.L.; Lam, W.F.; Ostrom, E.; Pradhan, U. and Yoder, R. (Eds), *Asian irrigation in transition: Responding to challenges*, pp. 366-389. London: Sage Publications.
- Parry, G., Moyster, G., & Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richardson, A. (1983). *Participation*. London: Routledge and Keegan.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Changes and the Role of Policy-oriented Learning therein. *Policy Sciences*, 21 (2-3), 129-168.
- Schachter, H. L. (1997). *Reinventing Government or Reinventing Ourselves*. Albany, New York: State University of New York Press.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38 (3), 32-56.
- Stiefel, M., & Wolfe, M. (1994). *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity*. London: Zed Books.
- Sudhipongpracha, T. (2013). Measuring community empowerment as a process and an outcome: preliminary evaluation of the decentralized primary healthcare programs in northeast Thailand. *Community Development*, 44 (5), 551-566.
- Swindell, D., & Kelly, J. (2000). Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures. *Public Performance and Management Review*, 24 (1), 30-52.
- Thomas, J. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco, California: Jossey Bass.
- Van Ryzin, G. G. (2007). Importance-Performance Analysis of Citizen Satisfaction Surveys. *Public Administration*, 85 (1), 215-226.

- Van Ryzin, G. G. (2004). The Measurement of Overall Citizen Satisfaction. *Public Performance and Management Review* , 27 (3), 9-28.
- Verba, S., & Nie, N. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row Publishers.
- Vigoda, E. (2002). Administrative Agents of Democracy? A Structural Equation Modelling of the Relationship between Public Sector Performance and Citizenship Involvement. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 2, 241-272.
- Wei, Y. D. (2000). *Regional Development in China: States, Globalization, and Inequality*. London: Routledge.
- Wirojanagud, P., and Sriwaoramat, S. 2000. Discharge characteristics of watersheds in northeast Thailand. Research report, Water resource research center, Faculty of Engineering, Ubon Ratchathani University, Ubon Ratchathani.
- World Bank. (1995). *World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank.