

การบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมิน Water Governance and Assessment Guidelines*

บทความวิชาการ

ดุษฎี วรธรรมดุษฎี

Dusadee Vorathumdsudee

ศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคมแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10900

Social Enterprise Leadership Centre of Kasetsart University, Bangkok, Thailand 10900

E-mail: dusadeev@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการบริหารปกครองน้ำและแนวทางในการประเมิน ด้วยการสำรวจ วิเคราะห์ และเรียบเรียงหลักการบริหารปกครองน้ำ กรอบการทำงาน ขั้นตอน วัฏระยะ และแนวทางการประเมินของ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ จากการศึกษา พบว่า หลักการ บริหารดังกล่าว ได้ให้ความสำคัญในประเด็นการมีส่วนร่วมคิดทำด้วยกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายในการเข้ามา มีส่วนร่วมรับผิดชอบการบริหารปกครองน้ำ โดยยึดหลักการที่ประกอบด้วยความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการ มีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความไว้วางใจ ประสิทธิภาพของการบริหาร และประสิทธิผลที่ได้ ผลการศึกษาดังกล่าว สามารถ ใช้เป็นแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับหลักการบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ : การบริหารปกครองน้ำ, การประเมิน, องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา, โครงการพัฒนา แห่งสหประชาชาติ

Abstract

This article aims to examine the principles of water governance and assessment guidelines through a comprehensive survey, analysis, and compilation of the governance principles, working frameworks, procedures, phases, and assessment guidelines of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the United Nations Development Programme (UNDP). The study finds that these governance principles emphasise the importance of stakeholder participation in decision-making and shared responsibility for water governance. Key principles include transparency, accountability, participation, trust, administrative efficiency, and effectiveness. The findings of this study can serve as best practice guidelines for water governance principles and assessment guidelines in Thailand.

Keywords: Water Governance, Assessment, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations Development Programme (UNDP)

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การบริหารจัดการน้ำและนวัตกรรมแบบร่วมคิดร่วมทำในพื้นที่ความมั่นคงของศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 1 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปีงบประมาณ 2566

บทนำ

จากการรายงานศึกษาของ European Forum on Eco-innovation ครั้งที่ 13 แสดงให้ทราบว่า โลกจะขาดแคลนน้ำ ร้อยละ 40 ในปี ค.ศ. 2030 เป็นภัยคุกคาม การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ (Sotiropoulos, 2018) แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการวางแผนและการจัดการ “ความมั่นคงด้านน้ำ” สำหรับทุกคน กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ข้อเท็จจริงและปัญหาสิ่งแวดล้อมล้วนเชื่อมโยงไม่ว่าทางหนึ่งไปสู่อื่นสังคม เศรษฐกิจ และการเงิน อีกทั้งความสำคัญของข้อมูลได้กลายมาเป็นสารสนเทศที่สามารถนำมาใช้เพื่อการปรับปรุงระบบน้ำด้วยการจัดการเพื่อไม่ให้เกิดการรั่วไหล การบริโภคที่เกินเลย และหายนะทางสิ่งแวดล้อม โดยการให้คนในชุมชนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและน้ำ ด้วยตัวเองอย่างยั่งยืน เป็นการสร้างนวัตกรรมจากเทคโนโลยีที่ได้ปรับจากมิติทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม บริหารปกครองเชิงสถาบันและการเมือง สิ่งนี้จำเป็นต่อการ

สนับสนุนความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 6 (Swiss Agency for Development and Cooperation, 2017) อย่างไรก็ตาม ความท้าทายของการบริหารจัดการน้ำ อย่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสิ่งแวดล้อม กับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นใจความสำคัญที่น่าสนใจ ความท้าทายพื้นฐานคือการสร้างระบบการบริหารจัดการน้ำที่คำนึงถึงและปรับให้เข้ากับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอน ความแปรปรวน และการเปลี่ยนแปลง ที่ต้องพัฒนาขีดความสามารถของการบริหารจัดการน้ำ (Batchelor, 2007, p.6) ซึ่งในท้ายที่สุด แนวคิดการบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมสังคมในการบริหารจัดการที่นำโดยองค์การระหว่างประเทศที่นำมาใช้ให้เกิดผลเชิงประจักษ์ทั่วภูมิภาค (Stockholm International Water Institute [SIWI], 2021)

การบริหารจัดการ (Management) กับการบริหารปกครอง (Governance) ด้านน้ำ

ก่อนที่จะกล่าวถึงการบริหารปกครองน้ำ บทความนี้เริ่มจากการอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารจัดการน้ำกับการบริหารปกครองน้ำเสียก่อน เพื่อวางพื้นฐานสำหรับความเข้าใจเบื้องต้นแล้วจึงได้นำเสนอหลักการ บริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินขององค์การระหว่างประเทศอย่างองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ในหัวข้อลำดับต่อไป

ในการนี้ กรมเกษตรกรรมสหรัฐอเมริกา ได้อธิบายถึงการบริหารจัดการน้ำ (Water Management) คือการควบคุมและการเคลื่อนย้ายทรัพยากรน้ำเพื่อลดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน และเพื่อใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารจัดการน้ำของเขื่อน (Dam) และทำนบกั้นน้ำ (Levee) ที่จะช่วยลดความเสี่ยงของอันตรายจากน้ำท่วม ระบบการจัดการน้ำชลประทานทำให้การใช้แหล่งน้ำที่มีจำกัดเพื่อการเกษตรมีประสิทธิภาพสูงสุด

(National Resource Conservation Service, 2013) ในขณะเดียวกันที่ธนาคารโลกมองว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Resource Management) เป็นกระบวนการวางแผน การพัฒนา และบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพน้ำในทุกการใช้น้ำ รวมถึงสถาบัน โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งจูงใจ และระบบข้อมูลที่สนับสนุนและเป็นแนวทางในการจัดการน้ำ (World Bank, 2022) ยิ่งไปกว่านั้น ตัวอย่างของการบริหารจัดการน้ำของสหภาพยุโรปที่มีนโยบายการจัดการน้ำได้พัฒนาอย่างดีครอบคลุมทั้งการจัดการคุณภาพน้ำและปริมาณ การนำไปปฏิบัติซึ่งเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการปรับตัวตามระบบนิเวศและการแก้ปัญหาตามธรรมชาติ ได้รับการสนับสนุนด้วยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น เครื่องมตรวดการกักเก็บน้ำตามธรรมชาติ เป็นต้น รวมทั้งมีการประเมินผลความก้าวหน้าในการบริหารจัดการน้ำอย่างสม่ำเสมอดำเนินการในระดับยุโรป โดยอิงตามจากข้อมูลรายงานระดับประเทศ

การประเมินผลเหล่านี้รวมถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (การปรับตัว) ด้วยเช่นกัน (European Union, 2021)

