

การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของอินโดนีเซีย
กรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE POLITICS OF WATER POLICY MAKING PROCESS IN INDONESIA:
COMPARATIVE CASE STUDIES OF KUTA AND SANUR, BALI



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของ อินโดนีเซียกรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัด บาหลี่ ประเทศอินโดนีเซีย
โดย	น.ส.ชนพร นิธิพฤทธิ
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ชนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา หวันแก้ว)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ)

ธนพร นิธิพิพทธิ์ : การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของอินโดนีเซียกรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย. (THE POLITICS OF WATER POLICY MAKING PROCESS IN INDONESIA:COMPARATIVE CASE STUDIES OF KUTA AND SANUR, BALI) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่บริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งหลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นต้องพึ่งพาหรือหารายได้ด้วยตนเองมากขึ้น โดยการหารายได้ดังกล่าวอาจจะเป็นการคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลมากเกินไป จึงส่งผลกระทบต่อทั้งตัวชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สำหรับวัตถุประสงค์ในการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย 2) เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ 3) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ใช้แก้ไขการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีสมมติฐานคือ การออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ในการจัดการทรัพยากรน้ำ อันได้แก่ กระบวนการแสดงความคิดเห็นของชุมชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องที่สอดคล้องกับ deliberative democracy หรือการสร้างความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เป็นแบบ Horizontal ซึ่งจะมีศักยภาพมากกว่าลักษณะที่เป็นแบบ Vertical มีแนวโน้มที่จะลดความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ได้

สำหรับการเก็บข้อมูลผู้วิจัยได้ทำการลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด 4 กลุ่ม อันได้แก่ 1) กลุ่มหมู่บ้าน/ชุมชน 2) กลุ่ม NGOs 3) กลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านทรัพยากรน้ำ และ 4) กลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทั้งบริเวณ Kuta และ Sanur จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562

ผลการวิจัยพบว่าในบริบทของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ถึงแม้ว่าจะมีความไม่เสมอภาคในตอนเริ่มแรก แต่ผลประโยชน์ของชาวบ้านที่อยู่ในบริเวณที่ทรัพยากรน้ำขาดแคลนอย่างจริงจัง ก็ถูกเริ่มนำมาพิจารณาอย่างต่อเนื่องในเวทีการเจรจาทางออกร่วมกัน ดังนั้นจะตอบสมมติฐานได้ว่า องค์ประกอบที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียสามารถเข้าถึงน้ำได้อย่างเท่าเทียม ไม่เกิดสภาวะการขาดแคลนน้ำ จะประกอบไปด้วย ประการที่ 1 การที่รัฐบาลท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ประการที่ 2 กระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็น Deliberative democracy โดยประการที่ 1 และประการที่ 2 จะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการบริหารจัดการน้ำ หรือ Water Management Committees (WMCs) และประการที่ 3 ความร่วมมือของกลุ่มธุรกิจในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังจะเห็นได้จากโมเดลความร่วมมือในการป้องกันน้ำใต้ดิน โดยเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น

สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5981359924 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: Water resource management, Deliberative Democracy, Community participation

Tanaporn Nithiprit : THE POLITICS OF WATER POLICY MAKING PROCESS IN INDONESIA:COMPARATIVE CASE STUDIES OF KUTA AND SANUR, BALI. Advisor: Assoc. Prof. Thanapan Laiprakobsup

This thesis aimed to investigate the conflicts over water resources in the Kuta and Sanur area in Bali, Indonesia. After administrative decentralization, local governments are required to become more self-reliant and generate income by themselves. Such income may be overly concerned with the interests of the government, so it affects both the community and the stakeholders. The objectives of this thesis were divided into 3 items, namely: 1) To study the evolution of water resource allocation in local areas of Indonesia, 2) To analyze the influence of actors involved in the allocation of water resources, and 3) To analyze the model of the deliberative democracy process used to correct the allocation of water resources in local areas of Indonesia.

This thesis is based on the hypothesis of institutional design in the management of water resources, including Community Opinion Process. Stakeholder groups, involved in a deliberative democracy or relationship building of a horizontal nature which was more potent than a vertical nature, were more likely to reduce conflicts in the allocation of water resources in the area.

For data collection, the researcher went to the area to conduct interviews with all 4 stakeholder groups, which were: 1) village/community groups, 2) NGOs, 3) local government groups responsible for water resources, and 4) tourism industry groups in Kuta and Sanur, Bali, Indonesia from November 5 to the date November 19, 2019.

The results indicated that in the context of the Kuta and Sanur area in Bali, Indonesia, despite the initial inequality, the interests of the villagers in areas where water resources were severely scarce were continually considered in the negotiating forum to find a solution together. Thus, the hypothesis that the elements leading to equitable allocation of water resources and enabling the local population of Kuta and Sanur in Bali, Indonesia to have equal access to water without water scarcity would include: The first feature was that the local government listens to the opinions of the community and the second feature was the process of resolving conflicts characterized by deliberative democracy. The first and the second features were evident from the establishment of Water Management Committees (WMCs). The third feature was the cooperation of the business group in formulating water resource management policies that can be seen from the cooperation model on groundwater protection, which was cooperation between regional and local authorities.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายท่านที่ให้การสนับสนุนในหลายด้านด้วยกัน ลำดับแรกผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไถ่ประกอบทรัพย์ ที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์นี้ พร้อมให้คำชี้แนะ เพื่อให้งานวิจัยนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ฉันทนา หวันแก้ว ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ให้คำชี้แนะการวิจัยเชิงคุณภาพอย่างเข้มข้น พร้อมทั้งขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ, รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสี่ยมพงษ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา จิตตรุทธะ ที่ให้คำแนะนำเพื่อให้งานวิจัยนี้สำเร็จสมบูรณ์ดียิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ Mr. Agung Wardana ผู้ซึ่งให้คำแนะนำด้านการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียได้เป็นอย่างดี พร้อมทั้งขอขอบพระคุณ Mr. Ketut Ariantana , Mr. Topan ผู้ซึ่งเป็น key informant และให้ข้อมูลด้านการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างละเอียด พร้อมทั้งช่วยอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ของผู้วิจัยได้เป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้วิจัยโดยให้การแนะนำ และช่วยเหลือในเรื่องของการเรียนและการทำงานวิจัย นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณพี่ๆ น้องๆ และเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาเอก สาขารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่สนิททุกคนที่คอยให้คำปรึกษา และคอยช่วยเหลือแนะนำในทุกเรื่องจนทำให้ผู้วิจัยผ่านพ้นอุปสรรคต่างๆไปได้ด้วยดีและสามารถทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จลุล่วงลงได้

สำหรับความสำเร็จนี้จะเกิดขึ้นมิได้เลยหากผู้วิจัยขาดความรักความเข้าใจและการสนับสนุนจากครอบครัววนิธิฤทธิ์ ขอขอบพระคุณบิดาและมารดา คุณอา คุณป้า คุณน้า รวมถึงสมาชิกในครอบครัวทุกคน และเพื่อนสนิทของข้าพเจ้า ดร. พุทธร อารีประชากุล , ณิชชยานี ทรัพย์ภูริวรกุล ที่อยู่เคียงข้างข้าพเจ้าในทุกช่วงชีวิตเสมอมาซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จครั้งนี้ และที่ขาดไม่เลยขอขอบคุณ Mr. Aditya Verma ผู้ซึ่งคอยสนับสนุนเป็นกำลังใจและอยู่เคียงข้างผู้วิจัยในทุกๆเรื่องมาโดยตลอด

ธนพร นิธิฤทธิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	9
1.3 คำถามในการวิจัย.....	9
1.4 สมมติฐานในการวิจัย	9
1.5 การออกแบบการวิจัยและระเบียบวิธีวิจัย.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
1.7 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ.....	15
บทที่ 2 สำนวนแนวคิดด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ	17
2.1 การออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom.....	17
2.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม.....	19
2.3 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy).....	27
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	62
บทที่ 3 บริบททางการเมืองกับการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซีย	81
3.1 บริบททางการเมืองของประเทศอินโดนีเซีย.....	81

3.2 การพัฒนานโยบายด้านทรัพยากรดินและน้ำในประเทศอินโดนีเซีย (Land and water resources development in Indonesia).....	92
3.3 กรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย	105
3.4 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการจัดการน้ำและวิกฤตด้านน้ำของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย	108
บทที่ 4 วิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศอินโดนีเซีย	110
4.1 วิวัฒนาการช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึง ค.ศ. 1998	110
4.2 วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 1999-2003.....	112
4.3 วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2004-2014.....	114
4.4 วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2015-2020.....	116
บทที่ 5 ตัวแสดงและบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ในบริเวณ Kuta และ Sanur ของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย	120
5.1 บทบาทของตัวแสดงหลักในการจัดสรรทรัพยากรน้ำใน ประเทศอินโดนีเซีย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่ตัวแสดงต่างๆ.....	120
5.2 บทบาทของตัวแสดงหลักในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในบริเวณ Kuta และ Sanur ของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่ตัวแสดงต่างๆ.....	125
บทที่ 6 การประเมินประชาติปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่ช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำได้ดิน ในบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย	128
6.1 บทนำ.....	128
6.2 การประเมินมุมมองด้านอำนาจที่ได้รับมอบหมาย	130
6.3 การประเมินมุมมองด้านทรัพยากร	132
6.4 การประเมินมุมมองด้านความเป็นตัวแทน.....	133
6.5 การประเมินมุมมองด้านความขัดแย้ง	133
6.6 บทสรุป	134
บทที่ 7 การอภิปรายผลและนัยยะที่สำคัญของการวิจัย	135

7.1 มุมมองเชิงสถาบันต่อการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ IAD (Institutional Analysis Development) ของ Elinor Ostrom.....	135
7.2 การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็น deliberative democracy	140
บทที่ 8 บทสรุป ข้อเสนอแนะและบทเรียนต่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำในบริบทของประเทศไทย ..	144
8.1 บทนำ.....	144
8.2 ผลกระทบที่ตามมาจากการจัดการน้ำที่ไม่เหมาะสม	144
8.3 ผลกระทบที่ตามมาจากอำนาจทางสังคมและวัฒนธรรม.....	145
8.4 ข้อเสนอแนะต่อทฤษฎีและองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ.....	146
8.5 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายต่อการจัดการน้ำในประเทศกำลังพัฒนา	147
8.6 ข้อจำกัดของงานวิจัยและข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต	148
บรรณานุกรม.....	151
ภาคผนวก.....	166
ประวัติผู้เขียน.....	172

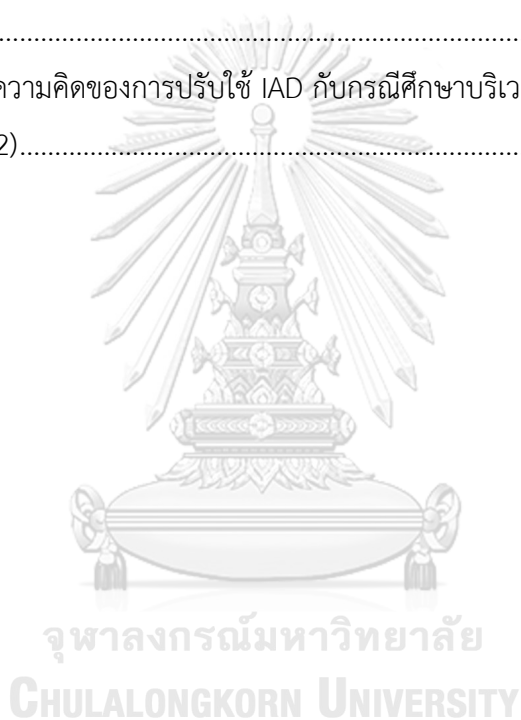
สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 ตารางแสดงการเปรียบเทียบกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ ประเทศอินโดนีเซีย.....	3
ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies).....	65
ตารางที่ 2.2 ตารางแสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านปกติสถาน (Norms).....	67
ตารางที่ 2.3 ตารางแสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests)	70
ตารางที่ 3.1 แสดงเขตและเมืองหลักของจังหวัดบาหลีประเทศอินโดนีเซีย.....	106
ตารางที่ 4.1 แสดงช่วงเวลาที่สำคัญ (Timeline) ของการกำหนดองค์ประกอบต่างๆในกรอบการ กำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทาน.....	117
ตารางที่ 6.1 กรอบการประเมินประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ	128

สารบัญภาพ

หน้า

รูปที่ 2.1 : ความเกี่ยวเนื่องกันของแนวคิดการจัดการทรัพยากรชุมชนและหลักการการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากรของ Ostrom (Ostrom,1990)	26
รูปที่ 2.2 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework).....	78
รูปที่ 3.1 แสดงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาวิจัยครั้งนี้.....	108
รูปที่ 5.1 แสดงโครงสร้างองค์กรและสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย.....	124
รูปที่ 7.1 แสดงกรอบความคิดของการปรับใช้ IAD กับกรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur (การเก็บข้อมูลของผู้วิจัย, 2562).....	139



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“น้ำ” เป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งการอุปโภค บริโภค การทำการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคม การผลิตพลังงาน การท่องเที่ยวและกีฬา รวมถึงมีความสำคัญในเชิงนิเวศวิทยาที่ช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศต่างๆ ด้วย แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ความต้องการใช้น้ำทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินส่งผลให้ความสามารถในการกักเก็บน้ำหรือการชะลอน้ำตามธรรมชาติลดลง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนำไปสู่ปัญหาน้ำท่วมและปัญหาการขาดแคลนน้ำที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ยังมีการระบายน้ำเสียทิ้งจากภาคการเกษตร อุตสาหกรรมและชุมชนลงสู่แหล่งน้ำ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพน้ำเพิ่มขึ้นอีกด้วย เมื่อปริมาณน้ำสะอาดในโลกมีจำนวนที่ลดลงเนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น สภาพภูมิอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับการใช้ประโยชน์จากน้ำที่ผิดวิธีของภาคส่วนต่างๆ ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็น¹

UNDP (2013) ได้ให้คำนิยามการบริหารจัดการน้ำ (Water Governance) ในสองมิติ: (1) เป็นการเห็นด้วยกับหลักการเสมอภาค และความมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการบริหารจัดการน้ำที่มุ่งเน้นการกักเก็บน้ำ ความจำเป็นของวิธีการจัดการน้ำแบบบูรณาการ และความจำเป็นในการใช้น้ำอย่างสมดุลระหว่างการใช้น้ำเป็นรายภาคส่วนและการใช้น้ำภายในระบบนิเวศวิทยาที่แตกต่างกัน และ (2) การสร้างความสมดุลของบทบาทของรัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในด้านกรรมสิทธิ์ การจัดการ และการส่งมอบทรัพยากรน้ำในทุกระดับ ขณะที่ Saleth and Dinar (2005) พิจารณาการบริหารสถาบันอย่างเป็นทางการที่ควบคุมดูแลด้านน้ำว่าเป็นการเชื่อมโยงที่ไม่สิ้นสุด และเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย นโยบาย และการจัดการน้ำที่ถูกกำหนดโดยระบบทางการเมือง ระบบทางกฎหมาย สถิติประชากร นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ และทรัพยากรในประเทศต่างๆ และตามแนวคิดของ Saleth และ Dinar การปฏิรูปสถาบันในด้านน้ำนั้นมีแนวโน้มที่จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามกรณีต่างๆ ของแต่ละประเทศ และยังมีการอธิบายถึงผลกระทบที่แตกต่างกันทาง

¹ คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ. (2558). แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. กรุงเทพฯ : กรมทรัพยากรน้ำ. หน้า 1.

การเมือง เศรษฐกิจ และสถานะทางสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกันกับแรงผลักดันจากภายนอก (เช่น แรงกดดันของผู้บริจาค และข้อตกลงภายนอก)

ส่วนในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนานั้น การปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำคือวิธีการในการใช้น้ำเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ UNDP (2013) นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ (Dimensions) ของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้มีความเชื่อมโยงกัน เรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ซึ่งมีหนึ่งเป้าหมายที่สำคัญในการสร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัยสำหรับทุกคน และมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน อีกทั้งการปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำมักจะเป็นการทำให้เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำเป็นระเบียบแบบแผนมากขึ้น นั่นคือ การใช้กฎเกณฑ์และการทำให้สถาบันที่บังคับใช้สอดคล้องกัน ซึ่งจะพิสูจน์ว่าเป็นการยากลำบากอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกลที่ซึ่งครัวเรือนและเกษตรกรได้จัดหาทรัพยากรด้วยตนเองเป็นเวลานานมากมาแล้ว (Molle, 2001; Shah and Van Koppen, 2006) ในแผนการนี้ที่ซึ่งคนในชนบทได้รับน้ำของพวกเขาจากแหล่งน้ำท้องถิ่นและติดต่อกับหน่วยงานด้านน้ำในภาครัฐไม่ได้ การชี้แจงอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับสิทธิในน้ำ นโยบายและการบริหารจะไม่รองรับการใช้น้ำและการเข้าถึงน้ำของพวกเขา

การบริหารจัดการน้ำในประเทศกำลังพัฒนามักจะเชื่อมโยงกับการรวมอำนาจมาอยู่ส่วนกลาง และการให้เอกสิทธิ์รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรน้ำและเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของน้ำซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะและความมั่นคงของชาติ ดังนั้นการปฏิรูปมักจะประสบความสำเร็จจากการคัดค้านจากชุมชนท้องถิ่นซึ่งกำหนดวิธีการกำกับดูแลและจัดสรรน้ำมาอย่างยาวนานและมีความเชื่อว่าน้ำเป็นทรัพยากรของส่วนรวมที่สมาชิกในชุมชนสามารถใช้ร่วมกัน เมื่อรัฐเข้ามาแทรกแซงการจัดสรรทรัพยากรน้ำและผลักให้ชุมชนท้องถิ่นออกไป จึงเกิดความขัดแย้งในประเทศกำลังพัฒนาหลายที่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทยความพยายามโดยรัฐในการกำหนดต้นทุนของผู้ใช้น้ำชลประทานจะประสบกับการคัดค้านจากองค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) และจากชุมชนที่พิจารณาว่า นโยบายดังกล่าวเป็นภาษีสำหรับผู้ยากจน (Hirsch, 2006) ในประเทศเวียดนาม จุดอ่อนของขีดความสามารถด้านการบริหารและกฎหมายของการปกครองส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการชลประทานได้ยกระดับการระงับข้อพิพาทถึงระดับของกระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบทส่วนกลาง โดยที่ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งนั้นพบว่าพวกเขาไม่สามารถเข้าถึงน้ำชลประทานได้ (Turrall & Malano, 2002) ซึ่งชุมชนต่างๆ ได้เข้าร่วมการประชุมโครงการน้ำชลประทานในประเทศกัมพูชาและประเทศอุซเบกิสถาน และพิจารณาว่าคำสั่งของตัวแทนรัฐบาลเป็นการวางข้อกำหนดและอีกนัยหนึ่งเป็นการคุกคามจากโครงสร้างบนลงล่าง (Abdullayev, Nurmetova, Abdullaeva, & Lamers, 2008; สถาบันวิจัยนโยบายการพัฒนาแห่งประเทศไทย (CDRI), 2008)

สำหรับกรณีของประเทศอินโดนีเซียนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แสดงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น รัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และประชาชน ในการจัดสรรน้ำมีความน่าสนใจ ในการศึกษาวิเคราะห์ ประเทศอินโดนีเซียพยายามแก้ไขปัญหาการจัดสรรน้ำแบบบูรณาการภายหลัง จากการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยท่ามกลางปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ไม่สมดุล มีการบุกรุก และมีการปรับเปลี่ยนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ทางการเกษตรให้กลายเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้คนในพื้นที่และผลกระทบต่อสังคมโดยรวม การปรับเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การบุกรุกพื้นที่ทางการเกษตรจึงทำให้ผลผลิตทางการเกษตรมีจำนวนน้อยลง คุณภาพน้ำที่ใช้ในการอุปโภคและบริโภคลดต่ำลง

ดังนั้นรัฐบาลอินโดนีเซียจึงได้นำกระบวนการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management (IWRM)) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดย IWRM มันจะเป็นกระบวนการที่พยายามจะสนับสนุนให้รัฐบาลนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกๆกระบวนการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าการที่สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้นจะยิ่งส่งเสริมให้การบริหารจัดการในทุกๆระดับชั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะแสดงในตารางที่ 1 ที่อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซีย²

ตารางที่ 1.1 ตารางแสดงการเปรียบเทียบกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซีย³

องค์ประกอบ	กระบวนการตัดสินใจเก่า (1971-1998) และกระบวนการตัดสินใจใหม่ (1998-ปัจจุบัน) และนัยยะที่สำคัญต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ			
	กระบวนการตัดสินใจเก่า	นัยยะที่สำคัญ	กระบวนการตัดสินใจใหม่	นัยยะที่สำคัญ
ระบอบธรรมาภิบาล (Governance Regime)	รูปแบบเผด็จการ (Autocracy)	ผู้นำจะมีอำนาจมาก	ประชาธิปไตย (Democracy)	ผู้นำจะเน้นถึงการมีส่วนร่วม

² Mohamad Ali Fulazzaky. (2014). Challenges of Integrated Water Resources Management in Indonesia. Water 2014, 6, 2000-2020. pp. 1-2.

³ เพิ่งอ้าง หน้า 3.

องค์ประกอบ	กระบวนทัศน์เก่า (1971-1998) และกระบวนทัศน์ใหม่ (1998-ปัจจุบัน) และนโยบายที่สำคัญต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ			
	กระบวนทัศน์เก่า	นโยบายที่สำคัญ	กระบวนทัศน์ใหม่	นโยบายที่สำคัญ
หลักในการบริหารงาน	รวมอำนาจ	รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือในระดับชาติ	กระจายอำนาจ	กระจายอำนาจไปยังเขตและเทศบาลต่างๆ
กระบวนกรในการตัดสินใจ	จากบนลงล่าง	การตัดสินใจในทุกๆเรื่องจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของผู้บริหาร	จากล่างขึ้นบน	การตัดสินใจในทุกๆเรื่องจะขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ระบบงบประมาณ	การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล	แหล่งงบประมาณจะได้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและงบประมาณของรัฐบาลเอง	การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ	แหล่งงบประมาณจะได้จากผู้ใช้น้ำและผู้ที่ทำมลพิษลงสู่แม่น้ำและงบประมาณของรัฐบาลเอง
บทบาทของทรัพยากรน้ำในการพัฒนาส่วนภูมิภาค	ปัจจัยที่เป็นตัวสนับสนุน	มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านความไม่สมดุลของสภาพแวดล้อม	ปัจจัยที่เป็นตัวจำกัดขอบเขต	เน้นในเรื่องของความสมดุลของทรัพยากรน้ำ
ความรับผิดชอบในการบริหารงาน	อำนาจจะอยู่ที่ส่วนภูมิภาค	มุ่งเน้นการพัฒนาตามเศรษฐกิจ	อำนาจจะอยู่ที่ส่วนภูมิภาคและตามลุ่มน้ำ	มุ่งเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืน
บทบาทของรัฐบาลในการบริหารงาน	ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ	มีความเสี่ยงที่จะเกิดคอร์รัปชันเนื่องจากอำนาจในการบริหารงาน	ทำหน้าที่เป็นผู้ที่ทำให้การบริหารงานเกิดขึ้นได้	สร้างความแข็งแกร่งให้กับการบริหารงานของภาครัฐ
การก่อกำเนิดโครงการต่างๆ	ใช้แนวทางที่ก่อให้เกิดความลำเอียง	การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนรวมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง	ใช้แนวทางที่ก่อให้เกิดการบูรณาการ	มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

องค์ประกอบ	กระบวนทัศน์เก่า (1971-1998) และกระบวนทัศน์ใหม่ (1998-ปัจจุบัน) และนโยบายที่สำคัญต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ			
	กระบวนทัศน์เก่า	นโยบายที่สำคัญ	กระบวนทัศน์ใหม่	นโยบายที่สำคัญ
วัตถุประสงค์ของโครงการต่างๆ	มุ่งเน้นการมีอำนาจสูงสุด	อำนาจด้านนโยบายจะกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางเท่านั้น	มุ่งเน้นความต้องการของประชาชน	กระบวนกรแก้ไขปัญหามีผู้นำในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น
การเตรียมงานของโครงการต่างๆ	มักจะอยู่บนพื้นฐานของแผนระยะสั้น	การอนุมัติเป็นไปตามผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล	มักจะอยู่บนพื้นฐานของแผนแม่บท (Master Plan)	การอนุมัติเป็นไปตามการศึกษาของครุรวม

ที่มา : ผู้วิจัยปรับจาก (Fulazzaky, 2014, pp.1-2)

จากตารางที่ 1.1 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศอินโดนีเซียได้พยายามนำ IWRM มาปรับใช้กับกระบวนกรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกๆกระบวนกร ดังเช่นมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบอำนาจนิยมซึ่งรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นรูปแบบประชาธิปไตยได้พยายามกระจายอำนาจไปยังเขตเทศบาลและตำบลต่างๆอย่างทั่วถึง นอกจากนี้เมื่อเศรษฐกิจและภาคการท่องเที่ยวดำเนินไปอย่างรวดเร็วจึงทำให้ประเทศอินโดนีเซียได้มุ่งเน้นความต้องการของประชาชนท้องถิ่นเป็นหลักและมีการกระจายอำนาจไปยังลุ่มน้ำต่างๆเพื่อให้ท้องถิ่นจัดการและบริหารทรัพยากรน้ำด้วยตนเองมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการภายใต้กระบวนกรกระจายอำนาจของประเทศอินโดนีเซียก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประชาชนในหลายพื้นที่ท้องถิ่นยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำได้ ดังจะเห็นได้จากข่าวของวันที่ 22 มีนาคม 2561 ที่ได้นำเสนอมามีหญิงชาวบ้านจากหมู่บ้านบนเกาะสุลาเวสีประเทศอินโดนีเซียต้องว่ายน้ำหลายกิโลเมตรรับจ้างหาน้ำดื่มกลับไปให้หมู่บ้านทุกวัน เพราะที่หมู่บ้านมีเพียงน้ำเพื่อการอุปโภคเท่านั้นแต่ไม่สะอาดพอที่จะบริโภคได้⁴ นอกจากนี้อินโดนีเซียยังติด 1 ใน 10 ประเทศที่ประชากรยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำที่สะอาดได้

การขยายตัวของเศรษฐกิจ เขตเมือง และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อการจัดสรรน้ำในท้องถิ่น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความขัดแย้งในการจัดสรรน้ำ ประกอบกับรูปแบบทาง

⁴ หญิงชาวอินโดนีเซียต้องว่ายน้ำ 4 กิโลเมตรหาน้ำดื่มในวันน้ำโลก. (2561). สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2561 จาก

การเมืองที่มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการใช้น้ำในท้องถิ่น กล่าวคือตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี 1998 รัฐบาลท้องถิ่น (local government) ต้องแสวงหารายได้ด้วยตนเองต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยนำทรัพยากรน้ำมาก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อรัฐแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ได้คำนึงถึงชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำระหว่างตัวรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

โดยปัญหาหลักๆสามารถอธิบายได้ว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีการจัดสรรน้ำโดยการใช้ท่อสูบน้ำให้กับทั้งภาคธุรกิจการท่องเที่ยวและภาคครัวเรือนอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามภาคครัวเรือนกลับขาดแคลนน้ำ เนื่องจากภาคธุรกิจการท่องเที่ยวได้มีการใช้ท่อสูบน้ำไฟฟ้า ซึ่งทำให้เป็นการแย่งน้ำจากภาคครัวเรือนไปเป็นจำนวน จนบางครั้งเรือได้มีการร้องเรียนว่า “บ้านแต่ละหลังในชุมชนมีน้ำใช้ถึงแค่ 10 โมงเช้าเท่านั้น” หรือ “บ้านแต่ละหลังมีน้ำใช้เป็นบางวันหรือเป็นครั้งคราวเท่านั้น”⁵ การขาดแคลนน้ำของภาคครัวเรือนมีปัญหาถึงขั้นที่ว่าในหน้าแล้งชาวบ้านไม่มีน้ำสะอาดใช้ในการอุปโภคบริโภค จนต้องไปซื้อน้ำจากบริเวณข้างเคียง (Fogarty, 2007)

อีกทั้ง ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ ค.ศ. 1998 เป็นต้นมาทำให้ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย รวมถึงจังหวัดบาหลีสามารถพึ่งพาตนเองและหารายได้เป็นของตนเองได้ ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวในบางครั้งก็ส่งผลเสียได้เช่นกัน ดังเช่นรัฐบาลในส่วนเทศบาล/ตำบล ปฏิเสธที่จะทำตามคำสั่ง/กฎระเบียบ/นโยบายที่สั่งการมาจากรัฐบาลในส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าคำสั่งการนั้นจะเป็นสิ่งที่สำคัญก็ตาม ดังเช่นในเรื่องของการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจากการสำรวจงานวิจัยต่างๆและเอกสารพบว่าการจัดการด้านน้ำที่ไม่มีคุณภาพเป็นเพราะกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องมีมากมาย แต่การนำกฎดังกล่าวไปปฏิบัติใช้กลับไม่มีประสิทธิภาพ โดยจะให้เห็นจากงานวิจัยของหลายท่านที่ระบุว่า การนำกฎหมายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ “weak law enforcement” (Wandia et al., 2011) การขาดแคลนการควบคุมดูแลสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย “lack of control over law breakers” (MacRae, 2010) กฎระเบียบต่างๆไม่สอดคล้องกัน “regulations do not function” (Kuntjoro, 2009) การจัดการดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ “supervision is weak” (Ketut, 2007) และ กฎหมายไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติใช้ได้อย่างดีเท่าที่ควร “laws are not implemented” (Cole, 2008)

ผู้วิจัยเลือกศึกษาการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่การท่องเที่ยวของบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali ถึงแม้ว่าบาหลีจะมีทรัพยากรน้ำที่เพียงพอต่อการนำไปใช้ แต่การบริหารจัดการที่มุ่งเน้น

⁵ Fogarty, D. (2007). *Shrinking lake highlights Bali's water woes*. From Reuters website:

<<http://uk.reuters.com/article/2007/12/11/environment-bali-waterdc->

idUKSP11725920071211?feedType=RSS&feedName=featuresNews> (retrieved June 29, 2019).

การตลาดมากเกินไปอาจก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม และความไม่พอใจระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยในกรณีของ Kuta และ Sanur ใน Bali ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบชลประทานโดยหันมาใช้น้ำบาดาล เนื่องจากบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ดังนั้นจึงมีนักลงทุนจากทั้งต่างชาติและในประเทศเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยการสร้างโรงแรมหรือพื้นที่ท่องเที่ยวในบริเวณนี้จำเป็นที่จะต้องสูบน้ำจากน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้บ้านเรือนและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำ สืบเนื่องมาจากตัวโรงแรมและสถานที่ท่องเที่ยวได้แย่งทรัพยากรน้ำไปใช้หมดแล้ว ประกอบกับเมื่อมีการขาดแคลนทรัพยากรน้ำจึงทำให้ตัวแสดงอันได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่น และกลุ่ม NGOs ต้องเข้ามาร่วมกันหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย จึงเป็นที่มาของผู้มีส่วนได้เสียในงานวิจัยชิ้นนี้ที่จะกล่าวถึงต่อไป อีกทั้งกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยเลือกมา 2 บริเวณอันได้แก่ Kuta และ Sanur เนื่องจากเป็นการยืนยันให้เห็นถึงกระบวนการจัดการความขัดแย้งและกระบวนการจัดสรรทรัพยากรน้ำของพื้นที่ที่คล้ายคลึงกัน

ดังนั้นการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นน้ำในประเทศกำลังพัฒนาที่มีความขัดแย้งสูงและเสถียรภาพของกระบวนการทางการเมืองที่ไม่มั่นคงจึงเป็นเรื่องสำคัญ แนวคิดประชาธิปไตยที่เสนอเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความน่าสนใจและมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้แก่ การปรึกษาหารือทางการเมือง - ในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งที่พยายามเติมเต็มข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ในแง่ของการสร้างความชอบธรรมในกระบวนการตัดสินใจ โดยในขณะที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นของพลเมืองในทางการเมือง (เน้นปริมาณการมีส่วนร่วม) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เน้นว่า การปรึกษาหารือสาธารณะ อย่างเปิดเผยในประเด็นที่เป็นความสนใจร่วมกันของประชาชนที่มีเสถียรภาพและเป็นอิสระ (Salya, 2005 cited in Naruemon Thabjumpon, 2007: 220) ซึ่งมีลักษณะเน้นคุณภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า

กล่าวโดยสังเขป แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) เชื่อว่า การปรึกษาหารือ (Deliberation) จะช่วยให้การตัดสินใจแบบรวมหมู่มีความชอบธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับการลงคะแนนเสียง (Voting) ซึ่งเป็นเพียงผลรวมของจุดยืนหรือความโน้มเอียงของปัจเจกบุคคล (Aggregation of preferences) ส่วนการปรึกษาหารือที่มีเหตุมีผลสามารถเปลี่ยนรูปความต้องการของจุดยืนหรือความโน้มเอียงได้ (Transformation of preferences) โดยนัก ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือบางคนยังเชื่อว่า กระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีเหตุมีผล จะสามารถช่วยจัดการกับความเห็นต่างทางศีลธรรม (Moral disagreement) ซึ่งอาจนำไปสู่ความ ขัดแย้ง ได้ดีกว่าประชาธิปไตยแบบระดมเสียง (Aggregative

conception of democracy) หรือ ประชาธิปไตยแบบเสียงส่วนใหญ่ นั่นเอง (Gutmann and Thompson, 2004: 13-20)

นอกจากนี้ แนวคิดของ Ostrom (1990) ยังเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ปัญหาการจัดการทรัพยากรร่วมกันในชุมชนในประเทศกำลังพัฒนา เช่น อินโดนีเซีย Ostrom อธิบายว่าทรัพยากรที่ชุมชนนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องมีการจัดการ มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ระบบทรัพยากร (Resource System) และทรัพยากรที่คนเก็บเกี่ยวไปใช้เพื่อการบริโภค (Resource Unit) ทั้งนี้ การบริหารจัดการสมบัติสาธารณะและการใช้ทรัพยากรต้องมีการกำหนดบทบาท เช่น ผู้ใช้ (Appropriator) ซึ่งเป็นผู้เก็บเกี่ยวตัวทรัพยากรไปใช้ประโยชน์ ผู้จัดการ (Provider) ผู้เป็นเจ้าของภาพจัดการทรัพยากร อาจจะเป็นผู้เป็นเจ้าของ เป็นหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชนที่เป็นผู้ประสานงานให้เกิดการออกกฎ กติกา การบำรุงรักษาระบบทรัพยากร และผู้ผลิต (Producer) ผู้ที่ทำหน้าที่จริงในการสร้าง ซ่อม ทำนุบำรุงระบบทรัพยากร ซึ่งจากปัญหาการจัดการในพื้นที่สาธารณะนั้นไม่สามารถถูกผลิตออกมาได้หากไม่มีระบบการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ฉะนั้นการดูแลรักษาสมบัติสาธารณะหรือระบบทรัพยากรในชุมชน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรทำ

อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นคือถ้าในพื้นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งระดับชาติและท้องถิ่นขาดแรงจูงใจที่จะรักษาทรัพยากรหรือสมบัติสาธารณะ หากไม่สามารถกีดกันคนที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกับการแบ่งเบาภาระการดูแลรักษาและการใช้ทรัพยากรในระบบได้ ในลักษณะนี้ระบบทรัพยากรมีลักษณะเหมือนสินค้าสาธารณะในระดับชุมชนที่เผชิญกับปัญหาการกีดกันผู้ใช้ประโยชน์โดยเฉพาะคนในพื้นที่ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจน้อย ในขณะที่เดียวกันทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องได้รับการจัดการที่เป็นธรรม ถ้าจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมก็ส่งต่อแรงจูงใจของผู้ใช้ทรัพยากรในการมีส่วนร่วมบำรุงรักษาระบบทรัพยากรเช่นกัน

ดังนั้นจากที่ได้อธิบายมาในข้างต้นจึงเป็นที่มาของความสนใจของผู้วิจัย โดยผู้วิจัยจะศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่ Kuta และ Sanur ใน Bali ซึ่งหลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นต้องพึ่งพาหรือหารายได้ด้วยตนเองมากขึ้น โดยการหารายได้ดังกล่าวอาจจะเป็นการค้ำประกันถึงผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลมากเกินไป จึงส่งผลกระทบต่อทั้งตัวชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งผู้วิจัยต้องการที่จะหาคำตอบว่ากระบวนการขจัดความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียนอกเหนือจากชุมชนแล้วจะต้องประกอบไปด้วยตัวแสดงอะไรบ้าง และมีกระบวนการอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย
2. เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ
3. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ใช้แก้ไขการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย

1.3 คำถามในการวิจัย

1. การจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียมีลักษณะเป็นอย่างไร?
2. บทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรทรัพยากรน้ำมีลักษณะเป็นอย่างไร?
3. รูปแบบของกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ใช้แก้ไขการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียมีลักษณะเป็นอย่างไร?

1.4 สมมติฐานในการวิจัย

ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่า *แม้ว่าอินโดนีเซียมีการปฏิรูปการบริหารจากการรวมอำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจ แต่ยังไม่มีการปฏิรูปกระบวนการจัดสรรทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่และยังขาดการกระตุ้นให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และขาดกระบวนการปรึกษาหารือที่สร้างพื้นที่การสื่อสารระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้ทรัพยากรน้ำในบริเวณท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย* ผลที่ตามมาคือความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้นการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ในการใช้ทรัพยากรน้ำ อาทิ มีกระบวนการแสดงความคิดเห็นของชุมชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องที่สอดคล้องกับ deliberative democracy หรือการสร้างความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เป็นแบบ Horizontal ซึ่งจะมีศักยภาพมากกว่าลักษณะที่เป็นแบบ Vertical มีแนวโน้มที่จะลดความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่

สำหรับองค์ประกอบที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซียสามารถเข้าถึงน้ำได้อย่างเท่าเทียม ไม่เกิดสภาวะการขาดแคลนน้ำจะประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1) กรอบการวิเคราะห์ Institutional Analysis Development หรือ IAD อันได้แก่
 - ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (Constitutional rules)
 - ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (Collective choice rules)

ระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (Operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง

โดยทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในมุมมองของนโยบายด้านทรัพยากรน้ำจึงจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและลดปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ โดยการที่จะเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมนั้น กลไกทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยที่กลไกในระดับที่ 1 จะเป็นตัวกำหนดกรอบกติกาในการตั้งกฎเกณฑ์หรือเป็นการกำหนดสิทธิในกรอบใหญ่ ขณะที่กลไกในระดับที่ 2 ก็จะเป็นการตั้งกฎ กติกา ในระดับที่เป็นนโยบายและกฎหมายต่างๆ ตามกรอบแนวทางของกลไกในระดับที่ 1 ในส่วนของกลไกในระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดจะเป็นกติกา หรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการใช้และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจริงโดยตรงในพื้นที่

2) รัฐบาลท้องถิ่นที่เปิดรับฟังความคิดเห็นของชุมชนในยามที่ชุมชนขาดแคลนทรัพยากรน้ำ จะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและลดปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นที่ไม่รับฟังความคิดเห็นของชุมชนหรือไม่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงการจัดทำนโยบายในยามที่ชุมชนขาดแคลนทรัพยากรน้ำจะไม่สามารถนำไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเท่าเทียมและไม่สามารถลดปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ เนื่องจากไม่ได้นำความคิดเห็นของชุมชนเข้ามาช่วยในการจัดทำนโยบาย

3) กระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หรือ deliberative democracy จะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและลดปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ โดยกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการสนทนา พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งประกอบไปด้วย ประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่น NGOs และกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว

4) หากพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียมีความร่วมมือของกลุ่มธุรกิจจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและลดปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ โดยความร่วมมือนั้นจะต้องมาจากการที่กลุ่มธุรกิจจะต้องแสดงความคิดเห็น และเข้าร่วมรับฟังปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำ พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางแก้ไขที่จะช่วยลดปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นด้วย

1.5 การออกแบบการวิจัยและระเบียบวิธีวิจัย

1.5.1 ขอบเขตช่วงเวลาการวิเคราะห์เอกสาร

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตช่วงเวลาที่ทำการศึกษาเอกสารตั้งแต่ ค.ศ. 1998 คือเริ่มตั้งแต่ที่อินโดนีเซียมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือเมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเริ่มขยายตัวมากขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ประกอบกับรูปแบบทางการเมืองที่มีการกระจายอำนาจออก

จากส่วนกลาง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการใช้น้ำในท้องถิ่น โดยนับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี 1998 รัฐบาลท้องถิ่น (local government) ต้องแสวงหารายได้ด้วยตนเองต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยนำทรัพยากรน้ำมาก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อรัฐแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่ได้คำนึงถึงชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำระหว่างตัวรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเอกสารสำคัญต่างๆสามารถดูได้จากตารางที่ 1.2 ดังนี้

ตารางที่ 1.2 ตารางแสดงเอกสารสำคัญที่ใช้ในการวิจัย

ประเภทเอกสาร	ที่มา	วัตถุประสงค์ที่ใช้
เอกสารทางกฎหมาย 1. UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	http://luk.tsipil.ugm.ac.id/atur/UUD1945.pdf	ใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับ กรอบ IAD ของ Elinor Ostrom ในระดับที่ 1 กลไก ระดับการกำหนดกรอบในการ ตั้งกติกา (Constitutional Rules)
เอกสารทางกฎหมาย 2. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 11 TAHUN 1974	http://luk.tsipil.ugm.ac.id/atur/sda/UU11-1974Pengairan.pdf	ใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับ กรอบ IAD ของ Elinor Ostrom ในระดับที่ 1 กลไก ระดับการกำหนดกรอบในการ ตั้งกติกา (Constitutional Rules)
เอกสารทางกฎหมาย 3. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 7 TAHUN 2004 TENTANG SUMBER DAYA AIR	https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sea_files/2004--indonesia--wr--law---uu-no.-7-2004-sda-lengkap.pdf	ใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับ กรอบ IAD ของ Elinor Ostrom ในระดับที่ 1 กลไก ระดับการกำหนดกรอบในการ ตั้งกติกา (Constitutional Rules)
เอกสารทางกฎหมาย 4. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17 TAHUN 2019	https://jdih.esdm.go.id/storage/document/UU_Nomor_17_Tahun_2019.pdf	ใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับ กรอบ IAD ของ Elinor Ostrom ในระดับที่ 1 กลไก ระดับการกำหนดกรอบในการ

ประเภทเอกสาร	ที่มา	วัตถุประสงค์ที่ใช้
		ตั้งกติกา (Constitutional Rules)
เอกสารการประชุม 5. Air Tanah (Ground Water)	Ministry of Energy and Minerals Resources	ใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับ กรอบ IAD ของ Elinor Ostrom ในระดับที่ 3 กลไก ระดับปฏิบัติการ (Operational Rules)

จากตารางที่ 1.2 ผู้วิจัยใช้เอกสารทางกฎหมายเพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับกรอบ IAD ของ Elinor Ostrom ในระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (Constitutional Rules) เพื่อดูว่ากฎหมายที่เป็นพื้นฐานทั้งในส่วนท้องถิ่นและในส่วนการจัดการน้ำของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียมีลักษณะเป็นอย่างไรบ้าง สำหรับเอกสารการประชุมผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ร่วมกับกรอบ IAD ของ Elinor Ostrom ในระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (Operational Rules) เพื่อวิเคราะห์ว่าเมื่อนำกฎหมายมาปฏิบัติใช้ในระดับท้องถิ่นแล้วมันมีความเชื่อมโยงหรือมีความสอดคล้องกับกลไกในระดับที่ 1 หรือไม่อย่างไร

1.5.2 ขอบเขตของการวิจัยภาคสนาม

ผู้วิจัยได้ทำการลงพื้นที่เพื่อทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด 4 กลุ่ม อันได้แก่ 1) กลุ่มหมู่บ้าน/ชุมชน 2) กลุ่ม NGOs 3) กลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านทรัพยากรน้ำ และ 4) กลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทั้งบริเวณ Kuta และ Sanur จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562

ตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้วิจัยใช้วิธี Snowball Sampling⁶ (Goodman, 1961) ในการเลือกตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งในแต่ละกลุ่มนั้นผู้วิจัยจะเลือกดังนี้

1. กลุ่มหมู่บ้าน/ชุมชน ผู้วิจัยจะเลือกตัวแทนของชุมชนและหมู่บ้านทั้งใน Kuta และ Sanur ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเรียกร้องและจัดทำนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ มาอย่างละ 1 ตัวแทน

⁶ เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยอาศัยการแนะนำของหน่วย ตัวอย่างที่ได้เก็บข้อมูลไปแล้ว

2. กลุ่ม NGOs เช่น กลุ่ม NGOs ที่มีชื่อว่า WALHI⁷ และ WISNU Foundation ผู้วิจัยจะเลือกสมาชิกของ NGOs ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้ำ หรือเป็นส่วนหนึ่งในการเรียกร้องด้านน้ำให้กับประชาชนในพื้นที่ Kuta และ Sanur

3. รัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านทรัพยากรน้ำ โดยกลุ่มนี้ผู้วิจัยจะได้กลุ่มตัวอย่างจาก Snowball Sampling ของกลุ่ม NGOs

4. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อันได้แก่ ร้านอาหาร , ธุรกิจโรงแรม , ร้านสปา โดยกลุ่มนี้ผู้วิจัยจะได้กลุ่มตัวอย่างจาก Snowball Sampling จากกลุ่ม NGOs นั้นก็คือกลุ่ม Bali Hotel Association

1.5.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับระเบียบวิธีวิจัย ผู้วิจัยจะใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ของบาหลีตั้งแต่การเริ่มต้นกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยังทำการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กลุ่มด้วย เพื่อถึงความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียและกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview)

โดยคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้⁸

1. กลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนี้จะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ นั้นมีการคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรน้ำที่อาจจะไปแย่งชิงการใช้ทรัพยากรดังกล่าวกับบริเวณชุมชนข้างเคียงเพียงใด และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในบริเวณ Kuta และ Sanur นั้นได้เคยมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านน้ำระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆหรือไม่ อย่างไร

2. กลุ่ม NGOs

คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่ม NGOs นี้จะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับว่ากลุ่ม NGOs ต่างๆ ได้มีการเรียกร้องหรือช่วยเหลือปัญหาด้านทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในบริเวณ Kuta และ

⁷ WALHI Friends of the Earth Indonesia เป็นพื้นที่สำหรับชาวอินโดนีเซียที่เป็นสมาชิกของ WALHI ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยจะแบ่งออกเป็น 25 เขต ซึ่งแต่ละเขตเป็นตัวแทนแต่ละจังหวัด 25 จังหวัด และมีสมาชิกขององค์กรจำนวนกว่า 450 คน โดย WALHI เป็น NGO ที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และเป็นสังคมในการแสดงความคิดเห็นหลักของประเทศอินโดนีเซีย

⁸ ให้อูที่ภาคผนวก ก

Sanur เพียงใด และกลุ่ม NGOs ต่างๆมีข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ดังกล่าวอย่างไรบ้าง

3. รัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านทรัพยากรน้ำ

คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านทรัพยากรน้ำนี้จะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับว่ารัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวได้คำนึงถึงปัญหาด้านการขาดแคลนทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในบริเวณ Kuta และ Sanur เพียงใด และมีแนวทางช่วยเหลือหรือนโยบายหรือแนวทางแก้ไขปัญหานั้นอย่างไรบ้าง อีกทั้งรัฐบาลท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคชุมชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆหรือไม่ ถ้ามี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีลักษณะเป็นอย่างไร

4. หมู่บ้าน/ชุมชน

คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มหมู่บ้าน/ชุมชนนี้จะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับว่า หมู่บ้าน/ชุมชนในบริเวณ Kuta และ Sanur ได้ประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำมาเป็นระยะเวลาเท่าไร และรัฐบาลท้องถิ่นได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลืออย่างไรบ้าง หมู่บ้าน/ชุมชนสามารถแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่นโยบายหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำได้หรือไม่อย่างไร

1.5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้จะใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ อันได้แก่

1.5.4.1 การสัมภาษณ์ (Interview) จะเป็นการสัมภาษณ์ตัวแสดงที่ได้จาก Snowball sampling โดยจะเป็นการสัมภาษณ์ว่ามีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณ Kuta และ Sanur และยังเป็นการสัมภาษณ์ถึงความขัดแย้งและกระบวนการในการจัดทำนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณดังกล่าว โดยดูว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็น deliberative democracy หรือไม่ และภาครัฐได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนท้องถิ่นหรือไม่ และกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นมีลักษณะเป็นอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ยังสัมภาษณ์ถึงกระบวนการในการจัดทำนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณดังกล่าว ในบริบทที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิด IAD ของ Elinor Ostrom ด้วยเพื่อดูว่าทั้ง 3 ระดับอันได้แก่ ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (Constitutional rules) ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (Collective choice rules) และระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (Operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง มีความสอดคล้องกันหรือไม่ หรือหากไม่มีความสอดคล้องจะมีแนวทางอย่างไรที่จะทำให้ทั้ง 3 ระดับดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.5.4.2 การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม และเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่งานวิจัยดุษฎีนิพนธ์ งานวิจัยด้านทรัพยากรน้ำ นโยบายด้านน้ำ รวมไปถึงพระราชบัญญัติ กฎหมาย และระเบียบวาระการประชุมของกรม กระทรวง และองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆนี้จะเป็นการทำให้เข้าใจพื้นฐานของปัญหา สาเหตุ องค์ประกอบของการตัดสินใจเชิงนโยบายในช่วงเวลาต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณบาทลิมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเลือกใช้วิธี Triangulation ด้วย เพื่อเป็นการนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อมูลทางเอกสารมาเปรียบเทียบกันเพื่อดูความแตกต่าง เพื่อนำไปวิเคราะห์และอภิปรายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- เพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้ในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นผ่านทฤษฎีของ Elinor Ostrom กล่าวคือกระบวนการในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากตัวแสดงที่เป็นชุมชนแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงตัวแสดงอื่นๆด้วย อาทิ รัฐบาลท้องถิ่น และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งตัวแสดงต่างๆจะต้องมีการแสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับ deliberative democracy
- ลักษณะการจัดการและการกำกับดูแลทรัพยากรทางธรรมชาติควรมีลักษณะที่เป็นแนวทางการสั่งการจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) มากกว่าที่จะเป็นวิธีการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down approach)

1.7 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

1. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หรือ Deliberative democracy หมายถึง วิธีการทางการเมืองสมัยใหม่ที่มุ่งให้ประชาชนโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือนักการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจสาธารณะและแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างเข้มข้น ผ่าน กระบวนการสนทนา พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับ คนอื่น ๆ ในสังคมซึ่งอาจจะเป็นประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบาย
2. การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของอินโดนีเซีย หมายถึง กระบวนการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ที่เกี่ยวเนื่องกับตัวแสดง 4 ตัวแสดง อันได้แก่ ชุมชน , กลุ่ม NGOs , รัฐบาลท้องถิ่น และ กลุ่มธุรกิจท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยทั้ง 4 ตัวแสดงดังกล่าวนี้จะต้องมีการร่วมมือกันทางการเมือง เช่น กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เพื่อหาทางออกด้านการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ และการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ที่ขาดแคลน
3. การจัดการทรัพยากรร่วม หมายถึง การแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ในภายในชุมชน โดยยึดหลักการกำหนดขอบเขตกติกาและบำรุงรักษา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนได้ส่วนเสีย

ของทรัพยากร การลงโทษ การจัดการความขัดแย้ง การรับรู้และการให้สิทธิ์ของผู้ใช้ทรัพยากร ความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่าการจัดการ

4. ทรัพยากรชุมชนหรือ Common-pool Resources หมายถึง ทรัพยากรร่วมที่เป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์อีกลักษณะหนึ่งที่มีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าเอกชนและบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ กล่าวคือทรัพยากรร่วมมีลักษณะกีดกันได้ยากมากเนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ ในขณะที่ตัวทรัพยากรเองมีลักษณะต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Rivalrous) ยิ่งบริโภคหรือเก็บเกี่ยวมากจำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อยๆ (Subtractability) ตัวอย่างของทรัพยากรร่วม ได้แก่ ป่าและทรัพยากรจากป่า ปลาชนิดต่างๆ น้ำ เป็นต้น



บทที่ 2

สำรวจแนวความคิดด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ในงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนทฤษฎีและแนวความคิดการออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) นอกจากนี้ ผู้วิจัยทำการสำรวจงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบสถาบันในการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่

ผู้วิจัยได้เลือกใช้ทฤษฎีดังกล่าวเนื่องจากการต้องการสร้างองค์ความรู้ในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นผ่านทฤษฎีการออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ไปถึงว่าตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำของพื้นที่ท้องถิ่นของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียประกอบด้วยตัวแสดงอะไรบ้าง มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆอย่างไรที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

ทฤษฎีการออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom ถือว่าเป็นกรอบการวิจัยของงานวิจัยชิ้นนี้ อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมจากทฤษฎีดังกล่าว ที่ว่านอกจากตัวแสดงที่เป็นชุมชนแล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เช่น รัฐบาลท้องถิ่น ความร่วมของกลุ่มธุรกิจในพื้นที่ เป็นต้น เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการออกแบบสถาบันและกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรร่วม ซึ่งในกรณีนี้คือการจัดสรรน้ำ โดยการร่วมมือดังกล่าวของผู้มีส่วนได้เสียจะนำไปสู่ความสอดคล้องกับสอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

2.1 การออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom⁹

แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) ของ Elinor Ostrom จะเป็นแนวคิดที่ช่วยในการวิเคราะห์ภาพรวมของปัญหาเนื่องจากแนวคิดดังกล่าวเน้นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้กลไกหรือกฎกติกาในระดับต่าง ๆ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้หรือไม่อย่างไร

แนวคิด IAD สามารถเชื่อมโยงมุมมองหลายมิติ ซึ่งงานวิจัยนี้อาศัยการศึกษาปัญหาจาก 4 มิติ ได้แก่

⁹ Zerihun Nigussie et al. (2017). Applying Ostrom's institutional analysis and development framework to soil and water conservation activities in north-western Ethiopia. In Land Use Policy. Volume 71, February 2018, pp. 1-10.

มิติด้านชุมชน หมายถึงชุมชนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาทรัพยากรร่วมในชุมชนได้ โดยชุมชนจะต้องมีการร่วมมือกันในการกำหนดกติกาและมีการกำกับติดตามให้มีการปฏิบัติตามกติกาดังกล่าว

มิติด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึงการจัดการทรัพยากรร่วมภายในชุมชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกัน

มิติด้านกฎหมาย หมายถึงการกำหนดขอบเขตของกฎหมายให้ชัดเจนโดยระบุว่าใครมีสิทธิ์และใครไม่มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ โดยชุมชนนั้นๆจะต้องทำความเข้าใจร่วมกัน อีกทั้งยังต้องระบุขอบเขตของทรัพยากรร่วมที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้จัดการด้วย

มิติด้านเศรษฐศาสตร์ หมายถึงการกำหนดการใช้ประโยชน์ให้สอดคล้องกับการบำรุงรักษา (Appropriation and Provision) กล่าวคือ ควรมีการกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์มากจะต้องแบกรับต้นทุนในการบำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรร่วมมากตามสัดส่วน

การวิเคราะห์เงื่อนไขและกฎกติกาที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder) โดยอาศัยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และนำผลการวิเคราะห์มาช่วยในการปรับปรุงและออกแบบกฎกติกาที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลหรือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เงื่อนไขที่เป็นทั้งแรงจูงใจ และอุปสรรคที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจที่เป็นอยู่เดิมจะได้รับอิทธิพลจากนโยบาย และกฎหมายของรัฐที่มีอยู่ รวมไปถึงข้อจำกัดทางกายภาพของทรัพยากรและคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ทั้งนี้กรอบการวิเคราะห์ IAD สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับใหญ่ๆ คือ

ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (Constitutional rules) เป็นกติกาที่เป็นกรอบใหญ่ของประเทศที่กำหนดว่าใครบ้างที่มีสิทธิ์เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาที่กำกับทรัพยากรร่วม และกติกาที่ใช้ในการออกแบบและสร้างกติกากำกับทรัพยากรร่วมและทางเลือกอื่นๆ

ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (Collective choice rules) เป็นกติกาที่ใช้โดยผู้ใช้ทรัพยากร ผู้มีอำนาจภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ในการออกนโยบายว่าทรัพยากรร่วมจะถูกบริหารจัดการอย่างไร กติการะดับนี้จะมีผลทางอ้อมต่อกติกาในระดับปฏิบัติการ (ระดับที่ 3)

ระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (Operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง เป็นกติกาที่ผู้ใช้ทรัพยากรจะต้องเผชิญทุกๆ วัน เป็นกติกาที่กำหนดว่า ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถใช้เครื่องมืออะไรในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ใช้ประโยชน์ได้เมื่อใด ในปริมาณเท่าใด เป็นต้น

การที่จะเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมนั้น กลไกทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยที่กลไกในระดับที่ 1 จะเป็นตัวกำหนดกรอบกติกาในการตั้งกฎเกณฑ์หรือเป็นการ

กำหนดสิทธิในกรอบใหญ่ ขณะที่กลไกในระดับที่ 2 ก็จะเป็นการตั้งกฎ กติกา ในระดับที่เป็นนโยบาย และกฎหมายต่างๆ ตามกรอบแนวทางของกลไกในระดับที่ 1 ในส่วนของกลไกในระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดจะเป็นกติกา หรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการใช้และดูแลรักษา สิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจริงโดยตรงในพื้นที่

อย่างไรก็ตามแนวคิด IAD ของ Ostrom ก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อตัวละคร (Actors) ที่อยู่นอกกรอบของชุมชน อาทิ รัฐบาลท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องนั้นก็ถือว่ามิบทบาทสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรร่วมด้วย ตัวละครเหล่านี้มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนด นโยบายสาธารณะและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมต่างๆ อีกทั้งข้อสังเกตประการหนึ่งจากการศึกษาวิชาการในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วม นั้น เมื่อประเด็นมีความเกี่ยวข้องกับระดับชุมชน ชุมชนมักจะถูกกำหนดให้เป็นตัวละครหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งเหมือนจะมีสมมติฐานไว้ตั้งแต่ต้นแล้วว่าหากให้ชุมชนจัดการทรัพยากรด้วยตนเองแล้วจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะพวกเขาได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรนั้นๆมาอย่างยาวนานแล้ว และเป็นวิถีชีวิตของพวกเขา

2.2 แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม

ในหัวข้อนี้จะได้ทบทวนวรรณกรรมเพื่ออธิบายถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรร่วม ดังต่อไปนี้

2.2.1 ลักษณะของทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources)

ในทางเศรษฐศาสตร์สินค้าที่ได้รับการพิจารณาอยู่บ่อยครั้ง คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) และ สินค้าสาธารณะ (Public Goods)

สินค้าเอกชน คือ สินค้าที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ เป็นสินค้าที่สามารถกีดกันได้ (Excludable) และ ต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Rivalrous) เพราะการบริโภค สินค้าหน่วยหนึ่งจะลดความสามารถในการบริโภคของคนถัดไปเนื่องจากจำนวนสินค้าลดน้อยลง ลักษณะ 2 ประการนี้ทำให้สินค้าเอกชนสามารถถูกจัดสรรโดยตลาดได้ เพราะผู้ผลิตสามารถขาย สินค้าให้แก่ผู้ซื้อ และกีดกันผู้ที่ไม่ได้ซื้อออกจากการบริโภคได้ ผู้บริโภคก็ต้องแข่งขันกันและแสดงความยินดีจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า หากอยู่ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ราคาที่จะแสดงในตลาดก็จะแสดงถึง ต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าและระดับความยินดีจ่ายของผู้บริโภค

ส่วนสินค้าสาธารณะมีลักษณะตรงกันข้ามกับสินค้าเอกชนกล่าวคือไม่สามารถกีดกันได้ (Non-excludable) และไม่จำเป็นต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Non-rivalrous) ลักษณะดังกล่าวทำให้ตลาดล้มเหลว (Market Failure) คือไม่มีการผลิตและแลกเปลี่ยนซื้อขายกันโดยเอกชน เพราะผู้ผลิตขาดแรงจูงใจในการผลิต เนื่องจากเมื่อผลิตแล้วไม่สามารถกีดกันคนที่ไม่ซื้อจากการ

บริโภคได้ ผู้บริโภคก็ไม่ยินดีจ่ายเพราะสามารถบริโภคฟรีได้ ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ เช่น บริการ การป้องกันประเทศ สภาพแวดล้อมที่ดี เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงด้วยการเป็นผู้ผลิตสินค้าสาธารณะนี้เองและบังคับให้เอกชนรับภาระรายจ่ายผ่านกลไกภาษีและกลไกอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) เป็นประเภทของสินค้าทางเศรษฐศาสตร์อีก ลักษณะหนึ่งที่มีลักษณะบางประการเหมือนสินค้าเอกชนและบางประการเหมือนสินค้าสาธารณะ กล่าวคือทรัพยากรร่วมมีลักษณะกีดกันได้ยากมากเนื่องจากขอบเขตของทรัพยากรมีขนาดใหญ่ ในขณะที่ตัวทรัพยากรเองมีลักษณะต้องแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภค (Rivalrous) ยิ่งบริโภคหรือเก็บเกี่ยวมากจำนวนทรัพยากรที่ใช้ได้ก็จะน้อยลงเรื่อยๆ (Subtractability) ตัวอย่างของทรัพยากรร่วม ได้แก่ ป่าและทรัพยากรจากป่า ปลาชนิดต่างๆ น้ำ เป็นต้น ฉะนั้นปัญหาอันเกิดจากการที่มีผู้ใช้ทรัพยากรมากไป และปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดีจึงเป็นปัญหาของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วม ขณะเดียวกันผู้ใช้ก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะดูแลรักษาเพราะไม่สามารถกีดกันคนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุนการดูแลรักษาออกจากการใช้ทรัพยากรได้ อีกทั้งจุดสำคัญที่แบ่งแยกทรัพยากรร่วมกับสินค้าสาธารณะก็คือปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดีนั่นเอง เพราะสินค้าสาธารณะนั้นคนสามารถบริโภคร่วมกันได้ในขณะที่ทรัพยากรร่วมนั้นเมื่อมีคนบริโภคตัวทรัพยากรแล้วทำให้ทรัพยากรที่เหลืออยู่ลดลง

2.2.2 อิทธิพลของแนวคิด Polycentricity ที่มีต่อ Elinor Ostrom

แนวคิดทรัพยากรร่วม ของ Ostrom แล้วก็ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับแนวคิด ‘Polycentricity’ ของ Vincent Ostrom ในแง่ที่ Polycentricity เป็นพื้นฐานสำคัญของแนวคิดการจัดการ ทรัพยากรร่วม ดังนั้น เพื่อให้เกิด ความเข้าใจอย่างครอบคลุมและลึกซึ้ง จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงที่มาของแนวคิดการจัดการ ทรัพยากรร่วม โดยผ่านแนวคิด Polycentricity ดังจะได้นำเสนอตามลำดับ

แนวคิด Polycentricity หมายถึง “ระบบการจัดการสาธารณะแบบกระจายอำนาจที่แตกต่างหลากหลาย” ในผลงานที่มีชื่อเสียง ซึ่ง Vincent Ostrom เขียนร่วมกับ Charles Tiebout และ Robert Warren (1961) เขาได้ให้ความหมาย ‘Polycentricity’ เอาไว้อย่างชัดเจน อันเป็นคำนิยามที่มีการนำไปอ้างอิงกันอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา โดยเขากล่าวไว้ดังนี้

“Polycentric” หมายถึง การมีศูนย์กลางในการตัดสินใจหลายๆ ศูนย์ ซึ่งใน ทางรูปนัยแต่ละ ศูนย์ต่างเป็นอิสระต่อกันและกัน... ในขอบเขตที่ศูนย์ต่างๆ จะต้อง คำนึงถึงและรับผิดชอบต่อกัน อื่นๆ ในความสัมพันธ์เชิงการแข่งขัน โดยจะต้องเข้าสู่ การทำสัญญาและให้ความร่วมมือระหว่างกัน หรือมีความสัมพันธ์กับกลไกของรัฐบาล กลางในการจัดการความขัดแย้ง ในขณะที่เขตการปกครองต่างๆ ที่อยู่ใต้มหานครต่าง ทำหน้าที่ในลักษณะที่เชื่อมโยงเข้ากับแบบแผนที่สอดคล้องกันและสามารถ

ทำนายผล ได้ถึงพฤติกรรมของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน (Ostrom, Tiebout and Warren, 1961 : 831)

ในขณะที่นักรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักช่วงนั้น ต่างมีความเห็นร่วมกันว่า การจัดบริการ สาธารณะนั้น ควรดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน ที่รวมศูนย์ ขนาดใหญ่เพียงแห่งเดียว เพื่อจะ ได้เกิดความประหยัดในขนาด (Economies of scale) การรวมศูนย์อำนาจและขึ้นต่อกันตามสายการ บังคับบัญชาจะทำให้บริการ สาธารณะมีมาตรฐานเดียวกันมีประสิทธิภาพและได้เปรียบในการแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม Vincent Ostrom และคณะไม่เห็นด้วยกับแนวคิดกระแสหลัก ดังกล่าว ซึ่ง จากผลการวิจัยของเขาเกี่ยวกับบริการตำรวจและการรักษาความปลอดภัย ของเมือง รวมทั้งการ จัดการน้้ำในเมืองเล็กๆ ทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือของวอชิงตัน พบว่าองค์การที่ทำหน้าที่จัดหา และให้บริการสาธารณะที่มีขนาดเล็ก จะทำให้ผู้ใช้ บริการมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ประชาชนใน ท้องถิ่นมีปากมีเสียงและมีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่พึงปรารถนา กำหนด ระดับของคุณภาพ ระดับ ราคา และวิธีการให้บริการสาธารณะ ได้มากกว่าองค์การที่ให้บริการขนาด ใหญ่

กล่าวโดยสรุป องค์การที่ผลิตและให้บริการสาธารณะขนาดเล็ก จะทำให้ ประชาชนใน ท้องถิ่นได้รับประโยชน์มากกว่า (Toonen, 2010; Aligica & Tarko, 2013; McGinnis & Ostrom, 2011) ดังนี้:

1) จะทำให้ผู้ใช้บริการมีสิทธิร้องเรียนในกรณีที่ให้บริการไม่ดี มีสิทธิ ลงคะแนนเลือกกว่าจะใช้ บริการแบบไหนและจะปรับปรุงคุณภาพของบริการได้ อย่างไรบ้าง เป็นต้น

2) องค์การสาธารณะไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือของภาคเอกชน เท่านั้น แต่ยังสามารถดำเนินงานโดยภาคประชาชน องค์การที่ไม่แสวงหากำไร หรือ การผลิตร่วมกันระหว่าง 2 ชุมชน เป็นต้น ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจให้ชุมชนในการ จัดการสาธารณะ ก็จะทำให้ชาวบ้านมีสิทธิ ลงคะแนนเลือกประเภทขององค์การที่จะ ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนได้อย่างเหมาะสม

3) ผลการวิจัยทำให้ (Ostrom , 1972) พบว่ามีความเป็นไปได้ที่เขตการ ปกครองอาจไม่ สอดคล้องกับขอบเขตของการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการน้ำซึ่ง 3 ชุมชนต่างใช้น้ำจากลำ คลองเดียวกัน หากแต่ละชุมชนต่างจัดการน้ำของ ตนเองอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากการแย่ง ชิงน้ำที่มีอยู่จำกัด ทางออกที่เหมาะสมก็คือ ควรนำ 3 ชุมชนมาจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน กล่าวได้ ว่าการจัดบริการสาธารณะมิได้มีรูปแบบเดียวที่ใช้ได้ทุกเวลาและทุกสถานที่ แต่รูปแบบควรมีหลากหลาย และสามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ

4) บริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน ท้องถิ่น หลายๆ ฝ่าย ซึ่งมีทั้งการแข่งขันและความร่วมมือ โดยบริการสาธารณะในที่นี้ หมายถึง การจัดการ ด้านความปลอดภัย การจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการป่าไม้ การจัดการขยะ การจัดการ

สวนสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งการจัดการสาธารณะที่แตกต่าง หลากหลายสามารถดำเนินการไปพร้อมๆ กันได้

5) บริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่เสมอไป แต่สามารถมีขนาดที่ หลากหลาย และใช้เทคโนโลยีที่หลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับการลงทุนในแต่ละ ท้องถิ่น เพื่อค้นหาว่าบริการ สาธารณะแบบหนึ่งๆ ควรจัดโดยองค์การประเภทไหน จัดอย่างไร และควรมีขนาดใหญ่/เล็กเพียงใด

6) Polycentricity เป็นระบบที่เปิดให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีอำนาจและมีส่วนร่วม ร่วมใน กระบวนการผลิตและให้บริการสาธารณะซึ่งอาจมีใช้ระบบการจัดการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (ต่างจากองค์การธุรกิจ ที่วัดความสำเร็จด้วย ประสิทธิภาพเพียงด้านเดียว) แท้จริงแล้ว Polycentricity เป็นระบบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การเมืองไปไม่พ้น กล่าวคือ จะต้องมีการลอบบี้ การต่อรอง ความขัดแย้ง และความ ร่วมมือ ดังนั้น Polycentricity จึงอาจมีประสิทธิภาพในระดับที่พอยอมรับได้ เท่านั้น แต่จุดแข็งที่ควรนำมาพิจารณาและนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จก็คือ การทำให้ ประชาชน มีอำนาจและมีส่วนร่วมและสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการ ของชุมชนได้มากกว่า ระบบอื่น

แนวคิดที่ว่าด้วย Polycentricity ของ Vincent Ostrom เป็นแนวคิดที่ได้รับ ความสนใจจาก นักรัฐประศาสนศาสตร์ค่อนข้างมาก และต่อมาได้พัฒนาเป็นแนวคิด ว่าด้วยการจัดการเครือข่าย (Networked Governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การจัดการ ภาครัฐสาธารณะ (New Public Governance) และภาวะการนำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial leadership) เป็นต้น ซึ่งแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวมานี้ ต่างเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญในยุคปัจจุบันนี้

แนวคิด ทรัพยากรร่วม ได้รับอิทธิพลจาก Polycentricity ในการทำความเข้าใจความคิดกระแส หลักแห่งศตวรรษที่ 20 ที่ว่า การจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องดำเนิน การโดยองค์กร ที่รวมศูนย์อำนาจขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาและเป็นมาตรฐาน เดียวกัน แนวคิด Policentricity สนับสนุนการจัดการสาธารณะที่กระจายอำนาจไป ยังหลายศูนย์และหลายขนาด บาง ศูนย์จัดตั้งขึ้นในชุมชน แต่บางศูนย์อาจมีขอบเขต กว้างกว่าชุมชนเดียว รูปแบบที่หลากหลาย (ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละพื้นที่) บางแห่ง จัดการโดยภาคประชาชน และบางแห่งอาจเป็นการผลิตร่วมกัน ระหว่างภาคีต่างๆ แต่ จุดเน้นสำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมของชุมชนความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลต่อ แนวคิดทรัพยากรร่วม ของ Ostrom อย่างชัดเจน

2.2.3 2 ตัวแบบ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม

ความรู้ดั้งเดิมเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรอยู่บนฐานของความเชื่อที่ว่าหากปล่อยให้ ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปโดยไม่มีการควบคุมจากรัฐหรือมีการมอบกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรนั้น ให้แก่เอกชน ทรัพยากรธรรมชาตินั้นจะถูกใช้จนหมดสิ้นเพราะไม่มีใครสนใจดูแลรักษาและผู้ใช้แต่ละ คนก็จะพยายามใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้เพราะไม่รู้ว่าจะหาฝักรอถึง

อนาคตแล้ววันข้างหน้าจะมีทรัพยากรนั้นให้ใช้ประโยชน์อีกหรือไม่แนวคิดนี้เรียกสั้นๆว่า **‘โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม’ (The Tragedy of the Commons)** (Hardin, 1968)

Garrett Hardin (1968) ยกตัวอย่างคลาสสิกของ กรณีทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ที่เปิดกว้างให้ทุกคนเข้ามาใช้ได้ (Open Access to All) หลักการเบื้องต้นของเรื่องนี้ก็คือคนเลี้ยงสัตว์แต่ละคนจะได้ประโยชน์โดยตรงจากทุ่งหญ้าแต่จะต้องแบกรับต้นทุนจากการให้สัตว์เข้ามากินหญ้ามากเกินไปในภายหลัง เพราะทุ่งหญ้าเสื่อมสภาพลงจากการถูกใช้ประโยชน์ซึ่งคนเลี้ยงสัตว์ทุกคนต้องแบกรับต้นทุนดังกล่าวเท่าๆกัน ฉะนั้นหากเราสมมติว่าคนเลี้ยงสัตว์มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ก็ย่อมนำสัตว์เข้ามากินหญ้าให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ก่อนที่ทุ่งหญ้าจะเสื่อมโทรมลง ท้ายที่สุดทุ่งหญ้าก็ถูกใช้ประโยชน์เกินศักยภาพที่ทุ่งหญ้าจะรับไหวและเสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็วเกินควร

นอกจาก Hardin แล้ว แนวคิดนี้ยังถูกนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆที่เป็นโศกนาฏกรรมของทรัพยากรชนิดต่างๆ เช่น ฝน ไม้ ปืน จนถึงปัญหาความร่วมมือระหว่างประเทศ คำอธิบายทางเศรษฐศาสตร์ของปรากฏการณ์นี้ มักใช้**ทฤษฎีเกม (Game Theory)** กรณี **Prisoner’s Dilemma** (Axelrod, 1980) กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่ผู้ต้องหา 2 คนที่ร่วมมือกันกระทำ ความผิดและถูกตำรวจสืบสวนแบบแยกห้องแต่ละคนมีทางเลือก 2 ทางคือจะสารภาพหรือไม่สารภาพทางเลือกที่ดีที่สุดคือไม่ สารภาพทั้งคู่เพราะตำรวจจะไม่สามารถเอาเรื่องได้หรืออย่างน้อยก็ได้รับโทษสถานเบา แต่ถ้าหากคนใดคนหนึ่งสารภาพคนที่สารภาพจะได้รับโทษสถานเบาในขณะที่ไม่สารภาพจะได้รับโทษอย่างหนัก และหากสารภาพทั้งคู่ก็ได้รับโทษหนักเช่นกัน แต่น้อยกว่ากรณีที่ไม่สารภาพแต่อีกฝ่ายหนึ่งสารภาพ ในกรณีที่ต่างฝ่ายไม่สามารถสื่อสารกันได้ต่างฝ่ายต่างต้องเลือกที่จะ สารภาพแน่นอน เพราะต่างฝ่ายต่างไม่รู้ว่าจะอีกฝ่ายจะสารภาพหรือไม่ หากตนเลือกที่จะไม่สารภาพอาจได้รับโทษหนักได้เมื่อทั้ง สองฝ่ายสารภาพทั้งคู่ก็ต้องรับโทษสถานหนักแทนที่จะได้รับโทษสถานเบาหากไม่สารภาพทั้งคู่

จาก 2 ตัวแบบดังกล่าวได้นำไปสู่การทำให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจว่าไม่ควรปล่อยให้ทรัพยากรเป็นทรัพยากรสินสาธารณะได้ เลย เพราะปัจเจกชนจะตกอยู่ภายใต้กับดักของความมีเหตุมีผล และจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจนสูญไปอย่างแน่นอนวิธีการ เดียวสำหรับการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือการแทรกแซงและควบคุมจากภายนอกผ่านกลไกอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) การดูแลควบคุมโดยตรงจากรัฐ หรือ 2) การให้สัมปทานกับเอกชน

สำหรับวิธีการแรก การควบคุมโดยรัฐนั้นมาจากความเชื่อที่ว่าหากเราปล่อยให้ปัจเจกชนผู้ใช้ทรัพยากรทำการใช้ทรัพยากรโดยไม่มี การควบคุม ทรัพยากรจะถูกใช้จนหมดสิ้น ฉะนั้นรัฐควรจะ มีบทบาทเป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกชน เลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการทำผิด กติกา แนวคิดนี้อยู่บนฐานความเชื่อว่ารัฐมีข้อมูลสมบูรณ์และ สามารถบังคับใช้กฎกติกาได้อย่าง แม่นยำและทั่วถึงซึ่งในความเป็นจริงรัฐไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์และไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กติกา ที่สำคัญ รัฐตัดสินใจผิดพลาด เช่น ลงโทษปัจเจกบุคคลที่ทำตามกติกาในขณะที่ไม่สามารถจับและ

ลงโทษคนที่ไม่ทำตามกติกาได้ ท้ายที่สุดแล้วจึงไม่มีใครทำตามกติกาและทรัพยากรก็ตกลอยในสภาพเปิดกว้างไม่มีกรรมสิทธิ์และจบลงด้วยโศกนาฏกรรมข้างต้น เช่นเดิม

ส่วนวิธีการที่สองหรือการให้สัมปทานนั้นก็คือการที่รัฐแก้ปัญหาของทรัพยากรร่วมโดยการทำให้กลายเป็นสินค้าเอกชน โดยการมอบสิทธิให้แก่เอกชนหนึ่ง (บุคคล หรือ บริษัท เอกชน) ให้ทำการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาไปเลยโดยเชื่อว่าเมื่อกลายเป็นสินค้าของเอกชนแล้วเอกชนจะมีแรงจูงใจในการดูแลรักษาระบบทรัพยากรนั้นให้อยู่ในสภาพดี การให้สัมปทานมีข้อดีตรงที่ ตัดปัญหาของทรัพยากรร่วมไปได้ แต่ข้อเสียคือหากธรรมชาติของทรัพยากรร่วมมีความไม่แน่นอนก็เป็นหน้าที่ของเอกชนที่จะ ต้องแข่งกับธรรมชาติแทน เช่น พุงหญ้าเลี้ยงสัตว์ถูกแบ่งเป็นสองส่วนให้คนเลี้ยงสัตว์แต่ละคน แต่พุงเลี้ยงสัตว์นี้บางฤดูฝูงหนึ่งมี หญ้าฝั่หนึ่งแห่งแล้งสลับกันไปถ้าปีไหนรายใดโชคร้ายที่พื้นที่ของตนแห้งแล้งก็อาจขาดทุนจนไม่สามารถเลี้ยงสัตว์ได้อีก

Elinor Ostrom (1990) ได้ยกตัวอย่างการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ราบสูงในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และญี่ปุ่น และการบริหารจัดการในเรื่องชลประทานในประเทศสเปนและฟิลิปปินส์ ซึ่งจากการศึกษาการบริหารจัดการทรัพยากรดังกล่าวทำให้ Ostrom ได้ข้อสรุปว่าชุมชนในฐานะเป็นสถาบันมีความสามารถที่จะจัดการ ทรัพยากรร่วม ให้สำเร็จได้ โดยจะต้องร่วมมือกันกำหนดกติกาและกำกับติดตามให้มีการปฏิบัติตามกติกาซึ่งสรุปได้เป็น 8 ประการ ดังนี้

ประการแรก กำหนดขอบเขตให้ชัดเจน (Boundaries) มี 2 ด้าน คือ 1.1) ขอบเขตผู้ใช้ประโยชน์ (User Boundaries) ระบุให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีสิทธิ์และใครไม่มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ โดยชาวบ้านจะต้องเข้าใจร่วมกัน และ 1.2) ขอบเขตของ ทรัพยากรร่วม (Resource Boundaries) คือระบุเขตแดนของ ทรัพยากรร่วม ที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้จัดการ ซึ่งแยกออกจากสภาพแวดล้อมทางนิเวศ-สังคมที่อยู่ภายนอก

ประการที่สอง ความสอดคล้องของกฎระเบียบต่างๆ (Congruence) มี 2 ด้าน คือ 2.1) สอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence with Local Conditions) คือ กฎระเบียบในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษา ทรัพยากรร่วม สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและสภาพทางธรรมชาติของชุมชน และ 2.2) การใช้ประโยชน์สอดคล้องกับการบำรุงรักษา (Appropriation and Provision) กล่าวคือ ควรมีการกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์มากจะต้องแบกภาระต้นทุนในการบำรุงรักษาและฟื้นฟู ทรัพยากรร่วม มากตามสัดส่วน

ประการที่สาม การจัดให้สมาชิกมีส่วนในการตัดสินใจเลือกร่วมกัน (Collective Choice Arrangements) หมายความว่า สมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดทำและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวกับ ทรัพยากรร่วม ดังกล่าว

ประการที่สี่ การกำกับติดตามและสอดส่องดูแล (Monitoring) มี 2 ด้าน คือ 4.1) กำกับติดตามผู้ใช้ประโยชน์ (Monitoring Users) โดยสอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาชิกในการใช้ประโยชน์

และการบำรุงรักษาเพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบและ 4.2) สอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากร (Monitoring Resource) ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ

ประการที่ห้า การลงโทษผู้ละเมิดกฎระเบียบจากเบาไปหาหนัก (Graduated Sanctions) หมายถึง มีระบบการลงโทษผู้กระทำผิดจากสถานเบาไปหาหนักเพื่อยังยั้งมิให้สมาชิกกระทำผิดซ้ำ

ประการที่หก การจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ (Conflict Resolution Mechanism) หากเกิดความขัดแย้งขึ้นจะต้องมีกลไกการจัดการความขัดแย้งที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ และสอดคล้องกับท้องถิ่น

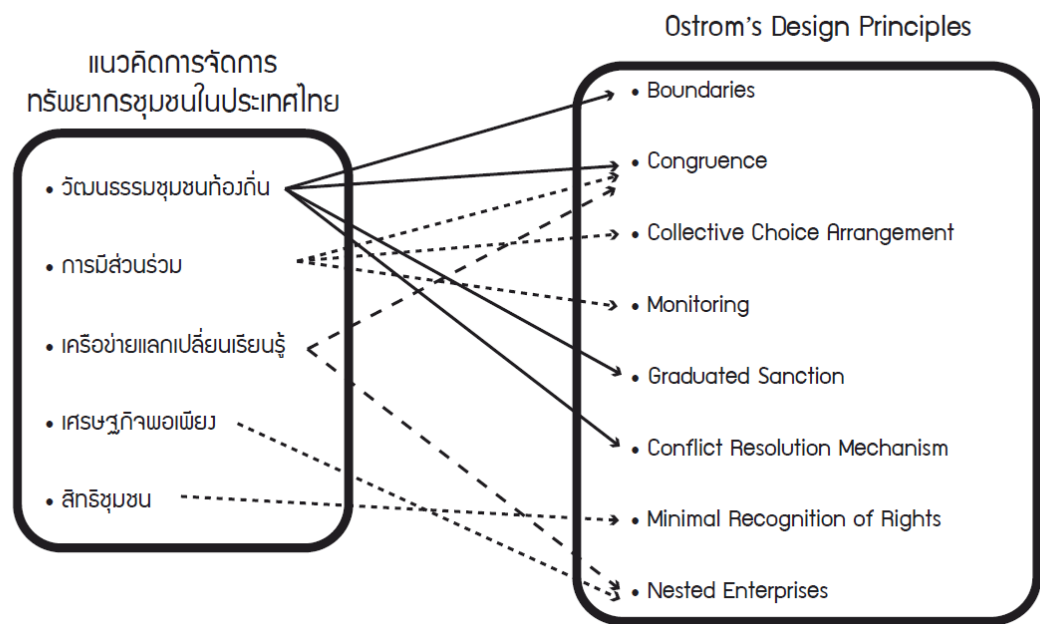
ประการที่เจ็ด สิทธิในการจัดการ ทรัพยากรร่วม ของชุมชนจะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐ (Minimal Recognition of Rights) ทั้งสิทธิชุมชนในการบัญญัติกฎระเบียบ การใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษาทรัพยากรร่วม

และประการที่แปดการเชื่อมโยงสู่ระบบที่ใหญ่กว่า (Nested enterprises) คือชุมชนจะต้องเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบนิเวศ-สังคมที่ใหญ่กว่า โดยผ่านการจัดภาคีเครือข่ายที่มีหลายๆ ศูนย์ เพื่อเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านสามารถจัดการตนเองได้โดยมีภาคีอื่นๆ ให้การสนับสนุน

2.2.4 เปรียบเทียบแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมในต่างประเทศและแนวคิดการจัดการทรัพยากรชุมชนในประเทศไทย

แนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Ostrom มีทั้งความแตกต่างและความเหมือนกันกับแนวคิดการจัดการทรัพยากร ชุมชนในประเทศไทย จุดเริ่มของทั้ง 2 แนวคิดมีความแตกต่างกันทำให้แนวคิดที่ถูกสรุปออกมาหรือสะท้อนออกมาในกิจกรรมที่ สำคัญในการจัดการทรัพยากรมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่ต่างกันนั้นก็มีความสอดคล้องกันในหลายประการแม้จะมี การใช้คำหรือจัดหมวดหมู่แตกต่างกันก็ตาม

จุดเริ่มของแนวคิดการจัดการทรัพยากรร่วมของ Ostrom มาจากจุดประสงค์ทางวิชาการที่ต้องการจะทำความเข้าใจ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในโลกซึ่งขัดกับทฤษฎีดั้งเดิมทางสังคมศาสตร์ที่อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ ในขณะที่แนวคิดการจัดการทรัพยากรชุมชนเกิดขึ้นจากบทเรียนและประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนและชาวบ้านที่ดำเนินการจัดการ ทรัพยากรชุมชนมาเป็นเวลานานผนวกกับลักษณะปัญหาที่องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการจะแก้ไขเยียวยาด้วย



รูปที่ 2.1 : ความเกี่ยวเนื่องกันของแนวคิดการจัดการทรัพยากรชุมชนและหลักการการออกแบบกติกาในการจัดการทรัพยากรของ Ostrom (Ostrom,1990)

วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องอัตลักษณ์ การเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ ทูทางสังคม วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น องค์ความรู้และภูมิปัญญาชาวบ้านน่าจะมีส่วนช่วยให้การกำหนดเขตของทรัพยากรและผู้ที่จะมีสิทธิใช้ทรัพยากรมีความชัดเจน (Boundaries) กติกาที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากร (Congruence) นอกจากนั้นยังอาจ มีส่วนช่วยในกลไกการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanism) และการลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไป (Graduated Sanctions) ผ่านทูทางสังคมที่มีในชุมชนได้

กลไกการมีส่วนร่วมจะช่วยเติมเต็มหลักการการออกแบบที่เกี่ยวข้องกับความสอดคล้องของกติกากับลักษณะทางธรรมชาติ (Congruence) การมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกา (Collective Choice Arrangement) การสอดส่องดูแลทรัพยากร (Monitoring) และส่งเสริมกลไกการจัดการความขัดแย้งให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น (Conflict Resolution Mechanism)

เครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้เป็นกลไกส่งผ่านข้อมูลที่จำเป็นเพื่อทำให้กติกาสอดคล้องกับลักษณะของธรรมชาติของ ทรัพยากรและผู้ใช้มากขึ้น (Congruence) ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมโครงสร้างกติกาให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับระบบ ที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระดับลุ่มน้ำ หรือ สมัชชาป่าชุมชนระดับ ชาติที่

เชื่อมประสานชาวบ้าน NGO นักวิชาการ ข้าราชการ และ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และกำหนด ทิศทางร่วมกัน เป็นต้น

ส่วนแนวคิดและการผลักดันเรื่องสิทธิชุมชนจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ชุมชนได้รับการยอมรับ ในกติกามารยาทจากรัฐ (Minimal Recognition of Rights)

กรอบทฤษฎีแนวคิดเชิงสถาบัน (IAD) ของ Elinor Ostrom นอกจากจะต้องมีความเชื่อมโยงกันทั้ง 3 ระดับแล้ว การปฏิบัติการในแต่ละระดับยังจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงประชาธิปไตยแบบ ปรัชญาหรือด้วย กล่าวคือการมีส่วนร่วมของผู้มีอำนาจในระดับต่างๆ ควรจะคำนึงถึงความคิดเห็น ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ด้วย อาทิ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม เป็นต้น การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริงจะทำให้แนวทางการแก้ไข ปัญหาด้านทรัพยากรร่วมมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้ ดังนั้นหัวข้อต่อไปผู้วิจัยจึงขอนำเสนอทฤษฎี ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

2.3 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

2.3.1 ความหมายและคุณลักษณะของแนวคิด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเกิดขึ้นจาก แนวคิดพื้นฐานที่เชื่อว่าการตัดสินใจทางการเมือง จะมี คุณค่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงก็ต่อเมื่อการ ตัดสินใจนั้นได้ผ่านกระบวนการที่รวบรวม เอาผลประโยชน์ และมุมมองของสมาชิกทั้งหมดในสังคมการเมืองมาวินิจฉัย ไตร่ตรองอย่างครบถ้วน แล้วเท่านั้น (Valadez, 2010: 60) ในความหมายทั่วไปและพื้นฐานที่สุด ประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือคือวิธีการทางการเมืองสมัยใหม่ที่มุ่งให้ประชาชนโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือ นักการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจสาธารณะและแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างเข้มข้น ผ่าน กระบวนการสนทนา พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับ คนอื่น ๆ ในสังคมซึ่ง อาจจะเป็นประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบาย (Carcasson & Sprain, 2010: 1-2 Chick, 2013: 187) และด้วยเหตุที่ผลประโยชน์และมุมมองของประชาชนมีความสำคัญต่อการตัดสินใจ สาธารณะดังที่ กล่าวมาข้างต้น การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public deliberation) ภายใต้บรรยากาศที่เปิดกว้างและให้ ความสนใจกับทุก ๆ ผลประโยชน์และทุก ๆ มุมมองอย่าง เท่า เทียมกันนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือในความหมายที่เฉพาะเจาะจง มากขึ้น จึง ถูกนิยามให้ครอบคลุมถึง “รูปแบบของการปกครองที่เปิด กว้างให้ประชาชนผู้มีสิทธิ เสรีภาพและความเท่าเทียมกัน สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบาย ร่วมกับ ตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยทั้งสองฝ่ายต่าง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วยเหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับ และคนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่ เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมในสถานการณ์ปัจจุบัน

และไม่ ปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต” (Gutmann and Thompson, 2004: 7)

ภายใต้นิยามดังกล่าว ประชาธิปไตยแบบ ปรัชญาหรือจึงมีคุณลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ (Gutmann & Thompson, 2004: 3-6) ได้แก่ ประการแรก ประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือ เป็นกระบวนการของ การตกลงร่วมกัน ด้วยเหตุผล (Reason-giving requirement) ระหว่างพลเมือง และตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยเหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายแสดงต่อกันนั้นมิได้เป็นไปเพื่อมุ่ง พิชัยรักษา ผลประโยชน์ของตนเองหรือมุ่งหักล้างเหตุผล ของฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นเหตุผลที่ใช้ภายใต้ค่านิยมที่ ยอมรับและเคารพในหลักการเรื่องเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคล และมีจุดมุ่งหมายสำคัญ เพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน

ประการที่สอง เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการ ประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือจะต้องเป็นเหตุผล ที่ พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (Accessible) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นเหตุผลที่เป็น “สาธารณะ” และเป็นสาธารณะใน อย่างน้อยสองความหมาย กล่าวคือ (1) ในความหมายที่ว่า กระบวนการ ปรัชญาหรือโดยตัวของมันเองจะต้องเป็น กระบวนการที่กระทำอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะมิใช่ ใน พื้นที่ส่วนตัว เช่น ภายในจิตใจของใครคนใดคนหนึ่ง และ (2) เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการ ปรัชญาหรือจะต้องเป็นเรื่อง ที่สังคมมีความหวังและคนทั่วไปสามารถเข้าใจในเนื้อหา สาธารณะได้ นั่น หมายความว่า ประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือ จะไม่สามารถเริ่มต้นกระบวนการใด ๆ ได้เลยหาก สาธารณชนยังไม่มี ความเข้าใจอย่างชัดเจนในเนื้อหาของ เหตุผลหรือประเด็นที่สังคมหยิบยกขึ้นมา ถกเถียงกัน

ประการที่สาม ผลผลิตที่การจัดกระบวนการตาม แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือมุ่ง หมายคือการ ตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด (binding) ให้เกิดการปฏิบัติตาม (อย่างน้อยในช่วงระยะเวลา หนึ่ง) ซึ่งจะสอดคล้องกับกรอบ IAD ในระดับที่ 2 ของ Elinor Ostrom โดยในความหมายนี้ ผู้เข้าร่วม กระบวนการปรัชญาหรือจึงมิได้เข้าสู่ กระบวนการเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเพื่อเรียกร้อง ผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่การอภิปรายถกเถียงซึ่งเป็น วิธีการสำคัญของกระบวนการปรัชญาหรือ ของผู้เข้าร่วม กระบวนการนั้นเป็นไปเพื่อทำให้เกิดข้อสรุปร่วมกัน และ ข้อสรุปดังกล่าวจะต้องมี อิทธิพลต่อการตัดสินใจ (หรือ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ) ของตัวแทนการ ใช้อำนาจอธิปไตย ในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวพันกับอนาคตของสังคมและผู้คนในวง กว้าง

ประการสุดท้าย กระบวนการประชาธิปไตยแบบ ปรัชญาหรือเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต (Dynamic) คือ เป็นกระบวนการที่ไม่ยึดติดตายตัวกับข้อสรุปหรือการ ตัดสินใจอันเป็นผลจาก กระบวนการปรัชญาหรือครั้งหนึ่ง ครั้งใดจนไม่อาจยอมรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย การเปิดกว้างให้มีกระบวนการสานเสวนาอย่าง ต่อเนื่องเพื่อรับฟังความคิดเห็นใหม่ ๆ ไม่ว่าจะความเห็น

เหล่านั้นจะเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ ข้อท้วงติงหรือ ข้อเสนอแนะถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดในอันที่ จะทำให้กระบวนการปรึกษาหารือนำไปสู่ข้อตกลงที่ เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ทั้งสี่ประการ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่มุ่งทำให้คำจำกัดความอย่างง่ายของประชาธิปไตยที่ว่า “คือการ ปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” มีความหมายและปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้นผ่านการจัด กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่เป็น “ของประชาชน” คือ เป็นกระบวนการที่สมาชิกในสังคมมาร่วมกันคิด ร่วมกันหาทางออก ผ่านการร่วมกันพิจารณาทางเลือก ต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางที่เป็นผลประโยชน์ ร่วมกันของสังคม “โดยประชาชน” ที่มีตระหนักถึงความสามารถทางการเมือง ของตนเอง และมีความเชื่อมั่นว่าตัวเองมีศักยภาพในการ เข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกับ ประชาชนคนอื่น ๆ และ “เพื่อประชาชน” คือ ผลที่ได้จาก กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้น มุ่งตอบสนองความ ต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนโดย ภาพรวม (Cohen, 1997: 68-69; Fishkin, 2009: 80-84) ด้วยเหตุนี้ การจัดกระบวนการตามหลักการประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือหรือการปรึกษาหารือสาธารณะ จึงมี ความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการจัดกระบวนการ ตาม แนวคิดอื่น ๆ ที่อาศัยหลักการและวิธีการใกล้เคียงกัน เช่น การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การ สานเสวนา (Dialogue) ประชาพิจารณ์ (Public hearing) การลงประชามติ (Referendum) เป็นต้น

2.3.2 ลักษณะและความหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ นักทฤษฎี มักจะเริ่มต้นจากการ วิพากษ์และเทียบเคียงกับประชาธิปไตยแบบอื่น แม้กระทั่งในงานของนักคิดคนสำคัญของทฤษฎี ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออย่าง Jirgen Habermas (1994: 1-10; ขยายความโดยEriksen and Weigard, 2004: 124-127) ก็ยังเทียบแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Discourse theory)¹⁰ กับ แนวคิดเสรีนิยม (liberalism) และสาธารณรัฐนิยม (Republicanism) โดยเขาจัดวางให้เห็นว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ อยู่ระหว่างกลางของภาวะสุดโต่งของแนวคิดแบบเสรีนิยม ที่มอง ว่า การเมืองเป็นเพียงสื่อกลางในการผลักดันผลประโยชน์ของเอกชน และกำหนดสิทธิของ ประชาชนใน เชิงปฏิเสธ (Negative night) กับแนวคิดสาธารณรัฐนิยมที่มองการเมืองในฐานะที่เป็น องค์กรรวมของ

¹⁰ ใน “Three Normative Models of Democracy” Jirgen Habermas (1994) กล่าวถึง “Deliberative Politics” หรือ “การเมืองแบบ ปรึกษาหารือ” อยู่ในบริบทของ “Discourse Theory” ซึ่งนักทฤษฎียุคต่อๆ มาบางคนก็นำมาใช้และเรียกประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือว่า เป็น Discourse Democracy หรือประชาธิปไตยเชิงวาทกรรม ในความหมายเดียวกัน (รายละเอียดดูใน Dryzek, 2000 preface)

สังคมและให้ความสำคัญกับมิติเชิงศีลธรรมของชุมชนทางการเมือง ซึ่งในทัศนะแบบ เสรีนิยม รัฐมีบทบาทในการควบคุมตามกฎหมายเกณฑ์ตามลำดับขั้นบังคับบัญชา และกระจายอำนาจ การควบคุมทางเศรษฐกิจให้กับตลาด แต่ทัศนะแบบสาธารณรัฐนิยม ให้ความสำคัญกับความเป็น ปึกแผ่น (Solidarity) ในสังคม และการกำหนดความดีงามร่วมกันในสังคมในฐานะแหล่งที่มาของ บุรณภาพในสังคม ทัศนะนี้จึงให้ความสำคัญอย่างมาก กับการสร้างเจตจำนงทางการเมือง มุ่งที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกัน หรือบรรลุฉันทามติที่ได้มาจากการสื่อสาร (Communicatively achieved consensus) และทัศนะเช่นนี้จึงให้โอกาสพลเมืองในการปรึกษาหารืออย่างเต็มที่ ภายใต้มุมมองดังกล่าว ทัศนะแบบสาธารณรัฐนิยม จึงมีความใกล้เคียงกับความหมายของประชาธิปไตยที่แท้จริง (รวมถึงแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ-ผู้วิจัย) มากกว่า โดยเฉพาะการสร้างสถาบันซึ่งพลเมืองที่เป็นอิสระสามารถเข้ามาร่วมเหตุผลสาธารณะได้

นอกจากนี้ กระบวนการทางการเมืองที่การสร้างเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมือง ด้วยกระบวนการสื่อสารสาธารณะ (Public communication) ที่สามารถเกิดขึ้นทั้งในสถาบัน การเมืองที่เป็นทางการ และในปริณิถยสาธารณะ ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างเจตจำนง ร่วมกัน ผ่านช่องทางการสื่อสารอย่างการปรึกษาหารือ นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นความเชื่อมโยง ระหว่างแนวคิดปรึกษาหารือของประชาธิปไตย (Deliberative concept of democracy) กับประเด็น เชิงศีลธรรมที่ทำให้ประชาชนคำนึงถึงความดีงามร่วมกัน (Common good) ได้

อย่างไรก็ดี Habermas วิเคราะห์ว่า แนวคิดสาธารณรัฐนิยม มีแนวโน้มที่จะให้ความหมาย ของการสื่อสารสาธารณะในแบบชุมชนนิยม (Communitarianism) ทำให้วาทกรรมทางการเมืองถูกบีบคั้นในเชิงศีลธรรม (Ethical constriction of political discourse) ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นปัญหาเพราะประเด็นทางการเมืองไม่อาจถูกลดทอนเป็นเรื่องทางศีลธรรมได้เพียงอย่างเดียว ดังนั้นการตีความสาธารณรัฐนิยมในแบบชุมชนนิยม จึงเป็นอุดมคติเกินไป และภายใต้ข้อจำกัดในการตีความดังกล่าว การตีความจากทฤษฎีวาทกรรม (Discourse theory) หรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเป็นทางเลือกที่ทำให้หลุดพ้นจากแนวคิดในเชิงศีลธรรมในเรื่องความเป็นอิสระของพลเมือง และให้ความสำคัญกับรูปแบบในการสื่อสารที่หลากหลายในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่มีเหตุผล

ในทัศนะของ Habermas กระบวนการประชาธิปไตยของทฤษฎีวาทกรรมมีบรรทัดฐานเชิงศีลธรรมที่เข้มแข็งกว่าแนวคิดแบบเสรีนิยม แต่ก็เบาบางกว่าแนวคิดแบบสาธารณรัฐนิยม ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือตามนัยของ Habermas จึงเป็นการผสมผสานองค์ประกอบทั้งจากทัศนะจากเสรีนิยมและสาธารณรัฐนิยมในแบบใหม่ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้าง เจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับสาธารณรัฐนิยม แต่ก็ไม่ปฏิเสธความสำคัญ ของรัฐธรรมนูญในฐานะหลักการสำคัญที่สนับสนุนกระบวนการสร้างเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมือง โดยอาศัยการสื่อสารให้กลายเป็นสถาบันได้ ในแง่นี้ Habermas จึงสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง

สร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับกรอบทางกฎหมายอย่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการที่รองรับกระบวนการดังกล่าว (Thomassen, 2008:44)

ในเมื่อความสำเร็จของการเมืองแบบปรึกษาหารือไม่ได้ขึ้นอยู่กับพลเมืองที่กระทำการร่วมกัน แต่อยู่ที่การทำให้กระบวนการและเงื่อนไขในการสื่อสารที่สอดคล้องกันกลายเป็นสถาบัน (มากกว่า) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างกระบวนการและเงื่อนไขเพื่อรับประกันสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนในการปรึกษาหารืออย่างมีเหตุมีผลนั่นเอง จากแนวคิดเช่นนี้ ทำให้ Habermas ถูกตีตราจากนักทฤษฎีในกลุ่ม Social Choice ว่าเป็นพวกนิยมกระบวนการ – proceduralism มากกว่าเนื้อหา (Van Mil, 2006: 16-17)

เช่นเดียวกับนักทฤษฎีในยุคต่อมาที่ได้รับอิทธิพลจาก FHabermas โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงความชอบ (Transformation of preferences) และเริ่มต้นด้วยการวิพากษ์การตัดสินใจด้วย “ผลรวม” (Aggregation) ของ “ความชอบ” (Preferences) (Gutmann and Thompson: 2004: 15-17) ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้มีการอธิบายเหตุผล และไม่ให้ความสำคัญกับเหตุผลของจุดยืน ก็เท่ากับว่า “ความชอบ” นั้นเป็นเรื่องคงที่¹¹ ดังนั้น การตัดสินใจแบบด้วยผลรวมจึงมัก ตกอยู่ในหลักการว่าด้วยของเสียงส่วนใหญ่หรือหลักการเรื่องผลประโยชน์สูงสุดในแบบประโยชน์ นิยม (utilitarianism) ข้อดีของทฤษฎีกลุ่มนี้ คือ ทำให้สามารถกำหนดผลลัพธ์ได้ และขึ้นอยู่กับ กระบวนการซึ่งไม่สร้างความขัดแย้งในวาระแก้ไขข้อพิพาท เพราะถือว่ากระบวนการที่ใช้ในการตัดสินใจเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลในตัวมันเอง แต่ทฤษฎีกลุ่มนี้ก็มีจุดอ่อนจนไม่อาจเป็นหลักการ พื้นฐานสำหรับการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยได้ เพราะการยอมรับใน “ความชอบแบบคงที่” นั้น มีนัยเท่ากับว่า เป็นการยอมรับและเสริมแรงของการแบ่งสรรอำนาจที่เป็นอยู่แต่เดิม ซึ่งอาจจะไม่ ยุติธรรม และที่สำคัญกว่านั้นคือ ยังไม่มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้พลเมืองเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข ดังกล่าว ตลอดจนทำทนายวิธีการในการระดมคะแนนเสียงด้วย (Aggregation of preferences)

เช่นเดียวกับข้อวิจารณ์ของ Farrelly (2004) ต่อการตัดสินใจด้วยผลรวม เขามองว่าการตัดสินใจแบบผลรวมนั้นทำลายอุดมคติประชาธิปไตย เนื่องจากไม่เน้นการมีส่วนร่วมที่มี ประสิทธิภาพ และความเข้าใจร่วมกันเพียงพอ ซึ่งเป็น 2 ใน 5¹² เกณฑ์ในการพิจารณาการตัดสินใจ แบบ

¹¹ นอกจาก Gutmann and Thompson (2004) ที่วิจารณ์ข้อจำกัดของกลุ่มทฤษฎีประชาธิปไตยแบบ “ผลรวมของความชอบ” (aggregation of preferences) ข้างต้นแล้ว ยังมีนักคิดอีกหลายคน ที่วิจารณ์คล้ายกัน เช่น Kjaer (2004), Young (2000) เป็นต้น

¹² เกณฑ์พิจารณาการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยทั้ง 5 ข้อของ Robert Dahl ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ (2) การโหวต อย่างเสมอภาค (3) การบรรลุความเข้าใจร่วมกัน (4) การมี

ประชาธิปไตยในทัศนะของ Robert Dahl (1998,48 cited in Farrelly, 2004) เกณฑ์ทั้งสองประการนั้น มีส่วนสำคัญต่อการได้มาซึ่งระบอบการปกครองที่มีความยุติธรรมมากกว่า ใน ประชาธิปไตยแบบนี้ พลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจขั้นต้นด้วยการลงคะแนนเสียง การลงคะแนนเสียงจึงเป็นเพียงกิจกรรมการเมืองขั้นแรกๆ เท่านั้น

นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือหรือปฏิเสธความคับแคบของการมีส่วนร่วมเช่นนี้ และ เสนอว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์ จะต้องเป็นการปรึกษาหารืออย่าง แท้จริง และไม่ใช่เป็นเพียงการแสดงออกซึ่งความต้องการของคนใดคนหนึ่งเท่านั้น โดยมุ่งที่จะให้ ได้รับฉันทามติจากการมีส่วนร่วมที่เป็นอิสระและเสมอภาคแทน นักประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือ ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลง (Transformative process) โดยเชื่อว่า “ในกระบวนการอภิปรายสาธารณะที่ ประชาชนมีความเห็นที่แตกต่างกัน จะได้รับข้อมูลใหม่ เรียนรู้ประสบการณ์ที่แตกต่างของผู้ที่ ประสบปัญหาาร่วมกัน หรือพบว่า ความเห็นดั้งเดิมของพวกเขาอยู่บนอคติหรือความไม่รู้ หรือเข้าใจ ผิดถึงความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ของพวกเขากับผลประโยชน์ของคนอื่นๆ” (Farrelly, 2004)

ด้วยข้อจำกัดข้างต้น นักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ Gutmann and Thompson (2004) จึง เสนอประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะที่เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่ดีกว่า ในแง่ที่ยอมรับการ เปลี่ยนแปลง (Dynamic) ความชอบของคนในสังคม แต่ก็ยอมรับว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับความไม่ลงรอยทางศีลธรรม ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีการตัดสินใจแบบอื่นมาเสริมด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดแบบรวบรวมคะแนนเสียง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใจกว้างมากกว่า โดยเปิดโอกาสให้พลเมืองทำทนายการตัดสินใจที่มีมาก่อน ซึ่งรวมทั้ง การตัดสินใจว่าจะเลือกวิธีการการตัดสินใจแบบใด นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความไม่ลงรอยที่ไม่ สามารถแก้ไขได้โดยใช้การแลกเปลี่ยนง่ายๆ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เน้น การให้เหตุผลซึ่งกันและกัน จึงอาจทำให้แก้ไขความขัดแย้งได้ง่ายกว่า และถ้าไม่สามารถแก้ไขได้จริงๆ การปรึกษาหารือก็ยังสามารถสร้างข้อตกลงที่ยอมรับกันได้ในอนาคต และสร้างการยอมรับ กันได้มากกว่า แม้กระทั่งในกรณีที่มีความไม่ลงรอยกันที่พลเมืองจะไม่เปลี่ยนใจ ไม่ว่าจะเขาจะ เคารพในการ

อำนาจควบคุมประเด็นในขั้นสุดท้าย และ (5) ความครอบคลุมของพลเมือง ้วยผู้ใหญ่ อย่างไรก็ตาม Dafil ก็ยอมรับว่าข้อจำกัดของเกณฑ์ในบางประการ เช่น ในโลกแห่งความเป็นจริง เป็นไปได้ยากที่ทุกคนจะมี โอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดประเด็น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเกณฑ์พิจารณาของเขาจะไม่ มีประโยชน์ แต่อาจจะให้ประโยชน์ในการตัดสินใจลักษณะบางประการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ (Dahl, 1998 cited in Farrelly, 2004)

ปรึกษาหารือกับคู่ขัดแย้งเขามากเพียงใด และยังคงปกป้องจุดยืนของตนเองที่มีมาแต่แรก แต่เมื่อผ่านการปรึกษาหารือแล้ว พวกเขาจะมองจุดยืนของคู่กรณีว่ามีเหตุผลในเชิงศีลธรรมมากขึ้น

จุดเด่นของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในทัศนะนี้ จึงเป็นเรื่องของการเปิดโอกาสให้มีการทำทนายและเปลี่ยนแปลงความชอบ ซึ่งรวมถึงโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมนั้นด้วย โดยใช้เหตุผลซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และแม้แต่ในกรณีความไม่ลงรอยกันซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ แต่ก็สามารถทำให้คู่กรณีใช้เหตุผล และทำความเข้าใจด้วยเหตุผลมากขึ้น

จากข้อเสนอดังกล่าว Guitmann and Thompson สรุปไว้ว่าลักษณะที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไว้ 4 ประการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการเน้นลักษณะเชิงเนื้อหา เรื่องเหตุผลของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ได้แก่ ความต้องการเหตุผล (Reason-giving requirement) เหตุผลที่เข้าถึงได้สำหรับทุกคน (Accessibility) การตัดสินใจที่มีผลผูกพันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (binding) และกระบวนการที่มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) คุณลักษณะแต่ละประการมีรายละเอียดดังนี้

(1) ความต้องการเหตุผล (Reason-giving requirement) ทั้งประชาชนและตัวแทนต่างก็ถูกคาดหวังว่าจะมีใช้เหตุผลในการตัดสินใจต่อกันและกัน ลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการมองประชาชนในฐานะพลเมืองที่เป็นอิสระที่มีส่วนในการบริหารจัดการสังคมของตนเอง โดยแนวทางที่สำคัญในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่พลเมืองจะมีส่วนร่วมได้ คือ การแสดงเหตุผลและตอบสนองต่อเหตุผล หรือเรียกร้องให้ตัวแทนของเขาทำเช่นนั้น โดยมุ่งที่จะทำให้กฎหมายที่พวกเขาใช้ร่วมกันมีเหตุผล โดยเหตุผลในที่นี้ หมายถึงทั้งการตัดสินใจที่มีการแสดงเหตุผล และคุณค่า ในการเคารพซึ่งกันและกัน

(2) การเข้าถึงเหตุผล กล่าวคือเหตุผลที่ให้ในกระบวนการปรึกษาหารือ ควรจะเป็นเหตุผลพลเมืองทุกคนและผู้ที่ต้องการแสดงเหตุผลควรจะสามารถเข้าถึงได้ เหตุผลควรจะเป็นเรื่องสาธารณะทั้งในเชิงสถานที่ และเหตุผลนั้นเป็นต้องเป็นความสนใจของสาธารณะด้วย

(3) การสร้างผลผูกพัน กระบวนการปรึกษาหารือมุ่งที่สร้างการตัดสินใจที่มีผลผูกพันใน บางช่วงเวลา มุ่งให้การอภิปรายมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

(4) ลักษณะเชิงพลวัต กระบวนการปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่มีพลวัต ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งอยู่บนความเชื่อที่ว่า ในทางการเมือง กระบวนการตัดสินใจและความเข้าใจของมนุษย์ ไม่มีวันสมบูรณ์แบบ และการตัดสินใจในทางการเมืองส่วนใหญ่ จะไม่ใช่ความเห็นพ้องต้องกัน ลักษณะเชิงพลวัตของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเปิด พื้นที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

จากลักษณะดังกล่าว ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงหมายถึงรูปแบบของการ ปกครองที่พลเมืองที่เป็นอิสระและมีความเสมอภาคกัน สามารถแสดงเหตุผลในการตัดสินใจใน กระบวนการที่

พวกเขาให้เหตุผล และยอมรับเหตุผลของกันและกัน โดยมีความมุ่งหมายในการบรรลุข้อสรุปที่มีผลผูกพันกับพลเมืองทุกคนในช่วงเวลานั้น แต่ก็เปิดโอกาสให้มีการท้าทายใน อนาคต (Gutmann and Thomson, 2004: 3-7)

อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือก็มีความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งจากการสำรวจความหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ Jon Elster (1998: 8) ได้สรุปคร่าวๆ ถึงแก่น สารที่เป็นลักษณะร่วมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไว้ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นประชาธิปไตย และส่วนที่เป็นการปรึกษาหารือ

ส่วนที่เป็นประชาธิปไตย หมายถึง การตัดสินใจที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้นๆ จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ดังนั้นประชาธิปไตยตาม นัยนี้ จึงหมายถึง การมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบในการตัดสินใจ

สำหรับส่วนที่เป็นการปรึกษาหารือ ประกอบด้วย การตัดสินใจโดยการอภิปรายโดย ผู้เข้าร่วมที่มีเหตุมีผล และมีความยุติธรรม

และจากความหลากหลายของแนวคิดดังกล่าว พอจะจัดกลุ่มแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้เป็น 4 กลุ่ม¹³ ได้ดังนี้

(1) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบเสรีนิยม (Liberal deliberative democracy) เน้นแนวคิดเรื่องเสรีภาพ เสมอภาคและความยุติธรรม การปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล และให้ความสำคัญกับการมีรัฐธรรมนูญ หรือกรอบกฎหมายที่เป็นกลาง เพื่อให้สามารถประนีประนอมผลประโยชน์ส่วนตัวให้เข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม ตัวอย่างของนักคิดที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Rawls (1997) ซึ่งต่อมาถูกขยายความโดย Joshua Cohen (1997)

(2) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบชุมชนนิยม (Communitarian deliberative democracy) เน้นความสำคัญของชุมชนในการสร้างตัวตน เน้นความสำคัญของความดีงามร่วมกัน (Common good) และเนื้อหาสาระเชิงศีลธรรมเหนือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ตัวอย่างของนักคิดคนสำคัญคือ Benjamin Barber (1984 cited in Cooke 2000) และ Taylor (1989 cited in Cooke, 2000)

(3) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบทฤษฎีวาทกรรม (Discourse theory) เป็นแนวคิดที่ลดความสำคัญของแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยแบบทางการ ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือใน

¹³ การจัดกลุ่มของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเบื้องต้น อาศัยแนวคิดของ Habermas (1994) ในการแบ่งประเภทของประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน ส่วนกลุ่มที่ 4 เป็นแนวคิดที่วิพากษ์ข้อเสนอหลักๆ ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและมีข้อเสนอเพื่อ พัฒนาแนวคิดให้มีความครอบคลุม และสอดคล้องกับธรรมชาติที่ขัดแย้งทางการเมือง

ปริมณฑลสาธารณะร่วมกับสถาบันการเลือกตั้ง สร้างกระบวนการปรึกษาหารือ ของประชาชนให้เป็น ที่มาของความชอบธรรม ยอมรับอำนาจจากหลายส่วนทั้งจากรัฐ และสังคม ตัวอย่างนักคิดคนสำคัญ ได้แก่ Habermas (1994) และ Benhabib (1996 cited in Cooke, 2000)

(4) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเชิงวิพากษ์ ในด้านหนึ่งวิพากษ์ปัญหาความ ครอบคลุม ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออันเนื่องจากการให้ความสำคัญกับการสื่อสารและ การใช้เหตุผล บางแบบ จนก่อให้เกิดการกีดกันผู้ที่ไม่สามารถใช้เหตุผลในลักษณะนั้นได้ และเสนอ ให้ทฤษฎี ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้ความสำคัญกับการสื่อสารที่อยู่นอกเหนือจากการใช้ เหตุผลในการ อภิปรายมากขึ้น เช่น การทักทาย การใช้โวหาร เรื่องเล่า (Young, 2000) และอีกด้าน หนึ่งเสนอให้ ยอมรับความขัดแย้งที่ไม่สามารถกำจัดได้ในทางสังคมในฐานะที่เป็นเงื่อนไขทาง การเมือง และมอง ประชาธิปไตยในความหมายของ “พหุนิยมที่เป็นปฏิปักษ์” (Agonistic pluralism) และยอมรับว่า อำนาจมีความเชื่อมโยงกับความชอบธรรม ทางออกคือ การเอาชนะคู่ต่อสู้ด้วยการ สร้างอำนาจ ครอบงำ (Hegemony) แบบใหม่ (Mouffe, 2000, 2005)

และนอกจากการจัดกลุ่มตามจุดเน้นของแนวคิดข้างต้นแล้ว ยังอาจจัดแบ่งจากการให้ ความสำคัญกับกระบวนการได้เป็น 2 กลุ่มคือ

(1) กลุ่มกระบวนการนิยม (Proceduralism) มองว่า กระบวนการที่ยุติธรรม นำมาซึ่ง ผลลัพธ์ที่ยุติธรรม โดยกลุ่มที่นิยมกระบวนการอย่างเคร่งครัด (Strict proceduralism) เน้นที่ กระบวนการอย่างเดียว ไม่เน้นผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพ ส่วนอีกกลุ่มเป็นกลุ่มที่นิยมกระบวนการใน เชิง ญาณวิทยา (Epistemic proceduralism) แยกแยะกระบวนการและผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือ ออกจากกัน มีการกำหนดมาตรฐานเชิงญาณวิทยา (Epistemic standard) ในการประเมินผลของ การปรึกษาหารือ โดยเป็นที่สังเกตว่า นักทฤษฎีประชาธิปไตยปรึกษาหารือส่วนใหญ่มักจะถูกจัด กลุ่ม ว่าเป็นพวกนิยมกระบวนการในบางระดับ ไม่ว่าจะ เป็น Benhabib, Cohen ที่มองว่าขั้นตอน ประชาธิปไตยเป็นที่มาของความชอบธรรม (Cooke, 2000) และแม้แต่ Habermas เอง (Van Mill, 2006)

(2) กลุ่มที่ไม่นิยมกระบวนการอย่างเคร่งครัด (Non-deliberative proceduralism) แต่เน้น ผลลัพธ์ที่ได้จากการปรึกษาหารือที่ให้ความสำคัญกับหลักการเชิงศีลธรรมบางอย่าง เช่น การใช้ เหตุผล (Dryzek, 2000) หรือการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน อย่างแนวคิดของ Gutmann and Thompson (2004) เป็นต้น

แม้ว่าแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะมีอยู่อย่างหลากหลาย แต่ทั้งหมดยืนยัน ใน หลักการที่แตกต่างไปจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการเลือกตั้งที่ บริสุทธิ์ ยุติธรรม (Free and fair election) ในฐานะอำนาจที่ชอบธรรมในการตัดสินใจ สถาบันที่ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ อันมีลักษณะที่ Kjaer (2004: 13) เรียกว่าเป็น

ประชาธิปไตยแบบระดมเสียง (Aggregative democracy) โดยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ให้ ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจ ที่ทั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ สามารถปรึกษาหารืออย่างมีเหตุผล เสมอภาคกัน จึงมีลักษณะของประชาธิปไตยแบบบูรณาการ (Integrative democracy) ที่เชื่อว่า ความต้องการของมนุษย์เป็นเรื่องจากภายในบทบาท และ อัตลักษณ์ของมนุษย์ถูกสร้างขึ้นในสังคม ความต้องการของมนุษย์จึงไม่ใช่เรื่องคงที่ และ เชื่อว่า มนุษย์กระทำการตามบรรทัดฐานที่สอดคล้องกับบทบาทของตนเอง ประชาธิปไตยจึง เกี่ยวข้องกับ การสนับสนุนและสร้างสถาบันของพลเมือง และกระบวนการมีส่วนร่วมที่เอื้อให้เกิด การสร้าง ทำนุ บำรุงและพัฒนาอัตลักษณ์ทางการเมือง (March and Olsen, 1995: 27-45 cited in Kjaer, 2004) แต่การตีความประชาธิปไตยสองแบบนี้ ไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน โดยประชาธิปไตย แบบตัวแทน สามารถที่จะเพิ่มเติมด้วยประชาธิปไตยในรูปแบบที่มีส่วนร่วมมากกว่าก็ได้