ในขณะเดียวกัน การบริหารปกครองน้ำ (Water Governance) หมายถึง กรอบการทำงานและกระบวนการโดยภาพรวมเพื่อการตัดสินใจและการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเกี่ยวข้องกับตัวแสดง (Actors) ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) หลายฝ่าย รวมถึงรัฐบาลและการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานกำกับดูแล องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และภาคเอกชน กล่าวคือ การบริหารปกครองน้ำที่มีประสิทธิผลจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้มั่นใจได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ เป็นการจัดการกับความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ และส่งเสริมการเข้าถึงบริการน้ำอย่างเท่าเทียมกัน ในทางเดียวกัน การบริหารปกครองน้ำมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการจัดสรร การกระจาย และการใช้ทรัพยากรน้ำ ช่วยทำให้แน่ใจได้ว่าทรัพยากรน้ำได้รับการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รวมถึงครัวเรือน ธุรกิจ และสิ่งแวดล้อม การบริหารปกครองน้ำที่มีประสิทธิผลยังเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการกับความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ เช่น การขาดแคลนน้ำ ความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนส่งเสริมการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน (European Water Regulators [WAREG], 2023)

ในอีกทางหนึ่ง การบริหารปกครองน้ำเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยในการดำเนินการบริหารจัดการน้ำ นั่นคือ นโยบายที่ครอบคลุม กลยุทธ์ แผนงาน การเงิน และโครงสร้าง แรงจูงใจที่เกี่ยวข้องหรือมีอิทธิพลต่อทรัพยากรน้ำ กรอบการทำงานและสถาบันทางกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ และการติดตามผล การบริหารปกครองน้ำที่มีประสิทธิผลส่งเสริมการดำเนินการและมาตรการที่รับผิดชอบในการปกป้องและรับรองความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ และเพื่อ

เพิ่มประสิทธิภาพบริการและผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรเหล่านั้น (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2024) ดังนั้น การบริหารปกครองน้ำเป็นสาขาที่มีหลากหลายแง่มุม ซึ่งต้องอาศัยการร่วมคิดทำด้วยกันและความมุ่งมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้มีบทบาทที่หลากหลายในการกำหนดนโยบาย การจัดการทรัพยากร และสร้างความมั่นใจได้ว่ามีการใช้และแจกจ่ายน้ำในลักษณะที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน

การบริหารปกครองน้ำจึงได้กลายเป็นหัวข้อสำคัญในเวทีระหว่างประเทศและได้รับการยอมรับว่าเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความก้าวหน้าอย่างเพียงพอและยั่งยืน ในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ข้อที่ 6 ซึ่งสามารถระบุและอธิบายองค์ประกอบหลักของการบริหารปกครองน้ำ (ในเชิงหน้าที่) อธิบายคุณสมบัติที่เป็นไปได้เมื่อดำเนินการ (ในเชิงคุณลักษณะ) และวิธีที่องค์ประกอบเหล่านั้นสัมพันธ์กับค่านิยมและแรงบันดาลใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่แน่นอน มีการอธิบายองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้อย่างละเอียดเพื่อสร้างกรอบการทำงานในการประเมินและทำงานร่วมกับการบริหารปกครองน้ำ ซึ่งครอบคลุมถึงการให้บริการน้ำและสุขภาพ การจัดการทรัพยากรน้ำ และน้ำดื่มที่สะอาด (Jiménez et al., 2020, p.1) โดยให้ความสำคัญไปที่การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เพิ่มขึ้นในการตัดสินใจ ทั้งในระดับการใช้น้ำและทรัพยากรน้ำ (ลุ่มน้ำ) การมีส่วนร่วมโดยตรงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดออกจากการตัดสินใจในระดับลุ่มน้ำ คำถามที่ว่าใครจะเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใหญ่ถือเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญถึงความสัมพันธ์ของบุคคลที่เข้าร่วมในกระบวนการที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายกับส่วนประกอบต่าง ๆ ของพวกเขา เป็นปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีบุคคลที่สามอย่างนักวิจัยที่ปรึกษา หรือองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง (Batchelor, 2007, p.6-7)

หลักการบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development) หรือ OECD ให้คำนิยามการบริหารปกครองน้ำว่าเป็น “ขอบเขตทางการเมือง ข้อกำหนดทางการบริหารและสถาบัน กระบวนการและการปฏิบัติ (ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ผ่านการตัดสินใจและนำไปปฏิบัติ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถแสดงความสนใจของตนและพิจารณาข้อกังวลของตนได้ อีกทั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจจะต้องรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการน้ำ” (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018, p.3) กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการบริหารปกครอง (Governance) กำหนดบทบาทของสถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและกลุ่มทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเรื่องน้ำ ทั้งแนวนอนข้ามภาคส่วนและระหว่างเมืองกับชนบท ในแนวตั้งจากระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับนานาชาติ “การบริหารปกครองน้ำจึงเป็นวิธีการไปสู่เป้าหมายเสียมากกว่าเป็นเป้าหมายของตัวเอง” (OECD, 2015, p.5) ประเภทของการบริหารปกครองควรตรงกับระดับความเสี่ยงหรือขนาดของปัญหาเพื่อให้เหมาะสมกับนโยบาย การบริหารปกครองจะต้องมีการปรับตัว ขึ้นอยู่กับบริบท และอิงตามสถานที่ เพื่อดำเนินถึงลักษณะเฉพาะและความท้าทายทางประวัติศาสตร์และขอบเขต การบริหารปกครองนั้นกว้างกว่ารัฐบาลมาก เนื่องจากได้พยายามที่จะรวมภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้และการจัดการน้ำ (OECD, 2018, p.3)

จากหลักฐานการศึกษาของ OECD แสดงให้เห็นว่าไม่มีวิธีแก้ปัญหาระบบน้ำทั่วโลกด้วยวิธีการเดียวสำหรับทุกคน แต่เป็นสถานการณ์ที่หลากหลายทั้งภายในและระหว่างประเทศ ดังนั้น การตอบสนองด้านการบริหารปกครองจึงควรปรับให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของเขตแดน และตระหนักว่าการบริหารปกครองขึ้นอยู่กับบริบท (Context) ในระดับสูง และมีความสำคัญในการปรับนโยบายน้ำให้สอดคล้องกับสถานที่ต่าง ๆ หากแต่ภูมิทัศน์การบริหาร

ปกครองเพื่อการบริหารจัดการน้ำจืด (Freshwater Management) ที่มีการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษ 25 ปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะด้วยข้อมูลที่ส่งผ่านส่งต่อได้อย่างง่ายขึ้น อาจทำให้ทราบเกี่ยวกับข้อบกพร่อง ความล้มเหลว และแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ดีได้กระจ่างมากขึ้น การกระจายอำนาจส่งผลให้เกิดโอกาสในการปรับแต่งนโยบายให้สอดคล้องไปกับความเป็นจริงของท้องถิ่น อีกทั้ง ยังเพิ่มขีดความสามารถและความท้าทายในการประสานงานการให้บริการสาธารณะ การบริหารปกครองน้ำสามารถมีส่วนช่วยอย่างมากต่อการออกแบบและการดำเนินการตามนโยบาย โดยมีความรับผิดชอบร่วมกันในทุกระดับเกี่ยวกับรัฐบาล ภาคประชาสังคม ธุรกิจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง ที่มีบทบาทสำคัญในการเล่นเคียงข้างผู้กำหนดนโยบายเพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของการบริหารจัดการน้ำที่ดี หลักการบริหารปกครองน้ำของ OECD มุ่งมั่นที่จะสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่จับต้องได้และมุ่งเน้นผลลัพธ์ โดยยึดตามมิติการบริหารปกครองน้ำที่เสริมซึ่งกันและกัน 3 มิติ (OECD, 2015, p.3; 2018, p.4) ดังนี้

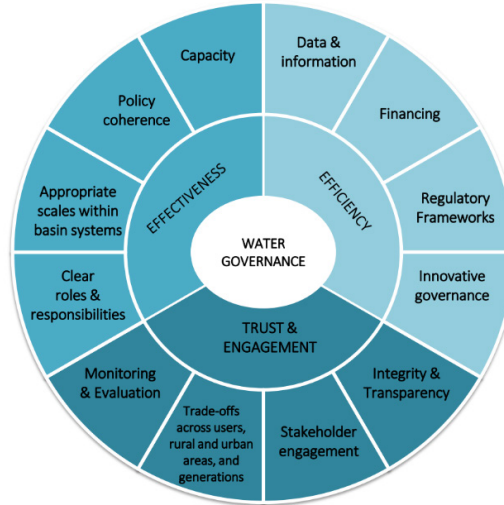
มิติที่ 1 ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองเพื่อกำหนดเป้าหมายและเป้าหมายนโยบายน้ำที่ยั่งยืนอย่างชัดเจน ในทุกระดับของรัฐบาล เพื่อดำเนินการตามเป้าหมายนโยบายเหล่านั้น และเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่คาดหวัง

มิติที่ 2 ประสิทธิภาพ (Efficiency) เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการบริหารจัดการน้ำและสวัสดิการอย่างยั่งยืน โดยมีค่าใช้จ่ายต่อสังคมน้อยที่สุด

มิติที่ 3 ความไว้วางใจและการมีส่วนร่วม (Trust and Engagement) เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของการบริหารปกครองเพื่อสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณะและรับรองการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและความเป็นธรรมสำหรับสังคมโดยรวม

ภาพโดยรวมของหลักการบริหารปกครองน้ำขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD (2015, p.4) ซึ่งหลักการบริหารปกครองน้ำที่เสริมสร้าง

การปรับปรุงวงจรการบริหารปกครองน้ำจากการออกแบบนโยบายสู่การนำไปใช้มีประเด็นรายละเอียด ดังภาพที่ 1 นี้



ภาพที่ 1 วงจรการบริหารปกครองน้ำของ OECD

ที่มา : OECD, 2015, p.4

1. เพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลของการบริหารปกครองน้ำ (OECD, 2015, p.9-10)

หลักการที่ 1 จัดสรรและแยกแยะบทบาท (Clear Roles and Responsibilities) รวมทั้งความรับผิดชอบอย่างชัดเจนในการกำหนดนโยบายน้ำ การดำเนินนโยบาย การจัดการการปฏิบัติงานและกฎระเบียบ และส่งเสริมการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบเหล่านี้

หลักการที่ 2 จัดการน้ำในระดับที่เหมาะสม (Appropriate Scales) ภายในระบบการบริหารปกครองลุ่มน้ำแบบบูรณาการเพื่อสะท้อนสภาพท้องถิ่น และส่งเสริมการประสานงานระหว่างระดับต่าง ๆ

หลักการที่ 3 ส่งเสริมการเชื่อมโยงนโยบาย (Policy Coherence) ผ่านการประสานงานข้ามภาคส่วนที่มีประสิทธิผล โดยเฉพาะระหว่างนโยบายด้านน้ำและสิ่งแวดล้อม สุขภาพ พลังงาน การเกษตร อุตสาหกรรมการวางแผนเชิงพื้นที่ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

หลักการที่ 4 ปรับระดับขีดความสามารถ (Capacity) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เข้ากับความต้องการ

ของความท้าทายด้านน้ำที่ต้องเผชิญ และให้เข้ากับขีดความสามารถที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่

2. เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของการบริหารปกครองน้ำ (OECD, 2015, p.10-11)

หลักการที่ 5 ข้อมูลและสารสนเทศ (Data and information) ผลิต ปรับให้เป็นปัจจุบัน และแบ่งปันน้ำในเวลาที่เหมาะสม สม่ำเสมอ เปรียบเทียบได้ และเกี่ยวข้องกับนโยบาย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับน้ำ รวมทั้งใช้เพื่อชี้แนะประเมิน และปรับปรุงนโยบายน้ำ

หลักการที่ 6 การหารายได้ (Financing) รับรองว่าการจัดการด้านการบริหารปกครองจะช่วยระดมเงินทุนด้านน้ำและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และทันเวลา

หลักการที่ 7 ตรวจสอบให้แน่ใจว่ากรอบการกำกับดูแลการบริหารจัดการน้ำที่ดี (Regulatory) ได้รับการดำเนินการและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ

หลักการที่ 8 ส่งเสริมการนำแนวทางปฏิบัติด้านการบริหารปกครองน้ำที่เป็นนวัตกรรมมาใช้ (Innovative Governance) และปฏิบัติทั่วทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับของรัฐบาล และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

3. เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของการบริหารปกครองน้ำ (OECD, 2015, p.11-12)

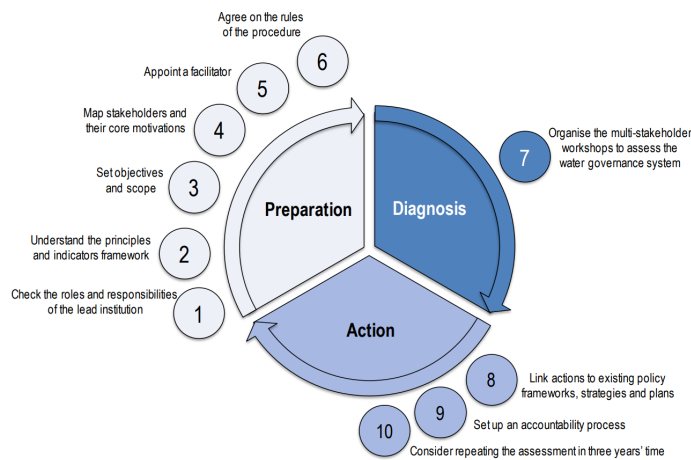
หลักการที่ 9 แนวปฏิบัติด้านความซื่อสัตย์และความโปร่งใส (Integrity and Transparency) ในกระแสหลักสำหรับนโยบายน้ำ สถาบันน้ำ และกรอบการบริหารปกครองน้ำเพื่อความรับผิดชอบต่อความไว้วางใจที่มากขึ้นในการตัดสินใจ