นอกจากนี้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยังถูกให้ความหมายว่าเป็น การเพิ่มการมีส่วนร่วม ที่ขยายวงไปยังประชาธิปไตยโดยตรงที่มีขนาดเล็ก และให้คุณค่ากับการสร้าง กระบวนการ ปรึกษาหารือสาธารณะ (Deliberative process) ที่มีส่วนช่วยพัฒนาความเป็นพลเมือง ทำให้พวกเขา สามารถตอบโต้กับปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและความไม่แน่นอนต่างๆ ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ (พัชรี สีโรรส, 2550) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงเป็นกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนที่ มีคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย หลักการให้เหตุผล (Reasoning) ระหว่างบุคคลซึ่ง แตกต่างจากการ ต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และหลักการกระทำที่เป็นเปิดเผยและเป็น สาธารณะ (Public act) ได้แก่ ในกระบวนการให้เหตุผลนั้น จะมีการให้เหตุผล การชั่งน้ำหนัก เหตุผล การยอมรับหรือไม่ รับเหตุผลต่างๆ ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย เป็นสาธารณะ ซึ่งแตกต่าง จากพฤติกรรม การไป ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นเรื่องลับของแต่ละบุคคล ประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือจึงเป็นการ สร้างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ ได้แก่ การปรึกษาหารือที่อาศัย การให้เหตุผล ประชาชน ต้องเตรียมพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนความคิดเห็น เพราะจำนนต่อเหตุผล แต่ การปรึกษาหารือทาง การเมืองก็มิได้มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนทางเลือก จะเป็นการเปิดโอกาสให้ ผู้ที่เข้ามาพร้อมทุกคนเข้า มาโดยมีสถานภาพเท่าเทียมกัน และความชอบธรรมของประชาธิปไตย แบบนี้ มาจากการให้เหตุผล และการชั่งน้ำหนักระหว่างเหตุผล ในแง่นี้การปรึกษาหารือสาธารณะ จึงเป็นการสร้างกระบวนการ เรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะและความเป็นไปได้ต่างๆ ในการแก้ปัญหาต่างๆ เป็นการ สร้างเวทีที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ซึ่งกันและกันจากการทบทวนความหมายของแนวคิดดังกล่าว แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงหมายถึงแนวคิดประชาธิปไตยที่ เน้นการใช้ใช้เหตุผลของพลเมืองที่มี เสรีภาพและมีความเสมอภาค ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะใน โครงสร้างที่เป็นทางการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เปิดพื้นที่ให้ตัว แสดงนอกภาครัฐ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม และกลุ่มประชาสังคม

ตลอดจนพลเมืองใน ระบอบประชาธิปไตย ที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในการเมืองสมัยปัจจุบัน ให้สามารถมีบทบาทใน กระบวนการตัดสินใจร่วมกับตัวแทนทางการเมืองโดยใช้เหตุผลร่วมกัน ซึ่งส่วนเสริมของระบอบ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน

2.3.3 รากฐานทางความคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นแนวคิดที่มุ่งที่จะเพิ่มคุณภาพของประชาธิปไตย โดยการเพิ่มธรรมาภิบาลและรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสังคมใช้เหตุผลสาธารณะ (Public use of reason) และการค้นหาความจริงอย่างไม่มีฝักฝ่าย (Impartial pursuit of truth) (Held, 2006: 232) รากฐานทางความคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ วางอยู่บนกรอบคิดที่ว่า ความชอบธรรมทางการเมือง จึงอยู่ที่การยอมรับในเรื่อง “การให้เหตุผลของสังคม” (Public justification) โดยเหตุผลต้องวางอยู่บน Rationality หรือ Reason ที่ยังสมเหตุสมผลในเชิงศีลธรรม ด้วย โดยสาธารณชนเองก็ยินดีที่จะรับฟังหรือยอมรับการนำเสนอความคิดและหลักการทางการเมือง ต่างๆ อย่างสมเหตุสมผลด้วยเช่นกัน ความสมเหตุสมผลที่สร้างความชอบธรรมทางการเมือง ไม่ได้เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้ปกครองไม่ใช่ผู้ที่อ้างว่าเป็นผู้รู้ดีที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถอ้างความเป็นผู้รู้และเจ้าของความรู้แต่เพียงผู้เดียว (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2549:80)

ในแง่นี้ หลักการเชิงคุณค่าที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นเรื่องของ การยอมรับในเหตุผลร่วมกันของสังคม (Public reason) (Dryzak, 2000: 169) และการเคารพซึ่งกันและกัน (Mutual respect) ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็คือ การแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน (Reciprocity) ซึ่ง Gutmann and Thompson เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว ทฤษฎีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ก็ยอมรับหลักการนี้ แต่ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใช้หลักการการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันเป็นแกนกลางของ ทฤษฎี

การแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน หมายถึง การที่พลเมืองจะต้องยอมรับฟังเหตุผลของคนอื่นๆ ในกฎหมายที่ผูกพันร่วมกัน และในนโยบายสาธารณะที่ร่วมกันบัญญัติ การที่ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการใช้หลักการการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันอย่างเข้มงวด ก็เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถแสวงหาข้อตกลงทางการเมืองบนพื้นฐานของหลักการที่ สามารถยอมรับร่วมกันแต่ การให้เหตุผลซึ่งกันและกัน (Mutual justification) ไม่ได้หมายถึงแค่การเสนอเหตุผลให้ ประชาชนคนอื่น ๆ หรือการเสนอเหตุผลที่พวกเขาต้องยอมรับ เช่น ในสถานการณ์ที่พวกเขา มี สถานภาพการ ต่อรองที่ต่ำกว่า แต่หมายถึงการให้เหตุผลที่สร้างข้อพิสูจน์ที่มีเหตุผลในการใช้ กฎหมายที่ผูกพันพวกเขาได้ ซึ่งไม่ใช่แค่การทำตามข้อกำหนดในกฎหมาย เพราะในกรณีที่ กฎหมายไม่มีความชอบธรรม ก็อาจนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ไม่ชอบธรรมอยู่ดี แต่ต้องมีการอ้างอิงถึง คุณค่าเชิงเนื้อหาบางประการด้วย

แม้ว่าหลักการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันจะเป็นคุณค่าพื้นฐานในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่ก็ไม่ใช่หลักการแรกๆ ที่นำมาซึ่งหลักการอื่นๆ แต่เป็นหลักการที่กำกับ (Regulatory

principle) เพื่อให้มีบทบาท 2 ประการ ได้แก่ การแนะนำให้คิดถึงความยุติธรรม และแสดงให้เห็น ความจำเป็นในการมีหลักการอื่นๆ เพื่อเติมเต็มในเนื้อหาทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น หลักการความเป็นสาธารณะ (Publicity) ความรับผิดชอบ (Accountability) เสรีภาพขั้นพื้นฐาน (basic liberty) โอกาสพื้นฐาน (basic opportunity) และโอกาสที่เป็นธรรม (Fair opportunity) ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการสร้างการยอมรับระหว่างกันนั่นเอง (Guttmann and Thompson, 2004: 18-19; 2003: 33-35)

นอกจากรากฐานทางความคิดที่อยู่บนฐานของเหตุผล และการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและ กันแล้ว เพื่อประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถดำเนินไปได้ ยังจำเป็นต้องมีหลักการว่าด้วย เสรีภาพและความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย หลักการว่าด้วย เสรีภาพและความเสมอภาคนี้ มีไว้เพื่อรับประกันว่า พลเมืองที่เข้าร่วมในประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือ จะมีเสรีภาพและได้รับโอกาสที่ยุติธรรมในการแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล มีผล โดยไม่ถูกบังคับ โดยใช้กำลัง หรือการบิดเบือนในลักษณะอื่นๆ อย่างเสมอภาคกัน และจาก การประยุกต์ใช้แนวคิด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในภาคปฏิบัติ เช่น ในคณะลูกขุนพลเมือง (Crosby and Nethercut, 2005) การทำโพลแบบปรึกษาหารือ (Fishkin and Farrar, 2005) หรือการ ประชุมเพื่อหาฉันทามติ (Hendriks, 2005) ซึ่งคัดเลือกผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือด้วยการ สุ่มเลือกจากประชาชน ทั่วๆ ไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นความเชื่อพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความเชื่อที่ว่าพลเมือง ธรรมดาๆ สามารถเข้ามาร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะที่ความ สลับซับซ้อนได้ ถ้าได้รับข้อมูล ข่าวสารที่เพียงพอ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกเน้นย้ำอย่างมากสถาบันที่ ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารืออย่างมูลนิธิแคทเทอริง (Kettering Foundation, 2010: online) ในสหรัฐอเมริกา โดย ในกระบวนการประชาเสวนา (Deliberative dialogue) ที่สถาบัน แคทเทอริงส่งเสริม เชื่อในบทบาท ของพลเมืองธรรมดาๆ ในกระบวนการปรึกษาหารือ และลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญ และผู้ที่มีความ คิดเห็นสุดโต่งอย่างองค์กรพัฒนาเอกชน ให้กลายเป็นเพียง แหล่งข้อมูลหนึ่งสำหรับผู้เข้าร่วม ปรึกษาหารือเท่านั้น (Hodge, 2010)

จากการศึกษาพัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในสวนที่ผ่านมา จะเห็น ได้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือพัฒนาอยู่บนอุดมคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ มีเสรีภาพ ความเสมอภาค และการใช้เหตุผลจึงเป็นหลักการพื้นฐานของสังคม ประชาธิปไตยตามอุดม คติดังกล่าว แต่เมื่อประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถูกนำมาปฏิบัติการใน บริบทที่ไม่เป็น ประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งอาจมีหลักการบางอย่างขาดหายไป ก็อาจจะมีผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ออกไป หรือจำเป็นต้องมีเงื่อนไขบางประการเพื่อให้สามารถผลักดันให้เกิด ประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือในโลกแห่งความเป็นจริง ทั้งนี้จะได้อภิปรายต่อไปในหัวข้อ 2.4

2.3.4 เจื่อนไขที่สนับสนุนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

โดยทั่วไป แม้ว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือที่ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจทั้งหมด แต่ก็มักถูกวิจารณ์ว่า ละเลยการพิจารณาความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจในสังคม อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเพื่อเสนอ แนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่มีพลัง (Empowered Participatory Governance-EPG) ซึ่ง Fung and Wright (2003) พัฒนาจากการศึกษาการปรึกษาหารือในกรณีศึกษา 4 แห่งคือ การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเมืองพอร์ต อเลเกอร์ ประเทศบราซิล การปรึกษาหารือ สาธารณะเพื่อปฏิรูประบบการศึกษาและตำรวจในเมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา และการ วางแผนอนุรักษ์พื้นที่สิ่งแวดล้อม (Habitat Conservation Planning) เขาเสนอว่า เจื่อนที่จำเป็นต่อ การพัฒนาสถาบันทางการเมืองแบบ EPG คือ การที่ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีอำนาจไม่แตกต่างกัน กันมากนัก จะทำให้สามารถปรึกษาหารือกันได้ ความเท่าเทียมกันในเชิงอำนาจนี้ มีนัยถึง ทรัพยากรด้านอื่นๆ ที่สนับสนุนกระบวนการปรึกษาหารือด้วย เช่น เขายกตัวอย่างการที่ประชาชน ในเมืองเกอเรลา อินเดีย มีอัตราการรู้หนังสือสูง จึงช่วยสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ ในกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณในรัฐเกอเรลา อย่างไรก็ตาม เขาถูกวิจารณ์ในเรื่องนี้ว่า ไม่ให้ ความสำคัญของความแตกต่างเชิงอำนาจ และอาจจะเกินเลยไปที่จะประเมินว่าการปรึกษาหารือ ว่ามีสมรรถนะในการลดผลกระทบของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันได้ (Cohen and Rogers, 2003: 241)

อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว Fung and Wright (2003) เสนอไว้ในปัจฉิมบทของหนังสือเล่มเดียวกันว่า เพื่อให้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถจัดการกับความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงอำนาจของแต่ละฝ่าย เขาเสนอว่า ใน EPG จำเป็นต้องมีการสร้างอำนาจถ่วงดุล ในแบบร่วมมือกัน (Collaborative Countervailing Power) ซึ่งตรงข้ามกับอำนาจถ่วงดุลแบบปรปักษ์ (Adversarial countervailing power) ซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อต่อสู้และเอาชนะฝ่ายตรงข้ามและเป็นสิ่งที่มี อยู่แล้วในระบบการเมืองปัจจุบัน โดยอำนาจถ่วงดุลนี้อาจมีที่มาจาก

- (1) กลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่น (Locally organized adversarial entities)
- (2) ผู้นำทางการเมืองที่เห็นคุณค่าของการปรึกษาหารืออย่างมีส่วนร่วม (Participatory Collaboration)
- (3) กลุ่มผลประโยชน์แบบเดิม (Traditional adversarial organizations) ที่ มีการเปลี่ยนแปลง แบบค่อยเป็นค่อยไป

ในแง่หนึ่งจึงจะเห็นได้ว่า เพื่อให้การปรึกษาหารือใน EPG ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ นักทฤษฎีได้พิจารณาปัจจัยเรื่องอำนาจเข้ามาแก้ปัญหาเชิงทฤษฎีดังกล่าว แต่ก็เป็นการสร้างนิยาม ของอำนาจในความหมายใหม่ที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมากขึ้น

นอกจากเงื่อนไขเชิงอำนาจข้างต้นแล้ว การปรึกษาหารือจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อบรรลุเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 เงื่อนไขสภาพแวดล้อมการปรึกษาหารือที่ไม่มีลักษณะเผด็จการ อันเป็นข้อจำกัดในกระบวนการปรึกษาหารือ ดังนั้นจึงไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง สามารถรักษาความได้เปรียบทางอำนาจที่ไม่เหมาะสมได้ต่อไป ประการที่ 2 เงื่อนไขของความ เสมอภาคเท่าเทียมกัน ในบริบทของทฤษฎีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยได้เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะในการปรึกษาหารือ สิทธิในการมีส่วนร่วม หรือการลงคะแนนเสียงก็ตาม Bahman เสนอว่า เงื่อนไขนี้จะเป็นตัวกำหนดให้ผลลัพธ์อันชอบธรรมนั้นเป็นอิสระจากความไม่เสมอภาคในทรัพยากร ความสามารถและตำแหน่งทางสังคม และประการสุดท้าย การปรึกษาหารือนั้นจะเป็น ประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ เมื่อมีลักษณะเป็น “สาธารณะ” ทั้งแบบที่สาธารณชนรับรู้ข้อตกลง ทั้งหมด และเมื่อบรรทัดฐานการสนทนาทำให้ผู้พูดทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการอภิปรายอย่างมีประสิทธิภาพ (Bohman, 1996) นอกจากนี้ เงื่อนไขในทางปฏิบัติที่สำคัญคือ ผู้มาปรึกษาหารือได้รับ ข้อมูลเป็นอย่างดี มีทรัพยากรที่เท่าเทียมกันโดยเปรียบเทียบ และรับฟังความเห็นของคู่ต่อสู้อย่างจริงจัง (Gutmann and Thompson , 2004:11)

นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขอื่นๆ ที่สนับสนุนประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออีกดังนี้ (Weeks, 2000)

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง (broad public participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งเงื่อนไขที่จำเป็นและเป็นเป้าหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากเป้าหมายของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือการได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อฟื้นฟูวัฒนธรรมของพลเมือง ปรับปรุงธรรมชาติของวาทกรรมสาธารณะ และสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพในปัญหาที่กำลัง เผชิญอยู่ ภายใต้เงื่อนไขนี้จึงครอบคลุมถึงการมีประชาสังคมที่เข้มแข็งซึ่งจะก่อให้เกิดการฟื้นฟู วัฒนธรรมของพลเมืองด้วย

การวินิจฉัยจากสาธารณะที่มีวิจารณญาณ (Informed public judgment) เงื่อนไขนี้เน้นความสำคัญของการได้รับข้อมูลอย่างรอบด้าน จนประชาชนที่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับ องค์ประกอบของปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของปัญหา ผลลัพธ์และการ แลกเปลี่ยนที่เชื่อมโยงกับทางเลือกนโยบายอื่นๆ และสามารถสามารถใช้เหตุผลในการสร้าง ข้อตกลงร่วมกันได้

โอกาสในการปรึกษาหารือ (Opportunities for deliberation) การปรึกษาหารือคือการกระทำบนฐานข้อมูล เป็นการใช้ความเฉลียวฉลาดในการสร้างสรรค์ และการประเมินเชิงคุณค่าที่นำไปสู่การวินิจฉัยส่วนบุคคล ความท้าทายจึงเป็นเรื่องของการออกแบบกระบวนการที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการปรึกษาหารือ โดย Yankelevich (1991 cited in Week, 2000) เชื่อว่า สามารถกระตุ้นการปรึกษาหารือได้โดยอาศัยกิจกรรมที่มีโครงสร้างที่ให้

ทางเลือก ให้ข้อมูลพลเมืองเกี่ยวกับทางเลือก ผลลัพธ์และกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายที่มีเหตุผล และก่อให้เกิดการวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม Week ให้ข้อสังเกตไว้ว่า แม้ว่า การอภิปรายแบบซึ่งหน้าจะ ทำให้เกิดการปรึกษาหารือ แต่การไม่มีการอภิปรายก็ไม่ได้ขัดขวางความเป็นไปได้ของการ ปรึกษาหารือ ถ้าพลเมืองมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ ต้นทุน ผลลัพธ์และข้อแลกเปลี่ยนอย่าง เพียงพอที่จะทำให้เกิดการวินิจฉัยอย่างมีเหตุผล และสรุปไว้ว่า การอภิปรายแบบซึ่งหน้าช่วยให้ เกิดการปรึกษาหารือได้อย่างมีพลัง แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นจนขาดไม่ได้

นอกจากเรื่องของการออกแบบเชิงกระบวนการตามนัยของ Weeks ข้างต้น การให้โอกาส ในการปรึกษาหารือในเชิงพื้นที่ ยังน่าจะหมายถึงมีปริมาณพลสาธารณะที่กว้างขวาง และมีเสรีภาพ พอดีให้เกิดการแลกเปลี่ยนเหตุผลระหว่างฝ่ายต่างๆ ในสังคมด้วย

ผลลัพธ์ที่น่าเชื่อถือ (Credible results) เพื่อให้ข้อสรุปของการปรึกษาหารือมีพลัง จำเป็นต้องทำให้การให้ข้อมูลต่อพลเมืองมีคุณภาพ ทั้งในด้านวิธีการเก็บข้อมูลที่ดี มีวิธีการที่หลากหลาย และวิธีการหลักจะต้องมีความแม่นยำในระดับสูง และจะต้องง่ายต่อการสื่อสารไปยัง สื่อสารมวลชนและสาธารณะด้วย

ท้ายที่สุด จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกา บราซิลและอินเดีย ด้วยแนวคิด การเสริมพลังของการบริหารจัดการแบบปรึกษาหารือ (Empowered Participatory Governance : EPG) ซึ่งประกอบด้วยใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในฐานะ 1 ใน 3 หลักการ¹⁴ Fung and Wright (2003: 20-23) เสนอสมมติฐานเกี่ยวกับรูปแบบของสถาบันทางการเมืองที่สะท้อนหลักการของ EPG ที่จะประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ ซึ่งอาจนับว่าเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ ดังนี้ การกระจายอำนาจ (Devolution) หรือมีการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจสาธารณะเพื่อเสริมพลังให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยที่ยังมีการกำกับและจากอำนาจส่วนกลาง (Centralized supervision and coordination) และการที่รัฐยังคงมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง (State-centered not voluntaristic) โดยจากกรณีศึกษาทั้ง 4 เขาพบว่า แรงผลักดันเพื่อให้เกิดการสร้างกระบวนการปรึกษาหารือมาจากกลไกภายนอกที่พยายามเข้ามาใช้และเปลี่ยนแปลงสถาบันของรัฐในการ บริหารจัดการเช่นในกรณีที่พรรคฝ่ายซ้ายเข้ามาสร้างกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ร่วมในปอร์โต อเลเกร ประเทศบราซิล และรัฐเคอเรลา ในประเทศอินเดีย แม้กระทั่งในกรณีของ การผลักดันให้

¹⁴ หลักการของ EPG ที่ Fung and Wright เสนอมี 3 ประการคือ ความเป็นรูปธรรมของการปฏิบัติ (Practical orientation) การมีส่วนร่วม ร่วมจากล่างขึ้นบน (Bottom-up participation) และการปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกร่วมกัน (deliberative solution generation) รายละเอียดดูใน Fung and Wright, 2003: 16-20.

เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนและตำรวจในชิคาโก สหรัฐอเมริกาก็เป็น การผลักดันจาก กลไกภายนอก เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการ ปรัชญาหรือ โดยที่รัฐ ยังคงมีบทบาทเป็นศูนย์กลาง สมมติฐานเกี่ยวกับรูปแบบของสถาบันทาง การเมืองประการสุดท้าย ของเขาจึงยังคงให้รัฐเป็นศูนย์กลางในการปฏิรูปกระบวนการ ปรัชญาหรือและสถาบันต่างๆ ที่อยู่ ภายนอกรัฐสามารถเข้ามาผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ในการปรัชญาหรือที่เกิดขึ้นภายใน กระบวนการตัดสินใจของรัฐ

ภายใต้สมมติฐานของ Fung and Wright ข้างต้น คงไม่มีข้อกังขาเกี่ยวกับลักษณะของ สถาบันทางการเมืองที่มีกระจายอำนาจและมีการกำกับจากรัฐบาลกลางเพื่อให้มีการบริหาร จัดการที่ มีความรับผิดชอบและโปร่งใส อันจะช่วยสนับสนุนการปรัชญาหรือในกระบวนการ ประชาธิปไตย แต่ ในส่วนของลักษณะประการสุดท้ายที่ยังคงให้รัฐเป็นศูนย์กลางนั้น ยังไม่อาจเป็น ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ในบริบทของสถาบันทางการเมืองแบบอื่น การให้รัฐเป็นศูนย์กลางจะช่วย สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรค ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน บริบทของรัฐรวมศูนย์อย่างเช่น ประชาธิปไตยไทย

2.3.5 ข้อจำกัดของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือ

ประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือ มีข้อจำกัดที่เป็นข้อจำกัดเชิงเนื้อหา โดยข้อจำกัดในเชิง เนื้อหา หมายถึงประเด็นที่ไม่สามารถนำมาถกเถียงอย่างเป็นสาธารณะ ได้ ได้แก่ เรื่อง “ส่วนตัว” (Private) ประเด็นเป้าหมายทางอภิปราย ประเด็นทางศาสนา และ ศีลธรรมอื่นๆ ที่ตั้งอยู่บน รากฐานทางศาสนา (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2549) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ศรัทธาแบบผิดๆ (bad faith) ของประชาชน เรื่องที่หาค่าไม่ได้ (Indeterminacy) ทั้งยังรวมถึงประเด็น การเมืองเรื่องอัต ลักษณ์ซึ่งคนกลุ่มน้อยมีศักยภาพในการสื่อสารและใช้เหตุผลน้อยกว่า จึงมักถูก ครอบงำจากคนส่วน ใหญ่ นอกจากนี้ ในบางกรณีประชาชนยังอาจจะพบว่า รูปแบบการ ปรัชญาหรือไม่เหมาะสมกับ ความมุ่งหมายทางการเมืองของเขา เพราะทำให้พวกเขาอ่อนแอกว่า และการปรัชญาหรือก็ไม่สามารถพาพวกเขาไปค้นหาข้อตกลงร่วมได้ (Simon, 1999)

นอกจากนี้ เรื่องที่ถือว่าเป็นที่ยอมรับกันแล้วในหมู่สาธารณชน ก็ไม่จำเป็นต้องนำมา ปรัชญาหรือกัน เช่น เสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน หรือประเด็นที่เป็นกรอบคิดหรือปรัชญาพื้นฐานที่ ถือว่าเป็นสิ่งต้องยอมรับตายตัวอยู่แล้ว เป็นต้น (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2549: 80-81)

นอกจากข้อจำกัดเชิงเนื้อหาข้างต้นแล้ว แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรัชญาหรือยังถูก วิพากษ์วิจารณ์จากนักสังคมวิทยาเรื่องความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในท่ามกลางสังคมแบบสมัยใหม่ ที่ มีวัฒนธรรมและค่านิยมที่แตกต่างหลากหลายซึ่งทำให้การสร้างข้อตกลงระหว่างกลุ่มเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ความสลับซับซ้อนในสังคมยังเป็นอุปสรรคของการปรัชญาหรือ แบบเห็นหน้ากัน (Face-to-face deliberation) ในประเด็นร่วม และที่สำคัญ ความไม่เสมอภาคในสังคม และอุดมการณ์และ

ค่านิยมในระดับชุมชน ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการปรึกษาหารือ ด้วย (Bohman, 1996: 2 cited in Owen, 2001: 118) โดยเงื่อนไขสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณา เพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวคือ คุณภาพของพลเมืองในการปรึกษาหารือ (Owen, 2001: 124) และข้อจำกัดที่ชัดเจนที่สุดคือ การปรึกษาหารือจำเป็นต้องใช้เวลาและพลังงาน รวมถึงทรัพยากร จำนวนมาก จึงอาจถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อประเมินจากต้นทุนและ ระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น (Dryzek, 2000:174) โดยนักวิชาการบางคนตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าการมีส่วนร่วม ในการปรึกษาหารือไม่สามารถ ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นได้ ก็อาจมีคำถามได้ว่า มีเหตุผลเพียง พอที่จะเพิ่มต้นทุนเพื่อการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือหรือไม่ (Olson, 1965 cited in Van Mill, 2006: 24)

อย่างไรก็ดี ภายใต้ความสลับซับซ้อนของสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็นเรื่องยากที่จะ สร้างเงื่อนไขที่สนับสนุนต่อการปรึกษาหารือได้อย่างสมบูรณ์ นักคิดบางคนจึงลดระดับความ คาดหวัง จากฉันทามติในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้เหลือเพียง การบรรลุข้อตกลงร่วมที่ ผู้เข้าร่วมทุกคนเห็นชอบร่วมกันในการทำกิจกรรม (workable agreement) แม้ว่าจะมีเหตุผลที่แตกต่างกันก็ตาม ดังตัวอย่าง การที่นักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม และบริษัทเอกชนเห็นชอบกับการลดมลพิษ โดยมี เหตุผลที่แตกต่างกัน ในขณะที่บริษัทเอกชนสนใจเรื่องการจัดการของเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่นัก กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมสนใจปัญหาผลกระทบต่อสุขภาพ และเหตุผลด้าน สิ่งแวดล้อม แต่ก็สามารถ สื่อสารวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่าย และนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันในการลด มลพิษได้ (Dryzek, 2000: 170 cited in Scholz, 2002: 749)

การลดระดับฉันทามติมาสู่ข้อตกลงที่สามารถปฏิบัติได้ข้างต้น อยู่บนพื้นฐานการยอมรับ ข้อจำกัดเรื่องลักษณะเชิงขัดแย้งในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ ที่ Chantal Mouffe เสนอ (Agonistic pluralisms) - ทฤษฎีประชาธิปไตย (รวมทั้งประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ - ผู้วิจัย) จึง จำเป็นต้องยอมรับลักษณะเชิงขัดแย้งที่ไม่สามารถกำจัดได้ รวมถึงความเป็นไปไม่ได้ในการบรรลุ ฉันทามติที่มีเหตุผลที่ครอบคลุมอย่างเต็มที่ และเสนอว่า รูปแบบของประชาธิปไตยในความหมาย ของ “พหุนิยมที่เป็นปฏิปักษ์” (Agonistic pluralism) ซึ่งจะช่วยให้สามารถเห็นภาพการทำทลาย การเมืองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันได้ดีกว่า (Mouffe, 2000)

2.3.6 ตัวอย่างของกระบวนการตัดสินใจที่ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแนวคิดที่อยู่ในระหว่าง การ พัฒนา ในขณะที่นักคิดกลุ่มหนึ่งพยายามพัฒนาเนื้อหาของทฤษฎี นักทฤษฎีอีกกลุ่มหนึ่งได้ พยายาม นำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้กับปฏิบัติการในสังคม โดยการพัฒนา เครื่องมือ ต่างๆ ที่สะท้อนถึงหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่สำคัญ ได้แก่ คณะ ลูกขุนพลเมือง การทำโพลแบบปรึกษาหารือ การประชาเสวนา และการประชุมเพื่อหาฉันทามติ

คณะลูกขุนพลเมือง (Citizens juries) เป็นเทคนิคที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา มาตั้งแต่ทศวรรษ 1970s พัฒนาขึ้นโดย Ned Crosby ที่พยายามนำวิธีการนี้ไปใช้อย่างแพร่หลายในด้านการเกษตร น้ำ และนโยบายสวัสดิการ ในระดับมลรัฐ และนโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุขในระดับชาติ การจัดสรรงบประมาณของประเทศ และแม้ว่าคณะลูกขุนพลเมืองจะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการพัฒนา แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่ก็ได้รับการนิยามว่า แนวคิดเรื่องคณะลูกขุนพลเมือง แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในการสร้างสถาบันของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ ทั้งในเรื่องความครอบคลุม การปรึกษาหารือและความเป็นพลเมือง (Smith and Corinne, 2000)

การจัดกระบวนการแบบนี้ จะมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมจำนวน 12-24 คน ที่จะทำตัวเป็นคณะลูกขุน (juries) เป็นเวลาหลายวัน สำหรับการพิจารณาแต่ละกรณี จะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น ผู้ที่ถูกคัดเลือกเป็นลูกขุน จะเป็นตัวแทนระดับย่อยของชุมชน (Microcosm of the community) ได้แก่ จากหมู่บ้าน เมืองและประเทศ โดยเป็นตัวแทนของอายุ เพศ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย คณะ ลูกขุนจะนั่งฟังการให้การของพยานฝ่ายต่างๆ ที่มาให้การ เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่จะให้แง่มุมทางเทคนิควิชาการ เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการจัดคณะลูกขุนพลเมืองก็เพื่อต้องการสร้างความสมดุล ทั้งในด้านผู้เข้าร่วมเป็น คณะลูกขุน พยาน การใช้เวลาให้ปากคำของแต่ละฝ่าย เป็นต้น หลังจากรับฟังคำให้การอย่างทั่วถึงแล้ว จะมีการถกเถียงโดยใช้เหตุผลและมีการลงคะแนนเสียงในหมู่คณะลูกขุน (Crosby and Nethercut, 2005) คณะลูกขุนพลเมือง จึงเป็นสะท้อนให้เห็นหลักการของประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือ ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อในพลเมืองธรรมดาๆ ที่มาจากการสุ่มเลือกการใช้เหตุผลและ ข้อมูลในการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียม

ปัจจุบันการใช้คณะลูกขุนพลเมืองแพร่หลายอยู่ในหลายประเทศ ตั้งแต่อังกฤษ สวีเดน เอสโตเนีย เนเธอร์แลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา บางเมืองในอินเดีย ออสเตรเลีย บราซิล นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ครอบคลุมขอบเขตตั้งแต่เมืองเล็กๆ ไปจนถึงปัญหาระหว่างประเทศ อย่างการจัดการลุ่มน้ำ ในสวีเดน เอสโตเนีย และเนเธอร์แลนด์ เนื้อหาที่ทั้งที่เป็นการสร้างวิสัยทัศน์การพัฒนาเมืองใน มุมกว้าง การวางแผนงบประมาณของเมืองหรือหาคำตอบเฉพาะเรื่องอย่างปัญหาอาหารดัดแปลงพันธุกรรม และในประเทศอังกฤษ รัฐบาลกอร์ดอน บราวน์ก็รับไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย “new politics” (Jefferson Center, 2010: online)

หน่วยการวางแผน (Planning cell) มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า เพราะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล จะมีผู้เข้าร่วมจำนวน 25 คน โดยประมาณ คัดเลือกตัวแทนกลุ่มต่างๆ โดยการสุ่มเลือก เพื่อให้มาร่วมกิจกรรมในการเสนอทางแก้ปัญหาเชิงนโยบายหรือวางแผน เป็น ระยะเวลาประมาณ 4 วัน 1 สัปดาห์ คณะผู้จัดจะแบ่งห้องวางแผนออกเป็น 6-10 ห้องเพื่อทำ กิจกรรมในแต่ละ

วัน กิจกรรมจะมีประมาณ 16 กิจกรรม ซึ่งแปลงมาจากประเด็นที่ต้องการการ ถกเถียง เช่น การ จัดสรรงบประมาณ การป้องกันผู้บริโภค เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้จะทำใน 4 วัน เช่น การให้ข้อมูล มุมมองจากนักการเมือง นักวิชาการ ชุมกิจและภาคประชาชน กิจกรรมทั้ง 16 กิจกรรมจะมีโครงสร้าง เหมือนๆ กันและจัดเวลาแต่ละห้องให้เหลื่อมๆ กัน เพื่อประหยัดเวลาและ ค่าใช้จ่ายในหมวดวิทยากร ในการทำงานจะมีผู้ประสานการดำเนินการสนทนา (Moderators) 2 คน เป็นชายและหญิงอย่างละ 1 คน ทำหน้าที่เรียนรู้ปัญหาที่ถูกส่งเข้ามาให้จากคณะกรรมการการจัด และหาทางออกอื่นๆ สำหรับ ปัญหาดังกล่าว ภายใน 4 วันที่มีการเรียนรู้และข้อมูลข่าวสารที่ ถ่ายทอด ทำให้ผู้ที่มาร่วมทำความเข้าใจกับตัวปัญหา และผลสุดท้ายจะนำไปสู่ข้อเสนอและคำแนะนำต่างๆ มีการประเมินข้อเสนอแนะ และนำเสนอต่อคณะกรรมการการจัดและหาทางออกอื่นๆ ในรูปของ “รายงานของประชาชน” (Dienel, Hendrik, 2004)

การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (Deliberative polling) เป็นวิธีการที่พัฒนาโดย James Fishkin ซึ่งออกแบบบนพื้นฐาน ความเสมอภาคทางการเมืองและการปรึกษาหารือ โดยความ เสมอภาคทางการเมือง หมายถึง การพิจารณาความชอบ (Preferences) ของทุกคนอย่างเสมอภาค ส่วนการปรึกษาหารือหมายถึง กระบวนการอภิปรายที่ประชาชนจะชั่งน้ำหนักของ ข้อเสนอต่างๆ ที่ เกิดขึ้น คุณภาพของการปรึกษาหารือขึ้นอยู่กับ ความสมบูรณ์ในการเสนอประเด็นจากทุกฝ่าย ข้อมูล ที่มีความแม่นยำในเชิงเหตุผล ความมีสำนึกในการตัดสินใจ (Conscientiousness) ซึ่งประชาชนที่เข้า ร่วมในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ บนพื้นฐานของความดีงาม (Merit) และความ หลากหลายของทัศนะของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รูปแบบการคัดเลือกผู้เข้าร่วมสำรวจ ความคิดเห็น แบบปรึกษาหารือเหมือนกับคณะลูกขุนพลเมืองและหน่วยการวางแผน โดยมาจาก การสุ่มเลือกโดย พิจารณาความครอบคลุมของภูมิหลัง ความแตกต่างทั้งในด้านพื้นที่ ลักษณะ ประชากร โครงสร้างของ กระบวนการสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ ประกอบด้วย การ อภิปรายกลุ่มย่อยโดยมี ผู้ดำเนินการอภิปรายที่มีประสบการณ์ และการให้ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ ในเวทีใหญ่ ที่ผู้เข้าร่วมมี โอกาสซักถาม และการสำรวจความคิดเห็นในขั้นสุดท้าย โดยหลักการ ผู้เข้าร่วมกระบวนการจะมี โอกาสในการทบทวนสิ่งที่ฟังมาจากเวทีใหญ่ก่อนจะตัดสินใจตอบแบบสำรวจ การให้ข้อมูลกับ ผู้เข้าร่วมอย่างรอบด้านจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในบางกรณีอาจมีการให้ข้อมูล กับผู้เข้าร่วมเพื่อเป็นการ เตรียมการล่วงหน้าอีกด้วย (Fishkin and Farra, 2004)

ในปัจจุบัน การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (Deliberative polls) กระจายไป มากกว่า 13 ประเทศ ได้แก่ ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาร์เจนตินา บราซิล บัลแกเรีย จีน สหภาพ ยุโรป กรีซ ฮังการี อิตาลี ญี่ปุ่น ไอร์แลนด์เหนือ โปแลนด์และอังกฤษ ขอบเขตของการดำเนินการมี ตั้งแต่ระดับ county เมืองไปจนถึงภูมิภาคอย่าง EU ประเด็นที่ใช้มีตั้งแต่การเลือกผู้สมัครของพรรค

การเมือง การแก้ปัญหาสังคม การเมือง หรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (The Center for Deliberative Democracy, 2010; online)

การประชาเสวนา (Deliberative dialogue) เป็นการจัดเวทีสาธารณะเพื่อสนทนาที่มีวัตถุประสงค์ให้เป็นเวทีสาธารณะเพื่อการคิดร่วมกัน (Thinking together) เพื่อตอบคำถามว่า “เราควรทำอะไรกับปัญหานั้น” เป้าหมายจึงมิใช่เพื่อค้นหาคำตอบว่า ทางออกของเรื่องนั้นคืออะไร แต่ต้องการให้มาร่วมกันสำรวจดูทางที่ว่าจะเป็นไปได้มากที่สุดในการแก้ปัญหานั้น เนื่องจาก เป้าหมายของการประชาเสวนาหาทางออกเป็นการมาคิดร่วมกัน ทำให้ต้องฟังอย่างตั้งใจว่า ผู้อื่น ที่มาร่วมวงสนทนานั้น มีความคิดอะไร เพื่อจะดูว่ามีอะไรใหม่ๆ ทั้งด้านความคิด ทั้งด้านมุมมองเพื่อหาจุดที่จะเห็นร่วมกัน แน่ใจว่า อาจจะยังแก้ปัญหาไม่ได้ แต่อย่างน้อยทำให้เกิดความเข้าใจ ร่วมกัน ซึ่งเป็นกลุ่มทางสำคัญในการแนวไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาต่อไป หัวใจของการจัดประชาเสวนาหาทางออกคือการมีผู้ดำเนินการสนทนาที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใด ที่จะคอยค้นหาจุดเหมือนกัน ของแต่ละคน เพื่อเปลี่ยนความคิดจาก “ปัญหาของฉัน” มาเป็น “ปัญหาของเรา” และ “พวกเราจะ หาทางออกในเรื่องนั้นอย่างไร” จึงเป็นการสนทนาที่พยายามฟังถึงเหตุผลของแต่ละฝ่าย และหา จุดที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา การจัดประชาเสวนาสามารถจัดตั้งตั้งแต่ขนาดเล็ก ประมาณ 10 คนต่อ กลุ่มไปจนถึงเป็นพันคน โดยแบ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ (Hodge, แพลโดย วันชัย วัฒนศัพท์ และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2550 อ้างถึงใน พัชรี สีโรรส, ม.ป.ป.)

ปัจจุบันการประชาเสวนา (Deliberative dialogue) มีการใช้อย่างแพร่หลายมาก โดยเฉพาะในการสร้างทางเลือกนโยบายสาธารณะ ที่ชัดเจนคือการพัฒนาโยบายสาธารณะใน สหรัฐอเมริกา โดยจาก Website National Issues Forum (2010: online) พบว่ามีประเด็นที่ได้มาจาก การทำประชาเสวนามากกว่า 80 เรื่อง ครอบคลุมตั้งแต่ประเด็นการพัฒนาเด็ก ครอบครัว สิทธิ พลเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ พลังงานและสิ่งแวดล้อม การเมืองการปกครอง ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ โดยขอบเขตการประชาเสวนามีตั้งแต่ระดับ County จนถึงมลรัฐ นอกจากนี้ การ ประชาเสวนายังแพร่หลายไปอีกหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย แต่ยังไม่มีการรวบรวมสถิติ อย่างชัดเจน

จากตัวอย่างของกระบวนการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือข้างต้น สะท้อนให้เห็นลักษณะร่วมของการออกแบบกระบวนการปรึกษาหารือ ที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและ ความเท่าเทียมกันในการเลือกผู้เข้าร่วม ด้วยการสุ่มเลือกพลเมืองธรรมดาๆ มาร่วมปรึกษาหารือ ให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลผู้เข้าร่วมอย่างรอบด้าน ลดบทบาทของผู้เชี่ยวชาญเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล และเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมปรึกษาหารือได้มีโอกาสในการใช้เหตุผลใคร่ครวญ ปรึกษาหารือจน นำไปสู่การตัดสินใจ การใช้กระบวนการปรึกษาหารือในลักษณะเช่นนี้ในขอบเขตที่กว้างใหญ่ขึ้น จึงเป็นไปได้ยาก และเพื่อให้สามารถใช้กระบวนการปรึกษาหารือในบริบทที่กว้างขวางขึ้นได้ มีการ ประยุกต์ใช้กระบวนการปรึกษาหารือโดยผสมผสานกระบวนการมีส่วนร่วมหลายรูปแบบ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การ

ประชุมระดับชุมชนที่กระจายตามพื้นที่ที่สุ่มเลือกพลเมืองธรรมดาๆ มาร่วมประชุม โดยมีการให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบายและทางเลือกนโยบายผ่านสื่อหลายรูปแบบ เช่น หนังสือพิมพ์ จุลสาร และเมื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการได้รับข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ ก็มีการสำรวจความคิดเห็นอีกครั้ง และนำผลการสำรวจความคิดเห็นมาพิจารณาในการประชุมเพื่อ ตัดสินใจของฝ่ายนโยบาย และนำผลการตัดสินใจส่งกลับไปยังกระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะอีกครั้ง หลักการสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือในขอบเขตที่กว้างขวางนี้ โดยยังคงไว้ซึ่งหลักการสำคัญในที่ให้พลเมืองธรรมดาๆ มีส่วนในกระบวนการปรึกษาหารือในกิจการสาธารณะ โดยมีการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอต่อจนผู้เข้าร่วมกระบวนการสามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล ตัวอย่างของกระบวนการปรึกษาหารือขนาดใหญ่นี้ ปรากฏในกระบวนการตัดสินใจแบบ มีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติงบประมาณของเมืองยูจีน มลรัฐออเรกอน เมืองซาคราเมนโต มลรัฐ แคลิฟอร์เนีย และฟอร์ทคอลลินส์ มลรัฐโคโลราโด ประเทศสหรัฐอเมริกา (Weeks, 2000)

นอกจากกระบวนการปรึกษาหารือแบบซึ่งหน้า (Face-to-face) ข้างต้น ยังมีนักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือบางคน เห็นว่า การสนทนาทางอินเทอร์เน็ต (Online dialogue) เป็นการเปิดช่องทางการสนทนาทางอินเทอร์เน็ตก็เป็นกระบวนการปรึกษาหารือด้วย (Bonner et al., 2005) เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการมีส่วนร่วมอื่นๆ การสนทนาแบบนี้มีลักษณะไม่เป็นทางการ มีเวลามากพอที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมสนทนาได้เข้าใจมุมมอง ปัญหาของคนอื่นๆ ได้ นอกจากนั้น ผู้เข้าร่วมสามารถเข้ามาได้ตามความสะดวก เมื่อไรก็ได้ สิ่งที่ดีก็คือ มีข้อมูลมากและหลากหลาย ทำให้ประชาชนที่เข้ามาสามารถเรียนรู้ได้ ทุกคนที่เข้ามารวมทั้งผู้กำหนดนโยบายตลอดจน ประชาชนธรรมดาๆ มีสถานะเท่าเทียมกัน และสามารถร่วมกระบวนการปรึกษาหารือโดยอิสระ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นกันและกัน แม้จะมีผู้เข้าร่วมมากมายและขนาดใหญ่ แต่กระบวนการนี้ทำให้ทุกคนรู้สึกว่าเขาสามารถเข้ามาร่วมได้โดยตรงและกำลังพูดคุยกันอย่างส่วนตัว การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ทบทวนและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายได้พูดคุยกับประชาชน และประชาชนได้สนทนาและให้ข้อมูลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตจึงเป็นการเปิดเวทีสนทนาโต้ตอบโดยใช้เหตุผลประกอบการถกเถียง อย่างไรก็ตาม ในการทำให้การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตมีประสิทธิภาพ ผู้จัดทำต้องแสดงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการจัดแต่ละครั้งอย่างชัดเจน มีการประกาศกฎกติกาในการ เข้าร่วมตั้งแต่เริ่มจัดทำ และต้องมีผู้ดำเนินรายการ (Moderator) เพื่อระดมการสนทนาโต้ตอบไม่ ออกประเด็นเกินไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสนทนาทางอินเทอร์เน็ตจะมีจุดเด่นในหลักการเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อย่างเสมอภาค และแม้ว่าผู้จัดจะพยายามกำหนดกติกาให้มีการลงทะเบียนสมาชิก

แต่ปัญหาที่สำคัญกว่านั้นคือ ความรับผิดชอบของผู้ร่วมสนทนา และอำนาจในการกำหนดประเด็นที่ยังอยู่ในมือของ Moderator อยู่ดี และน่าเสียดายว่าโดยพื้นฐานแล้ว การสนทนาทางอินเทอร์เน็ตยังถูกวิจารณ์เรื่องความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าว ด้วย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้ที่สามารถใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตกับประชาชน ในภาพรวม (Beetham, 2006: 154)

2.3.7 ความชอบธรรมของ “กระบวนการตัดสินใจในประชาธิปไตยปรึกษาหารือ”

ในเบื้องต้น การกล่าวอ้างความชอบธรรมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาจาก การสร้างกระบวนการตัดสินใจ ที่มีความครอบคลุมของผู้ที่ได้รับผลการตัดสินใจ สามารถเข้ามาร่วมปรึกษาหารือโดยใช้เหตุผลได้อย่างมีเสรีภาพ และเท่าเทียมกัน นักทฤษฎีประชาธิปไตย ปรึกษาหารือ กระแสหลัก เน้นการออกแบบเชิงสถาบัน กลไกเชิงกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ และ กระบวนการสามารถรับประกันได้ว่า จะสามารถทำให้ผู้เข้าร่วมที่มีความครอบคลุมในกระบวนการ มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะเห็นได้ตัวอย่างแนวคิดของ Manin ที่ มองว่า ที่มาของความชอบธรรมของประชาธิปไตยปรึกษาหารือไม่ได้มาจากเจตจำนงของปัจเจก บุคคลที่กำหนดไว้แล้ว แต่มาจากกระบวนการที่มันก่อตัวขึ้นจากการปรึกษาหารือ (1987: 35 ifr cited in Held, 2006:234) การเน้นลักษณะเชิงกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยัง เห็นได้จากข้อเสนอของ Rawls และ Habermas โดย Rawls เน้นการออกแบบกระบวนการที่ยุติธรรม ที่ทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการหลุดพ้นจากผลประโยชน์เฉพาะตัวแต่แรก ก็จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ ยุติธรรมได้ในขณะที่ Habermas ให้ความสำคัญกับกระบวนการที่ไม่มีข้อจำกัดในขอบเขตและเนื้อหาของ การปรึกษาหารือ หรือสถานการณ์การอภิปรายในอุดมคติ (Ideal speech situation) และ เมื่อพิจารณาการออกแบบกระบวนการต่างๆ ที่ใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เช่น Deliberative polling หรือ Citizen's juries ที่มีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมอย่างเข้มข้น เพื่อจะรับประกันว่า จะได้ผู้เข้าร่วมที่ครอบคลุมอย่างเสมอภาค แต่นักทฤษฎีกลุ่มที่นิยมกระบวนการ แต่ละเลย หลักการเชิงเนื้อหา (เช่น ความยุติธรรม ความเป็นธรรม) ก็มักจะถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถนำมาซึ่ง ผลลัพธ์ที่ชอบธรรมได้ (Gutmann and Thompson, 2003: 31-33) ทฤษฎีประชาธิปไตยปรึกษาหารือ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งหลักการเชิงกระบวนการและเนื้อหาไปพร้อมๆ กัน

ถ้าพิจารณาความชอบธรรมเฉพาะในขอบเขตของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเรื่อง ความครอบคลุม ก็จะพบวิวาทะจากนักทฤษฎี 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก เชื่อว่ากระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถนำเอาผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจมาแลกเปลี่ยนเหตุผลได้อย่างครอบคลุม มุมมอง แบบนี้เห็นได้จากนักทฤษฎีที่พยายามออกแบบเครื่องมือต่างๆ มาที่สะท้อนความคิดของ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่กล่าวมา

นักทฤษฎีกลุ่มที่ 2 ไม่เชื่อว่ากระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เน้นกระบวนการอภิปรายอย่างมีเหตุมีผลของผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือ จะสามารถทำให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียสามารถเข้าร่วมตัดสินใจครอบคลุมได้อย่างแท้จริง นักทฤษฎีกลุ่มนี้ นำโดย Young ซึ่งเน้นว่าความชอบธรรมในเชิงคุณค่าของการตัดสินใจของประชาธิปไตยมาจากความครอบคลุมของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ ที่สามารถเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจและมีโอกาสในการมี อิทธิพลต่อผลการตัดสินใจ (Young, 2000: 6) และเห็นว่า ตัวแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ นั้น ใช้ความหมายเรื่องความครอบคลุมและความเสมอภาคทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง ซึ่งจะเพิ่ม โอกาสให้กระบวนการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยสามารถส่งเสริมความยุติธรรมมากขึ้น Young วิจัยว่า การสร้างอุดมคติประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีแนวโน้มจะจำกัดแนวคิดการ สื่อสารทางการเมืองไว้เฉพาะการอภิปราย (Argument) นั้น เป็นความเข้าใจแคบๆ ที่มีความลำเอียง ในเรื่องความหมายของการมีเหตุมีผลมากเกินไป และในบางครั้งบรรทัดฐานของการปรึกษาหารือ ก็ยังให้คุณค่าของการแสดงที่ไม่มื่อคติ (Dispassionate) มีระเบียบวินัย (Orderly) และมีความ เชื่อมโยง (Articulate) ว่ามีความหมายเป็นพิเศษ Young เรียกกระบวนการกีดกันเช่นนี้ว่า เป็นการกีดกันจากภายใน (Internal exclusion) ซึ่งหมายถึงการปฏิเสธที่ให้คุณค่ารูปแบบการแสดงออก บางแบบ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบางส่วนถูกพิจารณาว่าใช้ไม่ได้¹⁵ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีการกีดกันจากภายใน จะละเลยบทบาทที่สำคัญของการสื่อสารรูปแบบอื่นๆ ที่ สำคัญในทัศนะของเขา ได้แก่ คำทักทาย (Greeting) ซึ่งเป็นรูปแบบของการสื่อสารที่แสดงถึงการ ยอมรับ และสร้างความไว้วางใจให้กับคู่สนทนา การใช้โวหาร (Rhetoric) เป็นวิธีการแสดงออกซึ่ง ข้อเสนอและการยืนยันทางการเมือง ช่วยให้เกิดการสื่อสารทางการเมืองที่โน้มน้าว และครอบคลุม และเรียกร้องความสนใจระหว่างผู้พูดและผู้ฟังด้วย และเรื่องเล่า (Narrative) มีหน้าที่ในการ ป้องกันการกีดกันและก่อให้เกิดการสนทนาต่อไป (Young, 2000: 53) และเพื่อให้ประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือมีความครอบคลุมมากขึ้น และนำมาซึ่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง Young ได้ เสนอให้นำเอารูปแบบการสื่อสารเหล่านี้ มาพิจารณาด้วย

นอกจากการถูกลดทอนความชอบธรรมอันเนื่องมาจากการกีดกันดังกล่าวแล้ว Parkinson (2006) ยังตั้งประเด็นเกี่ยวกับความชอบธรรมที่มาจาก

¹⁵ Young แบ่งลักษณะการกีดกันออกเป็น 2 แบบ คือ การกีดกันจากภายนอก (External exclusion) ซึ่งเป็นการปล่อยให้คนบางคน หรือ บางกลุ่มอยู่นอกกระบวนการตัดสินใจ หรือการปล่อยให้ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบางกลุ่มสามารถรอบงำสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ ส่วนการกีดกันจากภายใน (internal exclusion) เป็นการกีดกันที่มาจากกรยอมรับลักษณะการสื่อสารเฉพาะบางแบบดังที่กล่าวมาแล้ว รายละเอียดดูใน Young, 2000: 53-57

- ขนาดของการปรึกษาหารือ (Scale)
- และเป็นตัวแทน (Representation) ในการปรึกษาหารือ

สำหรับในเรื่องขนาด เขาชี้ให้เห็นว่าการพัฒนารูปแบบการปรึกษาหารือขนาดเล็กจำนวนมากนั้น แสดงให้เห็นข้อจำกัดของการปรึกษาหารือในขอบเขตที่กว้างขวาง และในเวลาเดียวกัน การแก้ปัญหาความเป็นตัวแทนด้วยการกำหนดวิธีการเลือกผู้เข้าร่วมโดยการสุ่มตัวอย่างทางสถิติ อย่างเข้มงวดนั้น แม้จะทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนของผู้เข้าร่วมที่กระจายไปตามลักษณะทางกายภาพ แต่เอาเข้าจริงแล้วก็ไม่สามารถรับประกันได้ว่า ตัวอย่างที่ได้มาจะเป็นตัวแทนที่ครอบคลุม โดยเฉพาะในเรื่องของความหลากหลายในเชิงอุดมการณ์ และที่สำคัญความเป็นตัวแทน (Representativeness) ในลักษณะนี้ จะไม่เชื่อมโยงกับคนอื่นๆ ในลักษณะของ principal-agent ซึ่งมี นัยของความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ตัวแทน (Representation) จะมีมากกว่า และเพื่อแก้ปัญหาเรื่องความชอบธรรมดังกล่าว จากการศึกษาการใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใน การทำวิจัยเพื่อปฏิรูประบบสุขภาพ ในอังกฤษ Parkinson เสนอว่า ในการขยายขอบเขตการใช้ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือขนาดเล็กเป็นขนาดใหญ่ จำเป็นต้องลดข้อจำกัดเชิงสถาบันที่นัก ประชาธิปไตยปรึกษาหารือรุ่นแรกๆ ยึดถือลง โดยคิดถึงความชอบธรรมที่เกิดขึ้นในการ ปรึกษาหารือในหลายช่วงเวลา ในระบบการปรึกษาหารือที่ กว้างขวางขึ้น ก็จะทำให้สามารถเพิ่ม การมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากขึ้น โดยการแบ่งช่วงของการตัดสินใจเป็นหลายช่วง จากการ กำหนดประเด็นการอภิปรายการดำเนินการ ในแต่ละช่วงให้ กระบวนการมีส่วนร่วม และบทบาทความชอบธรรมที่แตกต่างกัน การแบ่งช่วง และแบ่งบทบาทของกระบวนการตัดสินใจเช่นนี้ จะทำให้ตัวแทนสามารถสื่อสารกับคนที่ไม่ได้เข้าร่วมการปรึกษาหารือได้ ก็จะทำให้ประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือขนาดใหญ่เกิดขึ้นได้อย่างชอบธรรมมากขึ้น ทั้งมิติความเป็นตัวแทน ความเป็น สาธารณะ และความมีเหตุมีผล

นอกจากนี้ ในเรื่องของลักษณะที่เคร่งครัดในเชิงกระบวนการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ McLaverty and Harpin (2008) เสนอว่า บนพื้นฐานของการแยกแยะการปรึกษาหารือ ออกจากการเจรจาและการต่อรอง ที่มองว่าการปรึกษาหารืออยู่บนฐานของการใช้เหตุผลในการ สื่อสาร (Communicative rationality) ส่วนการเจรจาและการต่อรองอยู่บนฐานของการใช้เหตุผลเชิง วิธีกรหรือเหตุผลในเชิงกลไก (Instrumental or strategic rationality) ตามความหมายของ Habermas นั้น

เขาเสนอสมมติฐานว่า ในระหว่างการปฏิสัมพันธ์ ความมีเหตุมีผลของประชาชนสามารถ เปลี่ยนแปลงได้ จากความมีเหตุมีผลเชิงวิธีการ กลายเป็นความมีเหตุมีผลในการสื่อสาร หรือจากความ มีเหตุมีผลในการสื่อสาร กลายเป็นความมีเหตุมีผลในเชิงวิธีการ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่า เมื่อจุดเริ่มต้นคือ การเจรจาและต่อรอง ที่ใช้เหตุผลในเชิงวิธีการ ก็อาจยกระดับเป็นความมีเหตุมีผลในการสื่อสาร ซึ่ง

ยกระดับกระบวนการเจรจาหรือต่อรองให้เป็นการปรึกษาหารือได้ และอาจ เปลี่ยนแปลงการปรึกษาหารือให้กลายเป็นการเจรจา หรือต่อรองได้เช่นกัน

สมมติฐานของ McLaverty and Harpin เป็นการยอมรับในลักษณะพลวัตของการใช้เหตุผลในการสื่อสาร ประกอบกับการเน้นเรื่องการสร้างความไว้วางใจในระหว่างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วม ในสถานการณ์ที่ผู้เข้าร่วมสามารถพัฒนาความไว้วางใจซึ่งกันและกันได้ ผ่านรูปแบบ ของการเป็นตัวแทนที่เป็นอิสระ¹⁶ การเจรจาและต่อรองก็อาจมีแนวโน้มพัฒนาขึ้นเป็นการ ปรึกษาหารือได้เช่นกัน โดยยกตัวอย่างการเจรจาและต่อรองในกรณีศึกษาการจัดการพืชพื้นเมือง ในรัฐนิวเซาท์ เวลท์ ออสเตรเลีย ซึ่งเริ่มต้นด้วยการที่ผู้เข้าร่วมที่มาจากหน่วยงานของรัฐ และกลุ่ม ผลประโยชน์ต่าง ก็มีเจตนาเข้ามาเอาชนะซึ่งกันและกัน โดยใช้เหตุผลในเชิงวิธีการ ซึ่งจะเห็นได้ จากการที่ผู้เข้าร่วมที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ชู่ว่าจะยกเลิกการเข้าร่วมเจรจา ต่อมาเมื่อการเจรจา พัฒนาไปมากขึ้น ทำให้พัฒนาความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประกอบกับผู้เข้าร่วมที่มาจากกลุ่ม ผลประโยชน์มีอิสระในการแสดงเหตุผลของตนเองมากขึ้น การใช้เหตุผลเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้เหตุผลในการสื่อสาร และการเจรจาต่อรองก็ยกระดับไปเป็นการปรึกษาหารือ ในแง่นี้ McLaverty and Harpin ชี้ให้เห็นว่าถึงที่สุดแล้ว แม้แต่ในสถานการณ์ที่ไม่ได้เริ่มต้นด้วยการปรึกษาหารือ แต่ผู้เข้าร่วมก็สามารถพัฒนาความไว้วางใจกัน และสามารถเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้เหตุผลจน นำไปสู่การปรึกษาหารือได้

2.3.8 ประสบการณ์การใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศกำลังพัฒนา

ประสบการณ์การใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Budgeting : PB) นี้ มาจากเมืองพอร์ต อเลเกอร์ ประเทศบราซิล และรัฐเกอเรลา ในประเทศอินเดีย ซึ่งทั้งสองประเทศมีลักษณะร่วมกันในแง่ที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลอยู่ในทางการเมือง แต่กลับสามารถใช้แนวคิดประชาธิปไตยปรึกษาหารือในวงกว้างเพื่อการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมในเทศบาล ท้องถิ่นได้

การริเริ่มการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือใน PB ของพอร์ต อเลเกอร์และเกอ เรลา นั้นมีลักษณะพิเศษร่วมกัน ตรงที่เกิดจากการริเริ่มของพรรคฝ่ายซ้ายที่ได้รับเลือกตั้งให้การบริหารรัฐบาลท้องถิ่น คือ พรรคแรงงานในพอร์ต อเลเกอร์ และแนวร่วมพรรคฝ่ายซ้ายในเกอเรลา (1996)

¹⁶ McLaverty and Harpun จัดประเภทของตัวแทนไว้ 2 แบบ คือตัวแทนแบบ delegate และ trustee โดยตัวแทนแบบ delegate ต้อง รับผิดชอบอย่างเคร่งครัดต่อ principal ในแง่ที่ต้องนำข้อเสนอของ principal ไปเสนอในที่ประชุมและนำกลับมารายงาน และในกรณี ที่จะเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นก็ต้องกลับมาถาม principal ก่อน แต่ตัวแทนแบบ trustee จะเป็นอิสระสามารถเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นได้มากกว่า (รายละเอียดโปรดดูใน McLaverty and turpin, 2008: 201)