หลักการที่ 10 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Engagement) ในการรับรู้ข้อมูลและสนับสนุนแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการออกแบบและการดำเนินนโยบายน้ำ

หลักการที่ 11 ส่งเสริมกรอบการบริหารปกครองน้ำที่ช่วยจัดการการแลกเปลี่ยน (Trade-offs) ระหว่างผู้ใช้น้ำพื้นที่ชนบทและในเมือง รวมถึงนครรุ่นต่าง ๆ

หลักการที่ 12 ส่งเสริมการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Assessment) นโยบายน้ำและการบริหารปกครองอย่างสม่ำเสมอตามความเหมาะสม แบ่งปันผลลัพธ์กับสาธารณะ และทำการปรับเปลี่ยนเมื่อจำเป็น

ในขณะเดียวกัน OECD ได้เสนอแนะวิธีการประเมิน 10 ขั้นตอนในการประเมินตนเองกับหลักการบริหารปกครองน้ำ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะ (OECD, 2018, p.12-14) ได้แก่ การเตรียม (Preparation) การวินิจฉัย (Diagnosis) และการดำเนินการ (Action) ดังภาพที่ 2 นี้



ภาพที่ 2 แนวทางการประเมินตนเอง 10 ขั้นตอนใน 3 ระยะของ OECD
ที่มา : OECD, 2018, p.12

1. การเตรียม (Preparation)

ขั้นตอนที่ 1 ตรวจสอบบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันหลัก (Check the Roles and Responsibilities) เพื่อให้มั่นใจว่ามีผลกระทบสูงสุดต่อการปรับปรุงนโยบาย โดยสถาบันหลักที่ดำเนินการประเมินควรเป็นหน่วยงานสาธารณะหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีความรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการบริการน้ำหรือทรัพยากรน้ำ สถาบัน

ดังกล่าวควรมีประสบการณ์ในการติดตามและประเมินนโยบาย โครงการ และโครงการเกี่ยวกับน้ำ รวมถึงการใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ อย่างโปร่งใสและเปิดกว้าง

ขั้นตอนที่ 2 ทำความเข้าใจกรอบหลักการและตัวชี้วัด (Principles and Indicators) หลักการบริหารปกครองน้ำของ OECD หลักการกำกับดูแลน้ำของ OECD กำหนด

อย่างยิ่งต่อระยะการดำเนินการที่แข็งแกร่ง เมื่อเป็นไปได้ สถาบันหลักควรให้โอกาสในอนาคตสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการมีส่วนร่วมและติดตามความคืบหน้าตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ต่อไป ควรกำหนดกระบวนการรับผิดชอบเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่องนี้ และตรวจสอบว่าข้อมูลนำเข้ามาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการพิจารณาและแก้ไขหรือไม่

ขั้นตอนที่ 10 พิจารณาทำการประเมินตนเองรอบใหม่ ทุก ๆ สามปี (Consider Repeating the Assessment)

การบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินตามแนวทางของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) หรือ UNDP ได้เสนอไว้ว่า การบริหารจัดการน้ำ (Water Management) ได้กลายเป็นหนึ่งในขอบเขตที่สำคัญที่สุดในการปรับปรุงการพัฒนาทรัพยากรน้ำและบริการที่ยั่งยืน และเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตน้ำทั่วโลก ซึ่งเป็นวิกฤตที่ไม่เกี่ยวกับการมีน้ำน้อยเกินไปที่จะสนองความต้องการของเรา แต่เป็นวิกฤตการจัดการน้ำและการทำให้ทุกคนเข้าถึงได้ การขาดแคลนน้ำในภูมิภาคมักเกิดจากความแห้งแล้งและการแปรสภาพเป็นทะเลทราย ซึ่งเป็นผลโดยตรงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และนำไปสู่การอพยพที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนน้ำ อย่างไรก็ตาม การรวบรวมข้อมูล การประเมินและระบบติดตามที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารปกครองน้ำเป็นพื้นที่ที่ถูกกละเลยอย่างร้ายแรงหรือด้อยพัฒนาอย่างรุนแรงโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจด้านน้ำส่วนใหญ่ ความสนใจในปัจจุบันในการบริหารปกครองน้ำและแนวทางการบูรณาการทำให้เกิดความต้องการเครื่องมือติดตามและประเมินผลเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงจากการติดตามข้อมูลอุทกวิทยาเป็นหลักไปสู่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำและกระบวนการนโยบายและการดำเนินการ มีวิธีการที่แตกต่างกันในการประเมินและติดตามการบริหารจัดการน้ำและการบริหารปกครองน้ำ UNDP และหุ้นส่วน ได้เสนอกรอบการทำงานที่สามารถนำไปใช้จึงเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการประเมินการบริหารปกครองน้ำ ด้วยการระบุแนวทางการประเมินความสมบูรณ์ของน้ำและการต่อต้านการทุจริตในภาคส่วนน้ำ นอกจากนี้

การประเมินตนเองผ่านแผนปฏิบัติการมีจุดมุ่งหมายเพื่อมองไปข้างหน้าและระบุการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง ในขณะที่เดียวกัน ก็สามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการเปรียบเทียบการประเมินครั้งต่อไป ซึ่งอาจเกิดขึ้นอีกสามปีต่อมา เพื่อตรวจสอบว่าการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังได้สะท้อนถึงความเป็นจริงหรือไม่ ที่เว้นระยะให้เวลาสามปี เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เว้นห้วงเวลาระหว่างเส้นพื้นฐานกับความเป็นไปได้ที่การเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารปกครองจะเกิดขึ้นจริง

ยังอธิบายถึงประโยชน์ของวิธีการประเมินอื่น ๆ และนำเสนอกรณีที่เกี่ยวข้องของวิธีการประเมินที่สามารถนำไปใช้ได้ (UNDP, 2013, p.4)

UNDP มองว่าการบริหารปกครองน้ำนั้น หมายถึงระบบที่กำหนดว่าใครจะได้น้ำเมื่อใด และอย่างไร และใครมีสิทธิได้น้ำและบริการที่เกี่ยวข้อง วิธีควบคุมน้ำส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตซึ่งต่อชุมชน ซึ่งระบบเหล่านี้สามารถให้ผลลัพธ์การพัฒนาที่ตั้งใจไว้ได้หรือไม่ ในส่วนหนึ่งที่สำคัญ คือ การประเมินการบริหารปกครองน้ำสามารถให้ข้อมูลการปฏิรูปภาคส่วนน้ำและมีส่วนช่วยให้บรรลุผลลัพธ์ของการพัฒนา คำจำกัดการบริหารจัดการน้ำที่ใช้กันมากที่สุดคือ “ระบบการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และการบริหารต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำ ตลอดทั้งการส่งมอบบริการน้ำในระดับต่างๆ ของสังคม” (UNDP, 2013, p.2) โดยพื้นฐานแล้ว ระบบการบริหารปกครองจะกำหนดว่าใครได้น้ำเมื่อใดและอย่างไร และใครมีสิทธิได้น้ำและบริการที่เกี่ยวข้องและผลประโยชน์ของพวกเขา การเป็นตัวแทนผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับน้ำและบทบาทของอำนาจและการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องพิจารณาเมื่อวิเคราะห์พลวัตการบริหารปกครอง พลวัตเหล่านี้มีความซับซ้อน การทบทวนมิติพื้นฐานทั้งสี่ของการบริหารปกครองน้ำเมื่อนำมาดำเนินการประเมิน (UNDP, 2013, p.2-3) มีดังนี้

1. มิติทางสังคม (Social Dimension) ซึ่งมุ่งเน้นความเท่าเทียมในการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรน้ำ อันรวมถึงประเด็นต่าง ๆ เช่น การกระจายทรัพยากรน้ำและบริการ

อย่างเท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มสังคมและเศรษฐกิจต่าง ๆ และผลกระทบต่อสังคม

2. มิติทางเศรษฐกิจ (Economic Dimension) เน้นประสิทธิภาพในการจัดสรรและใช้น้ำ

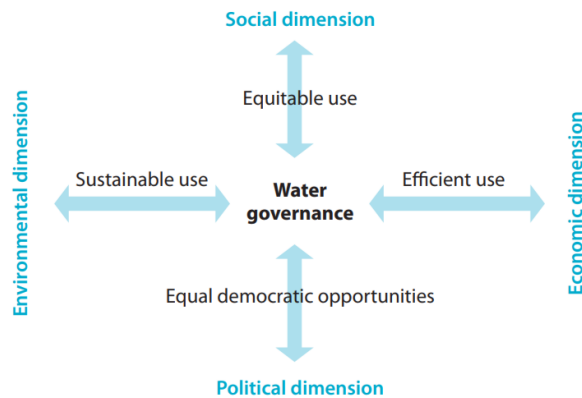
3. มิติทางการเมือง (Political Dimension) ซึ่งมุ่งเน้นการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกัน

ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ

4. มิติด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Dimension) ซึ่งเน้นการใช้น้ำและบริการระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน

มิติพื้นฐานทั้งสี่ของการบริหารปกครองน้ำสามารถแสดงเป็นภาพตามภาพที่ 3 ข้างล่างนี้

FIGURE 1.1 THE FOUR DIMENSIONS OF WATER GOVERNANCE



Source: Tropp, H., 'Water Governance Challenges', in World Water Assessment Programme, 2006, *The United Nations World Water Development Report 2: Water, a shared responsibility*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Paris.

ภาพที่ 3 มิติพื้นฐานการบริหารปกครองน้ำของ UNDP

ที่มา : UNDP, 2013, p.4

สำหรับแนวโน้มการปฏิรูป (Reform) การบริหารปกครองน้ำมักจะมียุทธศาสตร์ที่คล้ายกัน เช่น การกระจายอำนาจ การตัดสินใจและประสานงานแบบบูรณาการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การจัดการลุ่มน้ำ และบทบาทที่เพิ่มขึ้นสำหรับภาคเอกชนผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ หลายประเทศกำลังย้ายจากรูปแบบการปกครองที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางไปสู่รูปแบบการปกครองที่มีพหุนิยมมากขึ้น ซึ่งได้เกิดขึ้นในหลายระดับและเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ในขณะที่การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงวิธีการตัดสินใจเรื่องน้ำ แง่มุมต่าง ๆ ของการกำกับดูแลเพิ่มเติมต่างได้รับความสนใจมากขึ้น เช่น การเจรจา สานเสวนา ความเป็นหุ้นส่วน การบริหารปกครอง

เครือข่าย และการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และสังคมที่แตกต่างกัน (UNDP, 2013, p.4)

ผู้เชี่ยวชาญของ UNDP ได้ให้ความเห็นเน้นไว้ว่า “การบริหารปกครองน้ำไม่ได้เป็นเพียงภาคส่วนน้ำเท่านั้น มันขึ้นอยู่กับคนทั้งประเทศ ความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ และการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งจำเป็นในทุกระดับของกระบวนการทางการเมืองและสาธารณะ หากขาดประเด็นเหล่านี้ ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายจะนำเอกสารนโยบายไปปฏิบัติได้ยาก” (UNDP, 2013, p.5) แม้ว่าจะมีการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง แต่หลายประเทศก็ยังคงประสบปัญหาในการดำเนินนโยบายในพื้นที่ ในบางพื้นที่ การปฏิรูปมีความทะเยอทะยานมากเกินไปสำหรับรัฐบาลที่ขาดทรัพยากรทางการเงินที่จำเป็นและความสามารถของสถาบันในการ

ดำเนินการให้สำเร็จ อีกทั้งยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมายที่สามารถบ่อนทำลายการปฏิรูปและการนำไปปฏิบัติได้

จากวัตถุประสงค์ของการประเมินสามารถนำมาพัฒนาเป็นกรอบการประเมินร่วมกับกรอบแนวคิดเพื่อช่วยระบุคำถามที่สำคัญและองค์ประกอบสำคัญที่ควรพิจารณาในการประเมินการบริหารปกครองน้ำ ในขณะที่กรอบการทำงานที่นำเสนอสามารถนำไปใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน และสามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นเชิงแนวคิดเมื่อเลือกหรือพัฒนากรอบการประเมิน กรอบการทำงานถูกสร้างขึ้นจากองค์ประกอบหลักสามประการ ซึ่งรวมถึง 1) อำนาจตามที่วิเคราะห์จากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สถาบัน และผลประโยชน์ 2) หลักการ โดยเฉพาะความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม และ 3) ประสิทธิภาพการบริหารปกครอง รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐในการส่งมอบและบรรลุซึ่งเป้าหมาย (UNDP, 2013, p.8) โดยมีกระบวนการประกอบหลักสามประการที่ประกอบเป็นกรอบการประเมินการบริหารปกครองด้านน้ำ ส่วนประกอบเหล่านี้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ที่เรียบง่ายแต่นำไปใช้ได้ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการออกแบบและประเมินบริบทในภาคส่วนน้ำได้ ประกอบด้วย