ในกรณีของปอร์โต อเลแกรนั้น PB เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นครั้งแรกจากการนำเสนอของพรรคแรงงานใน ปอร์โต อลลิเกร ในปี 1989 และใน เบโล ฮอริซันเต (Belo Horizonte) ในปี 1993 ซึ่ง ทั้งสองเมืองต่างเป็นเมืองใหญ่ที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว และจากความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาในพื้นที่ จึงทำให้มีการก่อตัวและความเข้มแข็งของประชาสังคมและกลุ่มละแวกบ้านที่ก่อตัวขึ้นหลังยุคเผด็จการจึงเป็นฐานให้กับกระบวนการจัดทำนโยบายท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (นฤมล ทัพจุมพล, 2555)

Baiocchi (2003) สรุปไว้ว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในปอร์โต อเลแกร มีทั้งลักษณะการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเพื่อการแก้ปัญหา มีการมีส่วนร่วมจากฐานราก และมีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่มีพลัง (Empowered Participatory Governance-EPG) ตามทัศนะของ Fung and Wright (2003)

การมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย เป็นการมีส่วนร่วมในนโยบายของท้องถิ่น อันเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ปัญหาของประชาชนในเมืองใหญ่ๆ ของบราซิล เป็นกระบวนการ ที่รวมเอาตัวแสดงทางสังคมต่างๆ สมาชิกในสมาคมเพื่อบ้านและพลเมืองทั่วไปเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อพิจารณา ซึ่งการมีส่วนร่วมประกอบด้วยสองขั้นตอน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมโดยตรงในการประชุมสมัชชาในระดับภาค และขั้นตอนที่สอง คือ การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทน ซึ่งเป็น การมีส่วนร่วมโดยร่วมเลือกตัวแทนหรือสมาชิกสภา PB เข้าไปทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์ที่ได้จากการประชุมสมัชชาภาค และข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละภาค

กระบวนการ PB ในปอร์โต อเลแกร จะดำเนินการโดยการประชุมสมัชชาในระดับภาค 2 รอบ โดยการประชุมรอบแรกซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงนั้น จะเริ่มดำเนินการในเดือนมีนาคมของทุกปี เป็นการประชุมของสมัชชาในแต่ละภาค โดยมีนายกเทศมนตรี และประชาชนในภาคเหล่านั้นเข้าร่วมการประชุมสมัชชาครั้งแรก เป็นการพิจารณาการดำเนินการและการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะในปีที่ผ่านมา เปิดโอกาสให้ประชาชนพลเมืองที่เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็น แสดงทัศนะที่แตกต่างจากคณะบริหาร หรือแสดงข้อโต้แย้งหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารที่ผ่านมา และเสนอสิ่งที่ต้องการในปีต่อไป การมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมระดับปัจเจกบุคคล ที่ได้ผ่านกระบวนการลงทะเบียนเป็นสมาชิกอาสาสมัครของสมาคมต่างๆ ในช่วงสุดท้ายของการประชุมสมัชชาภาคในรอบแรกนี้ จะมีการคัดเลือกตัวแทนของภาค โดยมีเกณฑ์คัดเลือก 2 ประการ ประการแรก คือคัดเลือกจากผู้เข้าร่วมทั้งหมด เช่น 100 คนแรก เลือก ตัวแทน 1 คน จาก 10 คน ส่วน 100 คน จากนั้นคัดเลือกตัวแทน 1 คน ต่อผู้เข้าร่วม 20 คน ประการที่ สอง คือ ตัวแทนที่มาจากผู้ที่ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์เป็นตัวแทนสมัชชาภาคไว้

ส่วนการประชุมในรอบที่สอง เป็นการประชุมเพื่อรวบรวมประเด็น (Thematic oriented meeting) ซึ่งกระบวนการการประชุมรอบที่สองนี้เป็นการประชุมของเมือง หรือเรียกว่า สภา PB โดย

ดำเนินการในเดือนมิถุนายน สภาเมืองจะทำหน้าที่สำคัญ คือ เรียงลำดับสาระสำคัญของผลประโยชน์ที่ได้จากการประชุมสมัชชาภาค และและจัดทำเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละภาค จากข้อเรียกร้องทั้งหมด 12 ประเภทและคัดให้เหลือเพียง 5 ประเด็น โดยกระบวนการ เรียงลำดับจะเริ่มจากการประเมินการเข้าถึงและความจำเป็นต่อบริการสาธารณะแต่ละประเภท ของประชาชนในปีก่อนหน้า แล้วจึงประเมินข้อเรียกร้องแต่ละประเภทตามประชากรของแต่ละภาค และสุดท้ายคือ การประเมินจากการตัดสินใจของชุมชนนั้นๆ ว่าชุมชนให้ระดับคะแนนเท่าใด

องค์ประกอบของสมาชิกสภา PB ประกอบด้วย ตัวแทนจากแต่ละภาค ภาคละ 2 คน (16 ภาคจำนวน 32 คน) ตัวแทนจากข้อเรียกร้อง 5 ประเภท ประเภทละ 2 คน (10 คน) 1 คนจาก องค์กรแม่ของสมาคม/องค์กรชุมชน และ 1 คน จากสหภาพแรงงาน รวมทั้งหมด 44 คน ซึ่งสมาชิก สภา PB จะทำหน้าที่ในการประเมินข้อเสนอของที่ได้จากการประชุมกลางร่วมกัน (Intermediary meeting) อีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวจะถูกประเมินโดยหน่วยงานการ วางแผนงบประมาณ และคณะที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรี และตัดสินใจโดยหน่วยงานบริหารของ เมือง และในเดือนธันวาคมจึงมีการอนุมัติงบประมาณ (นฤมล ทับจุมพล, 2551ช: 3-16)

จากกรณีศึกษา PB ในพอร์ต อเลเกอร์ ได้แสดงให้เห็นว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปรึกษาหารือในกระบวนการจัดทำงบประมาณท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพของการตัดสินใจในเชิงเนื้อหา ในโดยเฉพาะประเด็นกับความเป็นธรรมในการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพของระบบประชาธิปไตยในการกระจายทรัพยากร โดยการประเมินผลจากทีมงานของธนาคารโลก พบว่ากระบวนการ PB ส่งผลให้มีการปรับปรุงสาธารณูปโภคสำหรับประชาชนในพอร์ต อเลเกอร์ อย่างมาก (Deepti Bhatnagar et al.) และส่วนในเชิงกระบวนการยังช่วยเพิ่มรูปแบบการเจรจา ต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ ซึ่งนฤมล ทับจุมพล เห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ระบบประชาธิปไตย แบบปกติ (แบบเสรีนิยม-ผู้วิจัย) ไม่สามารถแก้ไขได้ (นฤมล ทับจุมพล, 2551ช: 3-17 - 3-18) การมี ส่วนร่วมในการพิจารณากิจการสาธารณะสามารถแก้ไขปัญหาลำดับขั้นได้ เพราะได้ก่อให้เกิดการ กระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระจายบริการสาธารณะต่างๆ และได้เชื่อมต่อข้อมูลข่าวสาร เหล่านั้นเข้ากับกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ซึ่งได้ทำให้รูปแบบการกระจาย ทรัพยากรเปลี่ยนไปสู่รูปแบบใหม่ที่เป็นการกระจายให้กับสาธารณะชนอย่างเท่าเทียมมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ได้มีการเชื่อมโยงระหว่างการมีส่วนร่วมและความซับซ้อนอย่างเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงความซับซ้อนของกระบวนการในการคัดเลือกและเรียงลำดับข้อเรียกร้องเข้า กับการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา การเชื่อมโยงดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้นในระบบ ประชาธิปไตยมาก่อน แต่ได้ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่ารูปแบบการตัดสินใจของ คณะบริหารที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจในระบบอุปถัมภ์ นฤมล ทับจุมพล (2551) เห็นว่า PB ยังเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ โดยการ สร้างแรงจูงใจ

ให้เข้าร่วมสมาคม องค์กรและลดแรงจูงใจในการเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการใช้ PB เป็นสถาบันในการสร้างแรงจูงใจทางสถาบันและวัตถุประสงค์ให้กับกลุ่มประชาชน และแทนที่ระบบอุปถัมภ์ด้วยการมีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างเสมอหน้ากัน ซึ่งการชักนำให้ประชาชนเข้าร่วมใน การประชุมสมัชชาภาคอย่าง ต่อเนื่อง จึงทำให้รูปแบบการจัดการชีวิตสาธารณะและบริการ สาธารณะมีประสิทธิภาพมากกว่าการเรียกร้องผ่านตัวกลางทางการเมือง ภายใต้ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน นอกจากการปรับให้ PB เป็นแรงจูงใจเชิงสถาบันแล้ว PB ยังแก้ปัญหา ระบบอุปถัมภ์ ด้วยการเพิ่มการพิจารณาและการมีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านการดึงประชาชนให้มีส่วนร่วม ร่วมในสภา PB และในองค์กรควบคุมตรวจสอบต่างๆ ด้วย ทั้งยังช่วยพัฒนาทักษะการมีส่วนร่วม และทักษะความสามารถในการต่อรองระหว่างกันของตัวแสดงทางสังคมด้วย PB จึงเป็น กระบวนการการมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจที่แก้ปัญหาช่องว่างทางวัฒนธรรมของชนชั้น นำที่สืบเนื่องมายาวนานด้วยการสร้างวัฒนธรรมสาธารณะ (Public culture) ขึ้นมาใหม่ ด้วยการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมพิจารณาและตัดสินใจที่เป็นสาธารณะที่สามารถกำจัดอุปสรรคของ การเมืองแบบชนชั้นนำ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มอบอำนาจให้นักเลือกตั้งเพื่อทำการแทน และเป็นกลไก เครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงที่จะรองรับต่อปัญหาเฉพาะของการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

PB จึงเป็นตัวอย่างในการเปลี่ยนสาธารณชนที่เคยอยู่นอกระบบไปสู่สาธารณะชนที่มีส่วนร่วมในการเข้ามาถกแถลง ปรึกษาหารือ (Deliberative publics) และยิ่งช่วยให้เกิดค่านิยมใหม่ทางประชาธิปไตย ซึ่งเป็นค่านิยมที่มีความเป็นสาธารณะ และเมื่อค่านิยมประชาธิปไตยใหม่นี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมสาธารณะ การเปลี่ยนผ่านของการเข้ามีส่วนร่วมจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับ สาธารณะย่อมเกิดขึ้นตามมา และที่สำคัญคือ PB ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามาถกเถียง ความต้องการในการจัดการชีวิตสาธารณะโดยตรง และได้เปลี่ยนทิศทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองและบรรลุมรรคผลประสพความสำเร็จในการให้ความสำคัญแก่คนจนเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากการ ประเมินผล พบว่า คนจนที่สุดได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด คนที่มีการศึกษาน้อย รายได้ต่ำ เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่ามากกว่าคนชั้นกลางที่มีการศึกษาดี และรายได้สูง (Abers, Rebecca, 1997 อ้างถึง ในนฤมล ทับจุมพล, 2551: 3-19)

ส่วนในกรณีของรัฐเคอราลา ประเทศอินเดีย แนวร่วมพรรคฝ่ายซ้ายได้รับอิทธิพลองค์ ความรู้ ความคิดและประสบการณ์จากองค์กรพัฒนาเอกชน (Kerala Sastra Sahitya Parishad KSPP) ที่ ดำเนินการทดลองระดับท้องถิ่นมาประมาณ 25 ปี ก่อนจะนำมาเสนอเป็นโครงการที่เป็นนโยบายหลัก ของพรรคในเวลาต่อมา (The Campaign) โครงการ the Campaign ได้รับการออกแบบ มาเพื่อ สนับสนุนและเอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตรงของกวางขวางของพลเมืองในการตัดสินใจที่มีอำนาจ โดยบนหลักการกระจายอำนาจ ร่วมกับการเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางตรงของ ประชาชนร่วมกับ สถาบันทางการเมืองในแบบเดิม โดยในปี 1996 หลังจากกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้าย ได้รับการเลือกตั้ง ก็มี

การจัดสรรงบประมาณของรัฐให้สภาองค์กรชุมชน ประมาณ 900 ชุมชน และ กำหนดให้ชุมชนวางแผนการใช้งบประมาณของชุมชนบนฐานความต้องการของตนเอง (Isaac and Heller, 2003)

จุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเคอเรลา เริ่มต้นจากการประชุมระดับชุมชน (Grama Sabhas) ให้คนในชุมชนทั้งหมดเข้ามาร่วมประชุมเพื่อสะท้อนปัญหาโดยมีการประมาณการว่า ในขั้นตอนนี้มีพลเมืองประมาณ 2 ล้านคนเข้าร่วมการประชุม ระดับชุมชนและเลือกตัวแทนของชุมชนเข้าไปจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของชุมชน มีการจัดสัมมนา เพื่อประเมินทรัพยากรและปัญหาของพื้นที่และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และมีอาสาสมัครเข้ามาเป็นคณะทำงานจนได้แผนของชุมชน และเมื่อตกลงร่วมกันได้แผนของชุมชน แล้ว ก็จะได้รับ การเสนอสู่สภาท้องถิ่นและสภาในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะมีการประเมินด้านเทคนิค ความเป็นไปได้และความสมเหตุสมผลของงบประมาณ ระยะเวลาของการจัดทำแผนรอบหนึ่งๆ ใช้เวลาประมาณ 1 ปี และในการสนับสนุนกระบวนการ PB นั้น รัฐบาลท้องถิ่นยังได้ให้การสนับสนุน ทรัพยากรและการสนับสนุนในเชิงสถาบันอีกด้วย โดยจัดการอบรมเพื่อเสริมพลังให้กับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางอีก โดยประเมินว่าเฉพาะในปีแรก ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับไม่ต่ำกว่า 100,000 คนได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำแผน งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ทั้งยังมีการถ่ายโอนทรัพยากรบุคคลจากหน่วยงานระดับกรมไปยัง ท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่นอีกด้วย (Isaac and Heller, 2003; ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2551: 34-35)

จากการประเมินผล PB ของรัฐเคอเรลา พบว่า นอกจากพลเมืองจะเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนในจำนวนที่สูงเป็นประวัติการณ์แล้ว ผลที่สำคัญคือ การลดปัญหาคอร์รัปชันและ ปรับปรุงบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ และ PB ก่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมา นักการเมืองและข้าราชการ ซึ่งเป็นต้นตอของ การคอร์รัปชันลง (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2551: 34-35) และเป็นที่น่าสนใจว่า กระบวนการที่เกิดขึ้น เป็นการพัฒนาคุณภาพของการบริหารหรือของพลเมืองธรรมดาๆ โดยเฉพาะผู้ที่มาจากชนชั้นที่ ต่ำกว่าให้มีความสามารถในการตัดสินใจร่วมกันได้ ทั้งยังสามารถสร้างความเป็นธรรม โดยเฉพาะ ในมิติของเพศสภาพให้เกิดขึ้นได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าหลังจากรัฐเคอเรลาใช้ PB ได้เพียง 5 ปี พรรคร่วมฝ่ายซ้ายก็ไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก และแม้ว่าพรรคฝ่ายขวาที่ได้รับเลือกตั้ง เข้ามาจะประกาศตัวสนับสนุนโครงการ the Campaign แต่ในทางปฏิบัติกลับสร้างเงื่อนไขที่สร้าง ความอ่อนแอให้กับสถาบันหลักของโครงการ ด้วยการสร้างสถาบันคู่ขนานขึ้นมา และแบ่งแยก องค์กรชุมชนออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งอยู่ภายนอกโครงสร้างเชิงบูรณาการของโครงการ the Campaign ทั้งยังไม่สนับสนุนทรัพยากรบุคคลที่ผ่านการอบรม จัดให้เฉพาะโครงการอบรมขั้นต่ำ ที่สุดเท่านั้น (Isaac and Heller, 2003) แต่ประสบการณ์การใช้ PB ในรัฐเคอเรลาก็ชี้ให้เห็นว่า แม้ในบริบททางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ที่ยังมีความไม่เท่าเทียมกันในสังคมในระบบชนชั้น วรรณะอยู่ ก็ยังใช้แนว

ทางการมีส่วนร่วมปรึกษาหารือกับประชาชนในวงกว้างได้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสถาบันทางการเมืองในแบบเดิมที่รับเอาแนวทางการปรึกษาหารือไปใช้ ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นถึง การเชื่อมต่อของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับสถาบันทางการเมือง แบบตัวแทน ว่าอาจเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเชิง สถาบัน ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า แม้ว่าในรัฐบาลฝ่ายขวาในยุคต่อมอาจจะไม่ได้เห็นด้วยกับ PB มากนัก แต่ก็ยังไม่สามารถยกเลิกได้ เพราะเมื่อแนวทางการปรึกษาหารือถูกฝังตรึงไว้ในสถาบันและ โครงสร้างทางการเมือง และเป็นที่ยอมรับในหมู่พลเมืองแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่ยกเลิกได้ยาก หากแต่เป็นเรื่องที่ต้องหาทางปรับให้สอดคล้องกับเงื่อนไขเชิงสถาบันที่มีอยู่ในขณะนั้นมากกว่า

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสนใจที่ กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในบราซิล และอินเดียนี้ แต่เกิดจากความริเริ่มของพรรคฝ่ายซ้ายที่ได้รับเลือกตั้งในสภาท้องถิ่น ซึ่งในแง่นี้ อาจจะชี้ให้เห็นว่าในบริบททางการเมืองที่มีความเหลื่อมล้ำทางอำนาจสูงเช่นนี้ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออาจไม่สามารถเชื่อมต่อกับสถาบันทางการเมืองในแบบปกติได้ การเข้ามามีอำนาจของพรรคฝ่ายซ้ายในพื้นที่ทั้งสองแห่ง อาจนับได้ว่าเป็นอำนาจถ่วงดุล หรือเงื่อนไขที่จำเป็น ให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือในทัศนะของ Fung และ Wright นั่นเอง

บทเรียนจากการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ประสบความสำเร็จใน เทศบาลปอร์โต อะเลเกร และรัฐเกอเรลา ชี้ให้เห็นการที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเข้าไปมีอิทธิพลในรัฐบาลท้องถิ่น จึงได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ มีการสนับสนุนทรัพยากร และ องค์ความรู้จากรัฐบาลท้องถิ่น การปรึกษาหารือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจให้เกิดการปฏิบัติใน ลักษณะของการตัดสินใจที่มีอำนาจบังคับ (Authoritative decision)

การใช้กระบวนการปรึกษาหารือใน PB มีการออกแบบเวทีปรึกษาหารือหลายระดับ ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีส่วนผสมของการใช้ทั้งการปรึกษาหารือของประชาชนในระดับล่างสุดที่เป็นการใช้ประชาธิปไตยทางตรง และการปรึกษาหารือผ่านตัวแทนในระดับสูง ที่ลดอิทธิพลในการตัดสินใจของสถาบันตัวแทนในแบบเดิม อย่างสภาเทศบาลให้มีบทบาทจำกัดเพียงการอนุมัติงบประมาณ การปรึกษาหารือใน PB เป็นทั้งการให้การศึกษากับพลเมือง เสริมพลังให้กับ ประชาชนตั้งแต่ระดับล่างสุด (People empowerment) ให้สามารถเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจในการใช้งบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาที่มาจากระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้

หัวใจสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือการพยายามหลอมรวมเอาหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญๆ เช่น หลักการในเรื่องสิทธิเสรีภาพโอกาสและความเท่าเทียมกันของปัจเจกบุคคล ฯลฯ มาไว้อย่างเต็มเปี่ยมในทุกชั้นตอน (Gutmann and Thompson, 2004) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากค่านิยมและวิถีปฏิบัติอื่นๆ ในการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป นั่นคือ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะเน้นการกระตุ้นให้

ประชาชนมีความหวังกังวลไม่เฉพาะแต่ผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น แต่ยังมุ่งให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะรับฟังผู้อื่นและมองผลประโยชน์ของผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งในการแสวงหาทางออก (หรือทางเลือก) ที่เป็นธรรมให้กับสังคมด้วย (Fishkin, 2009)

2.3.9 ความแตกต่างระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะกับกระบวนการตัดสินใจสาธารณะแบบอื่น ๆ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งจัด กระบวนการที่นำเอาผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาร่วมสนทนา พูดคุย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่น ๆ ในสังคม จึงมีความแตกต่างจากการเจรจาต่อรอง (Negotiation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีมาพูดคุยเพื่อหาข้อตกลง หรือยุติปัญหา (Mansbridge et al., 2010: 64) แตกต่าง จากการสานเสวนา (Dialogue) โดยทั่วไป ที่จัด กระบวนการสร้างความเข้าใจ ปรับความสัมพันธ์ สร้าง ความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกันภายในและระหว่างกลุ่มผู้ มีส่วนได้ ส่วนเสียต่าง ๆ ซึ่งอาจดำเนินการในลักษณะที่มีได้ มุ่งให้เกิดข้อสรุปหรือข้อผูกมัดใด ๆ จากการสนทนาพูดคุย ก็ได้ (Escobar, 2011: 20-21) ทางออกหรือแนวทางที่ได้ จากกระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มุ่งทำให้เกิดผลผูกพันต่อผู้เกี่ยวข้องและเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวม จึงมีความแตกต่างอย่างชัดเจน จากข้อตกลงที่ได้จากการเจรจาต่อรองซึ่งเป็นการตกลง ยินยอมยุติปัญหาของคู่กรณี และยังมีความแตกต่างจาก ข้อตกลงของการสานเสวนาที่เกิดจากการกำหนดเนื้อหาที่ ควรจะเป็นโดยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเท่านั้น

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่ากระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะมุ่งให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องมาร่วมกันตัดสินใจในทางสาธารณะ เช่นเดียวกับการทำประชาพิจารณ์ที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของ ประชาชนทุกคน และการลงประชามติที่เป็นการแสดง ความคิดเห็นของประชาชนในระดับชุมชน จังหวัด ภาค หรือประเทศว่าจะเห็นด้วยหรือไม่กับประเด็นการเมืองการ ปกครอง กฎหมาย หรือนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (LeDuc, 2006: 2) แต่กระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะให้ความสำคัญกับ กระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนที่ประชาชนหรือผู้เข้าร่วม กิจกรรมจะต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งมากกว่า ทั้งใน แง่ระยะเวลาที่ยาวนานกว่า การให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการ ตัดสินใจที่เป็นระบบ ลึกซึ้งและรอบด้านมากกว่า ดังนั้น ผล การตัดสินใจของประชาชนที่ได้จากกระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นที่ ยอมรับมากกว่า และทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่รู้สึกรว่ามีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด “ได้” หรือ “เสีย” ผลประโยชน์ไปทั้งหมด

2.3.10 ประโยชน์ของการนำแนวคิดประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้

นักวิชาการที่ สนับสนุนการนำแนวคิด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้เชื่อว่า สังคม ประชาธิปไตยในปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกที่มีค่านิยม ความเชื่อ และแนวปฏิบัติที่หลากหลาย เมื่อนำสมาชิกของ สังคมการเมืองเหล่านี้เข้ามาสู่กระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะ

การให้เหตุผลต่อทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกแต่ละคนมักจะมีใช้เหตุผลที่วางอยู่บนผลประโยชน์และมุมมองของสมาชิกคนนั้นเองเท่านั้น แต่ มักจะมีเหตุผลที่วางอยู่บนผลประโยชน์และมุมมองของสมาชิกคนอื่น ๆ ปะปนอยู่ด้วย (Valadez, 2010: 61) ภายใต้สภาวะอันเป็นธรรมชาติของการนำสมาชิกในสังคม เดียวกันมาพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเช่นนี้เอง ทำให้กระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะอาจ ก่อคุณประโยชน์ในขอบเขตที่กว้างขวาง ตั้งแต่การสร้าง ความเคารพนับถือซึ่งกันและกันระหว่างผู้เข้าร่วม กระบวนการ (Gutmann & Thompson, 1996; Schneiderhan & Khan, 2008) การได้แนวทางในการ แก้ไขปัญหาที่เกิดจากฉันทามติของผู้เข้าร่วมกระบวนการ (Dryzek & Niemeyer, 2006) ไปจนถึงการสร้าง ความ สมดุลกันระหว่างความเชื่อหรือผลประโยชน์ของบุคคลกับ ผลลัพธ์ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมที่ปฏิบัติใช้ได้จริงอย่าง มีคุณภาพ (Carcasson & Sprain, 2010; Gastil & Dilard, 1999) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำแนวคิด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้อาจ ก่อคุณประโยชน์ในหลายระดับตั้งแต่ประชาชนผู้เข้าร่วม กระบวนการ ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ตลอดจน ประเด็นปัญหาหรือนโยบายสาธารณะที่นำเข้าสู่ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

ในส่วน of ประชาชนผู้เข้าร่วมกระบวนการ การ นำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้จะ ช่วยเสริมสร้างให้พลเมืองและกระบวนการทางการเมืองมี ความเข้มแข็งขึ้นในอย่างน้อยที่สุด 4 ประการด้วยกัน (Gutmann & Thompson, 2004: 10-13) นั่นคือ ประการแรก ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือช่วยส่งเสริม ให้การตัดสินใจร่วมกันของผู้คนในสังคมการเมืองมีความชอบธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะในสถานการณ์ที่สังคม กำลังเผชิญกับปัญหาที่ไม่มีทางออกที่ชัดเจน และยากต่อการหาคำตอบที่น่าพึงพอใจให้แก่คนทุกฝ่าย ด้วยเหตุที่ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแนวคิดที่เชื่อในเรื่อง การได้แย้งกันด้วยหลักเหตุผล และเหตุผลที่ใช้ก็มุ่งแสวงหา ความร่วมมือที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากกว่ามุ่งเอาชนะ คะค้านกัน การตัดสินใจร่วมกันผ่านกระบวนการปรึกษาหารือจึงเป็นกระบวนการที่พิจารณาทางเลือกและ ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาอย่างรอบด้านผ่านการรับ ฟังเสียงสะท้อนของสมาชิกในสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ประการต่อมา ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ช่วยปลูกจิตวิญญาณสาธารณะ (Public spirited perspectives) ของผู้คนในสังคมโดยการกระตุ้นให้มีการถกเถียงพูดคุย เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทำให้ประชาชนเริ่มหันมาพิจารณาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของ สังคม โดยส่วนรวมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การพูดคุย เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพียงอย่างเดียวมิได้ทำให้พลเมืองมีสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมเพิ่มมากขึ้นในทุก กรณี การออกแบบกระบวนการปรึกษาหารือที่เหมาะสมจึง มีความสำคัญอย่างมาก โดยในทัศนะของ กัตแมนและธอมป์สันกระบวนการปรึกษาหารือที่ดีนั้น จะต้องเป็นกระบวนการที่ (1) ให้ความสำคัญกับเรื่อง ผลประโยชน์ส่วนรวม

มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (หรือ เฉพาะกลุ่ม) (2) รวมเอาผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลาย จากทุกกลุ่มในสังคมมาพูดคุยกัน และ (3) มุ่งรักษาความดีงามในสังคมมากกว่าอำนาจต่อรองทางการเมือง

ประการที่สาม ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ช่วยส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจที่ทุกฝ่ายเคารพในความ คิดเห็นของกันและกัน กล่าวคือ ถึงแม้ว่าการทำให้คนที่มี ค่านิยมหรือความเชื่อ (โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ความถูกต้องทางศีลธรรม) ที่แตกต่างกันสามารถตกลงกันได้เป็นเรื่องยาก แต่การได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กับผู้อื่นด้วยเหตุและผลในฐานะพลเมืองที่มีจิตเป็น สาธารณะผ่านกระบวนการปรึกษาหารือจะช่วยให้ผู้เข้าร่วม กระบวนการทั้งในส่วนที่เป็น ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ รัฐมีโอกาสรับรู้และเข้าใจถึงแง่มุมที่ดีของข้อมูล ความ คิดเห็น หรือ ความรู้สึกของผู้อื่นซึ่งแตกต่างไปจากของ ตัวเอง การเรียนรู้ที่จะเปิดใจ (อดทน) รับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างและแบ่งปันความรู้สึกกับคนอื่นนี้เองที่กัดแค้น และยอมปัสันเชื่อว่าจะนำไปสู่ข้อตกลงหรือ การตัดสินใจที่ เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ในที่สุด

ประการสุดท้าย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ช่วยแก้ไขข้อผิดพลาดในอดีตที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือการดำเนินนโยบายสาธารณะได้ เนื่องจาก ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็น แนวคิดที่มองการ กำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัตร การเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องถึงผลจากการนำข้อตกลง หรือการตัดสินใจร่วมกันไปสู่การปฏิบัติภายใต้กระบวนการ ที่เอา ผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นตัวตั้งและให้ความสำคัญกับ การเคารพซึ่งกันและกันจะช่วยให้คนในสังคมมีโอกาส มองเห็นข้อผิดพลาดต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้นและเข้าร่วมแก้ไข ข้อผิดพลาดเหล่านั้นด้วยความเต็มใจ

ในส่วนของผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้ถือเป็นโอกาสอันดีสำหรับผู้มีหน้าที่ใน กระบวนการนโยบายสาธารณะจะ ได้ทบทวนเกี่ยวกับ บทบาทและแนวทางการทำงานที่ผ่าน ๆ มาเพื่อแสวงหา แนวทางใหม่ที่ดีกว่า (Carcasson & Sprain, 2010: 4) เมื่อนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปสู่การ ปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมีโอกาสในการ เรียนรู้และทดลองเครื่องมือใหม่ ๆ ที่สามารถรองรับต่อการ เปลี่ยนแปลงของสังคมที่นับวันมีแต่จะซับซ้อนยิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการอันหลากหลายของ ประชาชนได้อย่างเหมาะสมทันการณ์ (Robert, 2004: 324; Warren, 1996: 241-270) เนื่องจากแนวนโยบายที่ได้ จากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นแนวทางที่ไม่ ก่อให้เกิดความแตกแยกทางความคิดและเป็นมิตรกับความ คิดเห็นของฝ่ายตรงข้าม เป็นแนวทางที่วางบนหลักเหตุผล มากกว่าความเห็นของใครคนใดคนหนึ่ง และเป็น การ ตัดสินใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้นโยบายมี ข้อมูลเชิงลึกว่าประชาชนมีความวิตกกังวลเรื่องใดบ้าง และ ต้องการให้มีการดำเนินการเพื่อจัดการกับความวิตก ห่วงใยเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งการเลือกตั้ง (ประชาธิปไตย แบบตัวแทน) ไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ กระบวนการ ปรึกษาหารือสาธารณะจึงเป็น