- ตัวแสดงที่เป็น **สถาบันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Institutions and Stakeholders)** องค์ประกอบนี้เป็นกรอบในการประเมินและวิเคราะห์สถาบันน้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะ รวมถึงความสนใจ ความสามารถ และพลวัตทางพลังงานระหว่างสถาบันเหล่านั้น การวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยสร้างความเข้าใจว่าการบริหารปกครองน้ำเหมาะสมกับบริบทที่กว้างขึ้นของการบริหารปกครองและเศรษฐกิจการเมืองอย่างไร สถาบันต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจะจัดให้มีกฎข้อบังคับที่กำหนดวิธีการควบคุมน้ำ สิ่งสำคัญคือต้องเข้าใจว่าสถาบันทำงานอย่างไรเนื่องจากสถาบันเหล่านี้กำหนดวิธีการจัดระเบียบภาครัฐ นโยบาย และกฎหมายที่บังคับใช้ ตลอดทั้งวิธีการนำไปปฏิบัติ แม้ว่าสถาบันน้ำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจะเป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมสถาบันโดยรวม แต่ก็ส่งผลกระทบต่อชีวิตทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในรูปแบบที่แตกต่างกัน สถาบันที่เป็นทางการหรือตามกฎหมายมีอยู่หลายระดับ และอาจมีผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม

ต่อน้ำ สถาบันที่เป็นทางการในภาคน้ำมักจะจัดอยู่ในระบบราชการ และโดยทั่วไปได้สร้างขึ้นผ่านนโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อบังคับ โดยที่สถาบันมีทรัพยากรและอำนาจในการประสานงานผู้ใช้และพื้นที่จำนวนมาก อีกทั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการจำแนกแจกจ่ายและใช้ไม้ ในทางตรงกันข้ามสถาบันน้ำที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง กฎและบรรทัดฐานทางสังคมทั้งแบบดั้งเดิมและร่วมสมัยที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการน้ำ การใช้ และการจัดสรรน้ำ สิ่งเหล่านี้สามารถกำหนดได้โดยองค์กรชุมชนประเภทต่าง ๆ ภาคเอกชน ในท้องถิ่น สมาคมศาสนา รวมถึงกลุ่มอื่น ๆ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับน้ำที่ไม่เป็นทางการมักมีบรรทัดฐานและประเพณีในการจัดสรร แจกจ่าย และใช้ทรัพยากรน้ำ จะเห็นได้ว่า พลวัตของสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอาจสร้างระบบการบริหารปกครองโดยรวมที่เข้ากันได้ ซึ่งสามารถควบคุมการจัดการทรัพยากรในภาคน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถาบันที่ไม่เป็นทางการสามารถสนับสนุน ชัดขวาง และทำงานแทนสถาบันที่เป็นทางการ รวมทั้งส่งผลต่อการปฏิรูปภาคส่วนต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สถาบันเหล่านี้จะถูกรวมไว้ในการวิเคราะห์เชิงสถาบันของภาคส่วนน้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือ ตัวแสดง พวกเขาตอบสนองต่อสถาบัน แต่ก็สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงกฎข้อบังคับได้เช่นกัน ภาคน้ำประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากมาย การพิจารณาว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใดควรรวมอยู่ในการประเมินจะขึ้นอยู่กับจุดเน้นและระดับของการประเมิน ในระดับท้องถิ่น หน่วยงานหลายแห่งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องน้ำ หน่วยงานชลประทาน หน่วยงานสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หน่วยงานพัฒนาและวางแผนเมือง หน่วยงานกำกับดูแล สาธารณูปโภคด้านน้ำ สาธารณะ สมาคมผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้บริโภค และองค์กรพัฒนาเอกชนประเภทอื่น ๆ กลุ่มศาสนา องค์กรและสหภาพเกษตรกร เทศบาล ผู้นำชุมชน และผู้ประกอบการท้องถิ่นและอื่น ๆ อีกมากมาย ในระดับชาติ รัฐสภา รัฐบาลและกระทรวง กลุ่มผู้บริโภค สถาบันวิจัย องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ สหภาพแรงงานและธุรกิจเอกชนและอื่น ๆ ล้วนมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องน้ำในระดับภูมิภาค คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นอีกหนึ่งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันจำนวนมาก

มีส่วนร่วมและส่งผลต่อการบริหารปกครองและนโยบาย จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องเข้าใจว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร พลวัตของอำนาจระหว่างพวกเขา และวิธีที่พวกเขาถืออิทธิพลต่อนโยบายไปสู่ผลลัพธ์ที่แน่นอน ได้อย่างไร (UNDP, 2013, p.9-12)

- **หลักการบริหารปกครอง (Governance Principles)** องค์ประกอบนี้มุ่งเน้นไปที่ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) และการมีส่วนร่วม (Participation) หรือที่เรียกย่อได้ว่า TAP รวมทั้งสามารถใช้เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของสถาบัน ตลอดจนพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดทั้งความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน TAP เป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สถาบันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการประเมินการปกครองน้ำ วิธีที่กลไก TAP ได้รับการจัดโครงสร้างภายในระบบการกำกับดูแลจะสร้างแรงจูงใจที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการทำงานร่วมกัน (UNDP, 2013, p.9-12)

ความโปร่งใส หมายถึง ระดับของความเปิดกว้างของกระบวนการบริหารปกครองและการเข้าถึงข้อมูล นอกจากนี้ยังหมายถึงขอบเขตที่กระบวนการและผลลัพธ์การตัดสินใจของสาธารณะเปิดให้ประชาชน สื่อ และคนอื่น ๆ พิจารณาอย่างละเอียด

ความรับผิดชอบ หมายถึง ชุดของการควบคุมการถ่วงน้ำหนักและรูปแบบการกำกับดูแลที่ทำให้เจ้าหน้าที่และสถาบันในภาครัฐและเอกชนต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบของตน ตลอดทั้งรับประกันว่าจะมีการนำมาตรการคว่ำบาตรมาใช้กับการปฏิบัติงานที่ย่ำแย่ การกระทำที่ผิดกฎหมาย และการใช้อำนาจโดยมิชอบ ในภาคส่วนน้ำ กลไกความรับผิดชอบที่ทำงานได้ดีสามารถช่วยชี้แจงความมุ่งมั่นของผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองน้ำ นำไปสู่การจัดการทรัพยากรทางการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ปกป้องทรัพยากรน้ำ และเพิ่มการควบคุมการดำเนินการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาครัฐและเอกชน และรับประกันมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำ

การมีส่วนร่วม หมายถึง ความเป็นไปได้ที่ประชาชนจะให้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทันเวลา และมีความหมาย ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ การมีส่วนร่วม

ในกระบวนการตัดสินใจในภาคส่วนน้ำถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งมีกลไกที่แตกต่างกัน สำหรับการมีส่วนร่วมของสาธารณะ กล่าวคือ วิธีการต่าง ๆ สามารถพบได้จากการกระตุ้นให้ประชาชนแสดงออกและทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและกระบวนการต่าง ๆ ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การเข้าร่วมการประชุม ศาลากลาง และการจัดทำประชาคมรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วมและการกำหนดคณะกรรมการที่ปรึกษา การลงคะแนน การประท้วง หรือการลงประชามติ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นตัวอย่างของกลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง การตัดสินใจ และการวางแผน

หลักการบริหารปกครองทั้งสามนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เงื่อนไขเบื้องต้นคือความโปร่งใสเพื่อการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบต่อไป หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ พวกเขาจะไม่สามารถเปล่งเสียงเรียกร้องความรับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการติดตามได้ในทำนองเดียวกัน ความโปร่งใสที่ปราศจากความรับผิดชอบอาจนำไปสู่ความท้อแท้และความไม่ไว้วางใจสถาบันต่าง ๆ เนื่องจากพลเมืองมีข้อมูลเกี่ยวกับบริการที่พวกเขามีสิทธิ แต่ไม่มีกลไกใด ๆ ที่จะให้พวกเขามีอำนาจรับผิดชอบ หากไม่ได้รับบริการดังกล่าว (UNDP, 2013, p.12)

- **การประเมินประสิทธิภาพ (Performance assessment)** สถาบัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการวิเคราะห์ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม ให้ข้อมูลในการประเมินประสิทธิภาพและผลกระทบของเชิงการหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับน้ำโดยเฉพาะ เช่น การจัดสรร การส่งมอบบริการ การวางแผน และการพัฒนาขีดความสามารถ อันเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินประสิทธิภาพและผลกระทบของภาคส่วนน้ำ เมื่อเป็นเช่นนี้ การประเมินประสิทธิภาพการปกครองน้ำที่มี สถาบัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหลักการบริหารปกครองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกรอบการประเมิน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีความหมาย การประเมินจะต้องนำไปใช้กับประเด็นและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับน้ำโดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่าตัวอย่างการจัดการน้ำเชิงหน้าที่ (Water Management Functions) และการนำแนวคิดของห่วงโซ่คุณค่า (Value Chains) ซึ่งมี

ประโยชน์ในการแยกแยะว่าประเด็นและปัญหาน้ำใดที่ควรได้รับการประเมิน การวิเคราะห์ห่วงโซ่การสร้างมูลค่า (Value-creation Chain) จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการประเมินความคุ้มค่าของมาตรการและผลตอบแทนจากการลงทุนของการปฏิรูปที่มีอยู่และอย่างมีศักยภาพ (UNDP, 2013, p.9, p.13)

การบริหารจัดการน้ำ หมายถึง ขอบเขตของมาตรฐานกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยสถาบันในภาคส่วนและเป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นประโยชน์สำหรับการประเมินการการบริการปกครอง ตัวอย่างของหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ การวางแผน การจัดสรร การให้บริการ และการใกล้ชิดข้อขัดแย้ง และอื่น ๆ อีกมากมาย องค์ประกอบการปฏิรูปน้ำโดยเฉพาะ เช่น การกระจายอำนาจ สามารถใช้เป็นตัวเริ่มต้นในการประเมินได้เช่นกัน แต่ท้ายที่สุดแล้วจะต้องแยกส่วนออกเป็นหน้าที่ของการจัดการน้ำที่สามารถจัดการได้มากขึ้นจึงจะสมเหตุสมผล สิ่งที่น่าสนใจกว่า คือ การกระจายอำนาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่การจัดการที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร และมูลค่าเพิ่มที่สร้างขึ้นในแง่ของผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ไม่เพียงแต่การจัดการเชิงหน้าที่สามารถจัดระเบียบได้หลายวิธี หากแต่ประเภทของระบบการบริการปกครองจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อหน้าที่ซึ่งถือว่ามีความสำคัญและวิธีการจัดระเบียบอีกด้วย ซึ่งทำให้วัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญของการประเมินจะแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี

การประเมินประสิทธิภาพของการบริหารจัดการน้ำเชิงหน้าที่ สามารถพบได้ว่า ข้อบังคับสามารถนำมาใช้โดยสถาบันไม่เป็นทางการได้ โดยระบบชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ทำหน้าที่อย่างเดียวกันกับหน่วยงานกำกับดูแลของภาครัฐ ดังที่เห็นได้จากในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่และส่วนแบ่งบริการน้ำที่สำคัญไม่ได้รับการจัดสรรและส่งมอบโดยใบอนุญาตน้ำและสาธารณูปโภคทางน้ำอย่างเป็นทางการ แต่จะได้รับการจัดการผ่านสิทธิในการใช้น้ำตามธรรมเนียมหรือสถานการณ์ของ “การเข้าถึงแบบเปิด” และผ่านผู้จำหน่ายน้ำเอกชนที่ไม่มีใบอนุญาต ตัวอย่างเช่น สมาคมผู้ใช้น้ำในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ การจัดการ และการใช้ประโยชน์น้ำตามข้อตกลงของท้องถิ่น เช่น สิทธิในการใช้น้ำตามธรรมเนียมในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นทางการดังกล่าว การควบคุมทาง

สังคมและการลงโทษถูกนำมาใช้เพื่อให้ผู้ใช้น้ำปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องรวมการวิเคราะห์ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญเกี่ยวกับน้ำที่ไม่เป็นทางการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับน้ำอย่างไรในห่วงโซ่ของการประเมิน ในขณะที่เดียวกันที่ การกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายเป็นพื้นฐานของเขตอำนาจศาลของสถาบัน สิทธิในการใช้น้ำ กฎระเบียบ และการแก้ไขข้อขัดแย้ง การประเมินการบริหารปกครองน้ำควรรวมถึงการประเมินสถานะของกฎหมายและระดับที่กฎหมายสนับสนุนนโยบาย และจัดให้มีการแบ่งแยกบทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชัดเจน และจัดให้มีอภินิติในการใช้อำนาจ (UNDP, 2013, p.14)

การพัฒนาห่วงโซ่การสร้างมูลค่า วิถีวิทยาการบริการปกครองน้ำที่ใช้ห่วงโซ่การสร้างมูลค่าช่วยในการระบุประเภทของตัวชี้วัดที่ต้องการและระดับที่ควรได้รับการประเมิน ห่วงโซ่การสร้างมูลค่าเป็นการแยกประเด็นการประเมินที่ประกอบด้วยหน้าที่ด้านการจัดการน้ำ ปัจจัยนำเข้า ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ จากนั้นนำกรอบการบริหารปกครองน้ำไปประยุกต์ใช้ตลอดห่วงโซ่การสร้างมูลค่า การใช้ข้อมูลนำเข้าจะมีประโยชน์ในการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์กับข้อมูลนำเข้า เช่น งบประมาณ จำนวนพนักงานและขีดความสามารถ และโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ การศึกษาความคุ้มค่าและการสำรวจติดตามการใช้จ่ายสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ห่วงโซ่การสร้างมูลค่าสามารถปรับให้เข้ากับบริบทเฉพาะได้ โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และระดับของการวิเคราะห์ที่ต้องการที่ครอบคลุมในการประเมิน ห่วงโซ่การสร้างมูลค่าประกอบด้วยการกระจายอำนาจน้ำซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายการจัดการน้ำโดยทั่วไป นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ต่าง ๆ มากมายที่องค์กรภาคส่วนน้ำได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวยังสามารถเป็นจุดเริ่มต้นในห่วงโซ่การสร้างมูลค่าได้อีกด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ สามารถวางหน้าที่ต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ไว้ตรงจุดนี้อีกตัวอย่างหนึ่งแสดงให้เห็นการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่สามารถใช้ห่วงโซ่คุณค่าช่วยในการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบายและแผนตลอดจนหน้าที่ด้านกฎระเบียบ เช่น การออกใบอนุญาตน้ำและติดตามการดำเนินการ สิ่งนี้ควรคำนึงถึงวิธีการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่ไม่เป็นทางการ วิธีการทำงาน

ของระบบ และความสัมพันธ์กับระบบที่เป็นทางการ เมื่อต้องการทำเช่นนี้ จะสามารถพัฒนาห่วงโซ่คุณค่าเพิ่มเติมสำหรับการจัดสรร การจัดการ และการใช้งานอย่างไม่เป็นทางการ ในทำนองเดียวกัน การจัดสรรน้ำจะมองจากมุมมองระดับชาติ ซึ่งทำให้สามารถวิเคราะห์และเปรียบเทียบการจัดสรรกับการใช้น้ำและกลุ่มผู้ใช้ที่แตกต่างกัน แต่ห่วงโซ่คุณค่าที่คล้ายคลึงกันสามารถพัฒนาเพื่อการใช้งานเฉพาะได้ เช่น การชลประทาน อุตสาหกรรมไฟฟ้าพลังน้ำ และครัวเรือน

บทสรุป

จากการศึกษาหลักการบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP พบว่า ได้ให้ความสำคัญหลักในประเด็นการมีส่วนร่วมคิดทำด้วยกัน (Collaboration) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในความรับผิดชอบกระบวนการประเมินโดยยึดหลักการบริหารปกครองที่ประกอบด้วยความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม บนพื้นฐานของความไว้วางใจประสิทธิภาพของการบริหาร และประสิทธิผลที่ได้ ตามแนวทางของ OECD ในขณะเดียวกันที่พลวัตการบริหารปกครองน้ำ (Water Governance) เป็นสิ่งที่มีความซับซ้อน การทบทวนมิติพื้นฐานทั้ง 4 ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม ได้นำมาใช้ประกอบการประเมินการบริหาร

ปกครองน้ำอย่างครอบคลุม ตามแนวทางของ UNDP ทั้งนี้ การบริหารปกครองน้ำจึงควรปรับให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของเขตแดน พื้นที่ ท้องถิ่น และขึ้นอยู่กับบริบทในระดับสูง ทำให้เกิดความสำคัญในการปรับนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายน้ำได้สอดคล้องกับสถานที่ต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถนำมาพัฒนาเป็นพื้นฐานแนวคิดและสร้างกรอบการศึกษาหลักการบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินสำหรับการนำไปปรับใช้จริงตามบริบทพื้นที่ เพื่อทำการศึกษาในประเทศไทยที่สามารถเป็นแนวปฏิบัติที่ดี โดยเริ่มต้นจากความเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารจัดการน้ำและการบริหารปกครองน้ำ โดยอย่างแรกคือแนวทางและวิธีปฏิบัติเชิงเทคนิคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ขณะที่อย่างหลังคือกรอบการทำงานและกระบวนการโดยภาพรวมที่มีตัวแสดงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายร่วมคิดทำด้วยกันตลอดทั้งกระบวนการ เพื่อการตัดสินใจและการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำ จากนั้น บูรณาการขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการของ OECD ที่เน้นประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความไว้วางใจ และการมีส่วนร่วมกับ UNDP ที่ครอบคลุมมิติสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม มาเป็นต้นแบบของการบริหารปกครองน้ำและแนวทางการประเมินที่สอดคล้องและเหมาะสมในบริบทของแต่ละพื้นที่ในประเทศไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Batchelor, C. (2007). *Water governance literature assessment*. Retrieved from <https://www.iied.org/g02523>
- European Union. (2021). *Water Management*. Retrieved from <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/sector-policies/water-management>
- European Water Regulators. (2023). *What is Water Governance*. Retrieved from <https://www.wareg.org/articles/4-what-is-water-governance>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2024). *Water Governance*. Retrieved from <https://www.fao.org/land-water/water/watergovernance/en/>
- Jiménez, A., Saikia, P., Giné, R., Avello, P., Leten, J., Liss Lymer, B., ... Ward, R. (2020). Unpacking Water Governance: A Framework for Practitioners. *Water*, 12(3), 827.
- National Resources Conservation Service. (2013). *Water Management*. Retrieved, from <https://www.nrcs.usda.gov/water-management>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *OECD Principles on Water Governance Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities*. Paris: OECD Publishing.
- _____. (2018). *Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices*. Paris: OECD Publishing.
- Sotiropoulos, K. (2018). *Social Innovations in Water Management*. Retrieved from <https://www.social-innovationacademy.eu/social-innovations-water-management/>
- Stockholm International Water Institute. (2021). *A Decade of Support for Water Governance Reform*. Stockholm: Stockholm International Water Institute.
- Swiss Agency for Development and Cooperation. (2017). *Innovative and community-based sustainable water management*. Retrieved from <https://public.wmo.int/en/resources/bulletin/innovative-and-community-based-sustainable-water-management>
- United Nations Development Programme. (2013). *User's Guide on Assessing Water Governance*. Oslo : Oslo Governance Centre, United Nations Development Programme, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy.
- World Bank. (2022). *Water Resource Management*. Retrieved from [https://www.worldbank.org/en/topic/waterresourcesmanagement#:~:text=Water%20Resources%20Management%20\(WRM\)%20is,support%20and%20guide%20water%20management](https://www.worldbank.org/en/topic/waterresourcesmanagement#:~:text=Water%20Resources%20Management%20(WRM)%20is,support%20and%20guide%20water%20management)