เครื่องมือที่มีประสิทธิผล สำหรับผู้กำหนดนโยบายในการปรึกษาหารือโดยตรงกับ ประชาชนเกี่ยวกับ แนวทางการแก้ไขปัญหาและการ ออกแบบนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม (Fishkin, 2009: 13-15)

การนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมา ประยุกต์ใช้นอกจากจะมีคุณประโยชน์ต่อ ประชาชน ผู้เข้าร่วมกระบวนการและผู้รับผิดชอบในการกำหนด นโยบายแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการ ทำให้ประเด็นปัญหา หรือนโยบายสาธารณะที่นำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะนั้นมีความชอบธรรม และสามารถข้อจำกัดที่ กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบเดิม ๆ ไม่สามารถทำได้ด้วย (Carcasson & Sprain, 2010: 4) กล่าวคือ ประการแรก เนื่องจากประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือมีแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อว่าการตัดสินใจทาง การเมืองที่ดีที่สุด คือ การการตัดสินใจที่ กระทำผ่าน กระบวนการที่รวบรวมเอาผลประโยชน์และมุมมองของ ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาพิจารณา พิจารณาอย่างครบถ้วน กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจึงเป็นกระบวนการ สร้างความชอบธรรม และการยอมรับให้แก่ นโยบายสาธารณะซึ่งเป็นผลผลิตสำคัญของกระบวนการดังกล่าวได้ ดีกว่าวิธีการตัดสินใจสาธารณะแบบอื่น ๆ เช่น การเลือกตั้ง การต่อสู้แข่งขันผ่านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ การ ชุมนุม เรียกร้อง ฯลฯ ประการที่สอง กระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะสามารถก่อให้เกิดแนว ทิศทางการแก้ไขปัญหาและ นโยบายสาธารณะที่พึงปรารถนาของสังคม เนื่องจากเป็น แนวทางหรือ แนวนโยบายที่ได้จากการนำเอาตัวแทนของ ประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้า มาร่วม กันพิจารณาโต้รองข้อเท็จจริงและคุณประโยชน์ของ ทางเลือกสาธารณะที่นำเสนอผ่าน มุมมองที่หลากหลาย รับ ฟังซึ่งกันและกันเพื่อพิจารณาวิเคราะห์เกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ ทั้งข้อดี ข้อจำกัด และความเป็นไปได้ก่อนที่จะตัดสินใจ เลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งโดยความเห็นพ้อง ต้องกันบน เหตุผลที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง พร้อมไป กับการมีข้อสรุปเกี่ยวกับสิ่งที่ต้อง ร่วมกันดำเนินการเพื่อ บรรลุผลตามแนวทางที่ได้ตัดสินใจเลือกนั้น

2.3.11 ข้อจำกัดของการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อประชาธิปไตยแบบ ปรึกษาหารือที่สำคัญมักพุ่งเป้าไปที่ความเป็น อุดมคติของ แนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้การจัดการกระบวนการปรึกษาหารือ มักถูกตั้งคำถามทั้งในเชิง หลักการและวิธีการ ในเชิง หลักการ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ถูกตั้งคำถามถึง สิ่งที่แนวคิด คาดหวังจากการจัดการกระบวนการ โดยเฉพาะ ผลลัพธ์ในลักษณะที่เป็นทางออกหรือแนวทางเชิง นโยบาย ที่เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของผู้เข้าร่วมกระบวนการ เนื่องจากกระบวนการที่อาศัย หลักการของประชาธิปไตย แบบปรึกษาหารือ มิได้นำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นความเห็นพ้อง ต้องกันเสมอไป ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มี องค์กรประกอบด้านขนาดของตัวแทนผู้เข้าร่วมกระบวนการ จำนวนมาก ถึงแม้ว่ากระบวนการปรึกษาหารือที่มีคุณภาพ จะช่วยเปลี่ยนมุมมองของประชาชนต่อ ประเด็นปัญหาได้ จริง และมีส่วนอย่างมากต่อกระบวนการเรียนรู้ของ ผู้เข้าร่วมกระบวนการในการที่ จะได้เข้าใจถึงความคิด ความเชื่อ และความต้องการของประชาชนอื่น ๆ ที่แตกต่าง ไปจากตัวเองก็

ตาม แต่การเปลี่ยนมุมมองและความเข้าใจ ดังกล่าวก็มีได้นำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ความไม่เห็นพ้องต้องกันยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ ตลอดระยะเวลาที่มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ทำให้กลุ่มไม่อาจตัดสินใจได้เองโดยไม่มีวิธีการอื่น ๆ มา ช่วยในการตัดสินใจ เช่น การออกเสียง (พัชรี สีโรรส, 2017, 11-12) หรือที่บางกระบวนการเสียงไปใช้คำอื่น ๆ เช่น การออกความเห็นโดยใช้จุดประชาธิปไตย (Democracy dot) ซึ่งอาศัยหลักการเสียงข้างมากมากกว่าความเห็นพ้องต้องกันตามอุดมคติของการจัดกระบวนการ ปรัชญาหรือ เป็นต้น

นอกจากข้อจำกัดอันเกิดจากขนาดที่มากเกินไป ของผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือดังกล่าวมาแล้ว ขนาดของผู้เข้าร่วมที่น้อยเกินไปก็อาจทำให้กระบวนการ ปรึกษาหารือถูกตั้งคำถามได้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะ คำถามต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการว่ามีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ที่ผู้กำหนดนโยบายจะนำไปปฏิบัติ ตาม เนื่องจากจำนวนผู้ที่เข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือมีน้อยกว่าจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และตัวแทนผู้เข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวเป็นตัวแทนที่ ชอบธรรมของใคร (Sanders, 1997: 347) หลักการที่เชื่อ ว่าผลผลิตจากการจัดกระบวนการตามแนวคิด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะเป็นการตัดสินใจ สาธารณะที่เป็นข้อผูกมัดให้เกิดการปฏิบัติตาม หรืออย่าง น้อยที่สุดคือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของตัวแทนการใช้ อำนาจรัฐจึงอาจไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการนำหลักการ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาประยุกต์ใช้ คือความไม่ คุ่มค่า ภายใต้โลกปัจจุบันที่กลไกภาครัฐมีขนาดใหญ่และมี โครงสร้างที่ซับซ้อน รูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่จึงมี ขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางเกินกว่าจะมาสับสนุน กระบวนการที่อาศัย การสนทนาพูดคุยที่ผู้คนมากหน้า หลายตาต้องมาประชุมร่วมกันได้ในทุก ๆ ประเด็นปัญหา (Fishkin, 1991; Stivers, 1990) การจัดกระบวนการ ปรึกษาหารือจึงเป็นรูปแบบการทำงานที่มีค่าใช้จ่ายสูง ต้อง ใช้เวลา และมีความยุ่งยากในการที่จะทำให้ทุกคนเข้ามา เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการภาครัฐใน ขณะที่หน่วยงาน ภาครัฐเองก็ยังมีภาระหน้าที่ที่ต้องทำในกระบวนการ ดังกล่าวด้วย (Robert, 2004: 325) การจัดกระบวนการ ปรึกษาหารือจึงมักถูกมองว่าเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นมากกว่า เป็นการ แบ่งเบาภาระของผู้กำหนดนโยบาย

ในแง่วิธีการ การจัดกระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะมักถูกตั้งคำถาม เช่น ทำอย่างไรให้คนสองฝ่ายที่ มีความคิดเห็นที่ส่งผลให้แตกต่างกันอย่างสุดขั้วสามารถมานั่งพูดคุยกันได้ด้วยเหตุและผล ทำอย่างไรที่จะทำให้คนที่มี ความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สามารถมาพูดคุยถกเถียงกันได้โดยที่ไม่มีใครรู้สึกว่าเขาดีกว่าตนเอง มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สูงหรือด้อยกว่าคนอื่น ทำอย่างไร ให้คนที่พูดน้อยโดยธรรมชาติสามารถร่วมแสดงความ คิดเห็นในกระบวนการปรึกษาหารือได้ โดยไม่ถูกรอรับทางความคิดโดยคนอื่นที่อาจจะช่างพูดมากกว่าหรือมี วาทศิลป์ในการชักจูงผู้คนได้มากกว่า และทำอย่างไรให้ ตัวแทนการใช้อำนาจรัฐเคารพในข้อตกลงร่วมกันอันเป็น ผลผลิตจาก

กระบวนการปรึกษาหารือ และนำข้อตกลง เหล่านั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลสมตามเจตนารมณ์ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริง (Sanders, 1997; Simon, 1999; Young, 2001)

อย่างไรก็ตาม คำถามเหล่านี้ล้วนน่าสนใจแต่ เกือบทั้งหมดเป็นความห่วงกังวลต่อวิธีการมากกว่า หลักการ จึงไม่ใช่เรื่องยากที่ผู้ต้องการนำแนวคิด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้จะอาศัยเทคนิคการ สร้างการมีส่วนร่วมและเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น การใช้บัตร คำ การใช้คอมพิวเตอร์ บันทึกข้อมูล ฯลฯ มาประยุกต์ใช้ใน กระบวนการปรึกษาหารือเพื่อลดช่องว่างในเรื่องทักษะ ทางการสื่อสารของผู้เข้าร่วม และทำให้กระบวนการประชา เสนวนาหาทางออกกลายเป็นพื้นที่ที่ทุกเสียงได้รับการรับฟังอย่างเสมอภาค

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น พบว่าไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) , ปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) มีบทบาทร่วมด้วยเสมอ จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 10 ปีย้อนหลังได้ ข้อมูลดังตารางที่ 2 , ตารางที่ 3 และตารางที่ 4

2.4.1 ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ และการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Path Dependence and Incremental Change)

กลุ่มแรกในการทบทวนวรรณกรรมจะเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ที่มีปัจจัยทางด้าน Path Dependence และ Incremental Change ร่วมด้วย ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ดังที่ Mahoney (2000: 507) ได้ให้คำนิยามของ Path Dependence ว่า “those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties” (ลำดับของเหตุการณ์ในอดีตที่ทำให้รูปแบบเชิงสถาบันเกิดการเปลี่ยนแปลง หรือ ลำดับของเหตุการณ์ที่มีคุณสมบัติที่แน่นอน)

กรณีศึกษาของ Harris (2011) ที่วิเคราะห์ water market ของเมืองวิกตอเรีย ซึ่ง Harris ได้พยายามระบุถึงปัญหาของ water reform ที่กรมชลประทานพยายามที่จะเป็นอิสระจากอิทธิพลของรัฐบาลในประเทศในการจัดสรรน้ำไปยังพื้นที่ต่างๆ โดยที่กรมชลประทานจะหันไปใช้ market-based system เพื่อที่จะได้ทำให้การจัดสรรน้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการที่กรมชลประทานหันไปใช้ market-based system กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหา “Lock-ins” ซึ่งเกิดจากปัจจัยด้าน Path Dependence

สำหรับ Path Dependence Model (PD) สามารถอธิบายได้จากแรงกดดันหรือปัจจัยจากภายนอก ยกตัวอย่างเช่น การปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำในประเทศ Morocco (Doukkali, 2005) จะเห็นได้ว่า Path Dependence นำไปสู่วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้น (Evolutionary and Incremental Changes) การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ เช่น จากการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจ , จากการใช้ระบบเงินสนับสนุนเป็น market-based approach , จากการลดภาษีรายสาขาเป็นร้อยละ 0 หรือ ลดลงมาอยู่ในอัตราที่เท่ากัน (Sectoral Approaches) เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแบบ Large Scale ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่สามารถอธิบายได้โดยปัจจัยหรือแรงขับเคลื่อนภายใน ดังนั้นปัจจัยและแรงขับเคลื่อนภายนอก อาทิ ปัญหาภัยแล้ง , วิกฤตการณ์เศรษฐกิจระดับมหภาค , ความต้องการน้ำที่เกินขีดจำกัด จึงจำเป็นที่จะต้องนำเข้ามาพิจารณาด้วย

เนื่องด้วย PD จะมีบทบาทสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ดังนั้นในที่นี้จะอธิบายถึง PD ที่มีลักษณะเป็น Pure Statistical Model หรือที่เรียกกันว่า Polya urn model (โถของโพลยา) เป็นแบบจำลองทางสถิติที่อธิบายถึงความน่าจะเป็นว่า มีบอล 2 สีในโถ สุ่มหยิบขึ้นมาถ้าหยิบได้สีอะไร ก็ให้สีสีนั้นคืนลงไป แล้วหยิบบอลสีเดียวกันนั้นใส่เพิ่มเข้าไปอีกหนึ่งลูก ในช่วงแรก ความเป็นไปได้ 50:50 แต่เมื่อทำการทดลองไปเรื่อยๆ ความน่าจะเป็นของสีใดสีหนึ่งจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากแนวคิดของ Polya urn model (โถของโพลยา) สามารถบอกได้ว่า PD มีหลักการที่คล้ายกับหลักการของกฎแห่งการเพิ่มพูน (Law of Increasing Returns) ในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสามารถให้ความหมายของ PD ว่าเป็น สภาวะเส้นทางบังคับที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติมักจะได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแบบเป็นครั้งคราว หรือที่เรียกว่าได้รับอิทธิพลจาก Chance มากกว่าเหตุการณ์ที่เป็นระบบ

จากการอธิบายโดยใช้ Polya urn model (โถของโพลยา) สามารถบอกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นผลมาจากเหตุการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นซ้ำๆ ดังคำถามที่ว่า “ทำไมลูกบอลสีแดงจึงถูกเลือกมากกว่าลูกบอลสีน้ำเงิน” ซึ่งสามารถตอบคำถามนี้ได้ว่าเพราะในอดีตที่ผ่านมาเรามีลูกบอลสีแดงมากกว่าลูกบอลสีน้ำเงิน 1 ลูกเสมอ อย่างไรก็ตามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในโถของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันจะประกอบไปด้วยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยม , ผลประโยชน์ และปทัสถานทางสังคม อย่างไรก็ตามปัจจัยภายนอกไม่ใช่เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ปัจจัยภายในที่ดำเนินการโดยตัวแสดงที่เป็นกลยุทธ์ (Strategic Actors) และประวัติศาสตร์หรือเหตุการณ์ในอดีตนั้นก็ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ในปัจจุบันด้วยเช่นกัน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ Historical Institutionalism (HI) ซึ่งเราสามารถดูกรณีศึกษาด้านนี้ได้จากรายที่ 2 ที่อธิบายว่า Path

Dependency จะต้องพิจารณาร่วมกับ “การเมือง” หรือ “กลุ่มผลประโยชน์” หรือ “รูปแบบของ Rent-Seeking” ยกตัวอย่างเช่น งานของ Fischhendler ที่ศึกษาวิกฤตการณ์ภัยแล้งของประเทศอิสราเอล ปี 1999-2002 ที่มีการนำเสนอแนวคิด Integrated Water Resources Management (IWRM) แต่อย่างไรก็ตามเป็นการนำเสนอเฉพาะเชิงรูปธรรมเท่านั้น ไม่ได้ระบุถึงโครงสร้างกระบวนการตัดสินใจแบบเก่า ทั้งที่อยู่ในรูปแบบของ “ความมีเหตุผล” (“Rational”) ที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด และในรูปแบบของ “ประชาธิปไตย” (“Democratic”) ที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อความเห็นของคนกลุ่มน้อย นอกจากงานของ Fischhendler แล้ว ตัวอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นงานของ Blomquist and Schlager (2005) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับ San Juan water creek ซึ่ง Blomquist and Schlager ได้ระบุถึงความยากลำบากในการนำ Integrated Water Resources Management (IWRM) มาปรับใช้เพื่อลดการเมืองอิทธิพลทางการเมือง โดยที่พวกเขาได้กล่าวว่า “การนำการบริหารจัดการแบบบูรณาการ หรือ การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่มาปรับใช้ ก็ไม่สามารถป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินและการมีอยู่ทางการเมืองในลุ่มน้ำได้” (“Calls for integrated management or consensus decision-making will not prevent the emergency or persistence of politics in the watershed.”) อีกทั้ง Blomquist and Schlager ยังได้มีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าในหลายลุ่มน้ำได้มีการจัดการแบบหลายศูนย์การตัดสินใจที่มีลักษณะกระจัดกระจาย (Fragment) และไม่เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ (Unscientific) แต่การจัดการแบบหลายศูนย์การตัดสินใจก็เป็นแนวทางที่นำไปสู่ความชัดเจนและความตระหนักเกี่ยวกับค่านิยมและผลประโยชน์

จากตัวอย่างข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่าถ้าเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ฝังตัวอยู่ในทางใดทางหนึ่งอย่างแน่นหนาแล้วละก็ State of Affairs หรือสถาบันต่างๆจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ซึ่งจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ Historical Institutionalism (HI) นั้นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ทำให้สถาบันไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ปัจจัยอื่นๆเช่น ผู้คนที่ยึดมั่นในผลประโยชน์บางอย่างอย่างแน่วแน่ที่ฝังตัวอยู่ในโครงสร้างการตัดสินใจ ก็มีส่วนทำให้สถาบันไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

Levi (1997) กล่าวว่า “Path Dependencies (สภาวะเส้นทางบังคับ) จะเกี่ยวข้องกับเมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งได้เริ่มเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งแล้ว หากจะเปลี่ยนเส้นทางใหม่ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงจะสูงมาก” ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบของ “ต้นทุนจม” หรือ “Sunk Cost” ผู้คนส่วนใหญ่มักไม่ชอบที่จะเปลี่ยนแปลงแนวทางที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว เนื่องจากแนวทางดังกล่าวได้มีการลงทุนไว้จำนวนหนึ่งแล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับสถาบัน พบว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดพลวัตเชิงสถาบันจะอยู่ในรูปแบบของ “สมรรถนะเชิงสถาบัน” หรือ “Institutional Endowments” ซึ่งเป็นตัวกำหนดปัจจัยที่ควบคุมพฤติกรรมหรือการ

กระทำ “สมรณะเชิงสถาบัน” หรือ “Institutional Endowments” จะประกอบไปด้วย “สถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบริหาร ที่รวมไปถึงกลไกที่มีส่วนในการตัดสินใจทางด้านกฎหมาย และกลไกในการออกกฎหมาย ซึ่งได้แก่ สถาบันทางศาล และการตัดสินคดี (Judicial Institutions) , ขนบธรรมเนียมและปทัสถาน (Customs and Norms) , คุณลักษณะในการเอาชนะผลประโยชน์ในสังคม ที่รวมไปถึงอุดมการณ์ (Ideology) และ ประสิทธิภาพในการบริหารงาน”

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน(Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการวิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Path Dependency			
Harris (2011)	วิเคราะห์ water trading และ water prices ในเมือง วิคตอเรีย ประเทศ ออสเตรเลีย	Victorian institutional arrangements โดยเฉพาะ Path Dependency ตั้งแต่ 1980-2010	การตัดสินใจในแต่ละครั้งได้ก่อให้เกิด “Lock In” ซึ่งสามารถอธิบายได้ถึงความไม่มีประสิทธิภาพของ water trading markets และ ข้อจำกัดทางกายภาพบางอย่าง
Ingram and Fraser (2006)	กรณีศึกษาเมือง California	กลุ่มผลประโยชน์ , การเคลื่อนที่ของนโยบาย (Policy Mobilisations) , การตัดสินใจและกระบวนการออกแบบนโยบาย	“Path Dependence” เป็นตัวกำหนดการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยได้รับแนวคิดการจัดทำนโยบายดังกล่าวมาจากแนวคิดใหม่ที่เป็นไปได้ หรือกรอบแนวคิดที่มาจาก Policy Entrepreneurs
Doukkali (2005)	กรณีศึกษาประเทศ Morocco	พัฒนาการเชิงสถาบันของภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการจัดสรรน้ำตามพื้นที่ต่างๆ รวมถึง สิทธิ	Path Dependence เป็นตัวอธิบายสำหรับพัฒนาการเชิงสถาบัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอก อันได้แก่ความแห้งแล้ง วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน(Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการวิเคราะห์	ข้อค้นพบ
		ในการเข้าถึงน้ำ และราคาของน้ำ	ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันด้วย
Blomquist and Schlager (2005)	กรณีศึกษา Southern Californian San Juan Creek Watershed	พรมแดน , decisions making pathways และ ความรับผิดชอบเชิงสถาบัน	ทำให้เกิดสถาบันที่เป็นทางการแบบใหม่ เช่น watershed body ไม่ได้ทำให้การมีอยู่ของอิทธิพลทางการเมืองลดลง
Fischhendler (2008)	กรณีศึกษาวิกฤตการณ์ภัยแล้งของประเทศอิสราเอล ปี 1999-2002	การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเชิงสถาบัน และ กระบวนการตัดสินใจ	เกิดการบูรณาการในระดับ physical แต่สถาบันไม่ได้มีการปฏิรูปออกจากระบบเก่าๆ อีกทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันไม่ยอมรับประชาธิปไตย และการตัดสินใจที่มีเหตุผล
Watson, Deeming and Treffny (2009)	กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำและการเกิดอุทกภัยในประเทศอังกฤษ เพื่อตอบสนองต่อ the EU Water Framework Directive (WFD)	การวิเคราะห์เอกสารทางด้านนโยบาย และการลงพื้นที่สัมภาษณ์และสำรวจระหว่างปี 2007 ถึง 2009	การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมีลักษณะที่เพิ่มขึ้น และเป็น Path Dependence รวมถึง WFD ยังเป็นตัวช่วยส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

2.4.2 ปัจจัยด้านปทัสถาน , สมรรถนะเชิงสถาบัน (Norms, Institutional Endowments)

หากจะนิยามคำว่า Path หรือ แนวทาง จะต้องรวมไปถึงข้อจำกัด เช่น วัฒนธรรม และ ปทัสถานทางสังคมด้วย ในภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ ข้อจำกัด เช่น วัฒนธรรม และ ปทัสถานทางสังคม จะนำไปสู่การอธิบายการไม่ประสบความสำเร็จของรูปแบบ “ความมีเหตุผล” (“Rational”) หรือ การปฏิรูปการจัดการอย่างมีเหตุผล (Sensible Water Reforms) ยกตัวอย่างเช่น ในการอธิบายถึงการไม่ประสบความสำเร็จในการนำ Urban Storm-Water Management มาใช้ของ Brown (2005) ที่ชี้ให้เห็นว่า “แรงเฉื่อย” เกิดจากปทัสถานของพวกเขา Technocrat และเกิดจาก

อำนาจและความเชี่ยวชาญเชิงสถาบัน เช่น ค่านิยม และความเป็นผู้นำ อีกตัวอย่างหนึ่งก็คืองานของ Meinzen-Dick (2007) ที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับลุ่มน้ำ Murray-Darling ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่ง Meinzen-Dick ได้อธิบายถึงอิทธิพลของปทัสถานที่กล่าวว่าทรัพยากรน้ำเป็น “สินค้าที่ใช้ได้ฟรี” และ “เป็นของขวัญจากพระเจ้า” จะเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายที่มุ่งเน้นการตลาดมาใช้ นอกจากนี้ในงานทดลองของ Meinzen-Dick (2007) ที่เกี่ยวกับองค์กรในการบริหารจัดการน้ำใน 2 รัฐในประเทศอินเดีย ได้พบว่าทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เกิดขึ้นจากศาสนาดูเหมือนว่าจะมีอิทธิพลที่แข็งแกร่งต่อองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มากกว่าทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของคนในสังคม

ตารางที่ 2.2 ตารางแสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการวิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Norms			
Meinzen-Dick (2007)	ใช้ Two-stage logistic regression ในการอธิบายตัวแปรสำหรับ Collective Organization และใช้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ Collective Organization เป็นตัวแสดงให้เห็นถึงการวิ่งเต้นทางการเมือง (Lobbying) และ การบำรุงรักษา (Maintenance)	เก็บข้อมูลใน 48 water units ใน 2 รัฐในประเทศอินเดีย รวมไปถึงพื้นที่ที่มีการทดน้ำจากโรงงาน , พื้นที่ที่ห่างไกลจากตลาด และการมีอยู่ของกลุ่มคนต่างๆ เช่น วัด และบ้านเรือนของผู้คน เป็นต้น	ปทัสถาน เช่น อำนาจจากผู้มีอิทธิพลทางศาสนา จะส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการชลประทานในประเทศอินเดีย
Brown (2005)	Storm-water management ในซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย	มีการวิเคราะห์ข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่า 60 คน	ปทัสถานของ Technocrat และค่านิยมความเป็นผู้นำ เป็นอุปสรรคในการนำการบริหารจัดการด้าน storm-water harvesting รูปแบบใหม่มาใช้
Miller and Buys (2008)	กรณีศึกษาแผนงานการรีไซเคิลน้ำของภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศออสเตรเลีย	สำรวจความคิดเห็นของ 408 ครั้วเรือนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้สำรวจความ	ทุกครัวเรือนตระหนักดีว่ามีวิกฤตการณ์ด้านน้ำที่เกี่ยวกับการสนับสนุนในการนำน้ำไป

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการวิเคราะห์	ข้อค้นพบ
		คิดเห็นจะประกอบไปด้วยข้อคำถาม 111 ข้อบน 5 ระดับของ Likert Scale	ใช้ อีกทั้งปทัสถานของแต่ละคนนั้นจะมีความรู้สึกถึงภัยในการบริโภคน้ำที่ผ่านการรีไซเคิลมาแล้ว
Jennifer McKay (2005)	กรณีศึกษาแผนงานการปฏิรูปของประเทศออสเตรเลียปี 1995		ยืนยันการใช้แนวทางที่มุ่งเน้นระยะ (Stage - Based Approach) พร้อมทั้งมีการค้นพบว่าปัจจัยทั้งภายในและภายนอกส่งผลต่อภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ
Claudia Pahl-Wostl (2007)	กรณีศึกษา : โครงการด้านน้ำของยุโรป (NeWater) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงอื่นๆที่เกิดขึ้นบนโลก	ระบบในการบริหารจัดการน้ำ และ กระบวนการการส่งผ่าน (Water management regimes and transition processes)	การเปลี่ยนแปลงที่สืบเนื่องมาจาก “การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการ” ที่เกิดจากสังคม และการเรียนรู้ของส่วนรวม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคต่อปัจจัยต่างๆที่เชื่อมต่อกันในสถานการณ์ปัจจุบันด้วย

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

อย่างไรก็ตามปัญหาในการใช้ปัจจัยทางด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) และ ปัจจัยทางด้านปทัสถาน (Norms) มาอธิบายความสำเร็จและความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน คือ เราไม่สามารถทราบได้ถึงสาเหตุและพลวัตในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันได้อย่างชัดเจน ดังนั้นในการที่จะอธิบายถึงสาเหตุและพลวัตในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันดังกล่าวก็คือการใช้แนวทางที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ (Interest-based Approach) ที่อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบันนิยม (Rational Choice Institutionalism)

2.4.3 ปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests)

แนวทางการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบัน (Rational Choice (RC) Institutional Approach) จะมองปัจจัยด้านผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ภายใต้กรอบแนวคิดด้านผลประโยชน์นี้ สถาบันจะเป็นตัวลดต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs) ของกิจกรรมของมนุษย์ทั้งในทางการเมือง และในทางเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นแบบนี้ก็เพราะว่าแนวทางการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบัน (RC) จะมองว่าตัวแสดงทั้งหมดมีเหตุผล และตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของการมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตน ที่พยายามสร้างผลประโยชน์แก่ตนเองให้ได้มากที่สุด ดังนั้น สถาบันจะยังคงดำรงอยู่เมื่อผลประโยชน์ดำรงอยู่ แต่สถาบันจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อผลประโยชน์เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องอธิบายผ่านทาง Calculus of Interests มากกว่าที่จะอธิบายผ่านทางขั้นตอนทางประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือสถาบันจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อแรงกดดันที่สั่งสมมาของผลประโยชน์ต่างๆได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งบางครั้งสามารถนำไปสู่ “Tragedy of Commons” ที่หมายถึงการตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลบางครั้งนำไปสู่ความหายนะของส่วนรวม

สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ สามารถเป็นการอภิปรายบทความที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ได้ ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน เปรียบเทียบกับผลประโยชน์เชิงสังคมและสาธารณะของรัฐบาล (ความเที่ยงธรรม , การเข้าถึงได้อย่างทั่วไป) นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน และ กลุ่มผลประโยชน์ของรัฐบาลแล้ว กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มที่ 3 ที่ต้องทำการวิเคราะห์ด้วยก็คือ ผู้บริโภค และสมาคมผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ

ตารางที่ 2.3 ตารางแสดงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการวิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Interests			
Brown, Ashley and Farrelly (2011)	กรณีศึกษาจากออสเตรเลียและสหราชอาณาจักร	เก็บข้อมูลเกี่ยวกับช่วงเวลาในการนำแต่ละโครงการไปปฏิบัติ , แรงกระตุ้นทางการเมืองและระบบราชการ , มีบทสัมภาษณ์ถึง 74 บทสัมภาษณ์ และข้อมูลทุติยภูมิจากสื่อต่างๆ	ความไม่พอใจด้านความเสี่ยงทางการเมือง และหน่วยงานที่มีความเป็นมืออาชีพกลัวการเกิดขึ้นของการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ
Castro, Kaika and Swyngedouw (2003)	มีการสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในการพัฒนาของ London Water Supply รวมถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ	ข้อมูลเกี่ยวกับอุปทานด้านน้ำ , รูปแบบองค์กร และ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตั้งแต่ปี 1970-2010	ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน (ผลกำไร) และ ผู้กำกับดูแลภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ (ความมีประสิทธิภาพ , ความเท่าเทียม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม) จะหมายถึง ความเปลี่ยนแปลงที่กำหนดโดยผู้กำกับดูแลจะไม่เกิดขึ้น (ในระยะสั้น) แต่ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงมักเกิดขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงเชิงสถาบันและการเปลี่ยนผ่านกลุ่มผลประโยชน์
Kumler and Lemos (2008)	ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมในการสืบค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการกลุ่มน้ำแบบบูรณาการ ในบริเวณกลุ่มน้ำ Paraiba	เครื่องมือในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสำรวจ , การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์เกี่ยวกับ	การนำสิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ทางสังคมมาปรับใช้กับการปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำ

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการวิเคราะห์	ข้อค้นพบ
	do Sul River ประเทศบราซิล	ศักยภาพในการเรียนรู้ทางสังคม	
Lui, Wang, Sui (2007)	บทสัมภาษณ์และการสำรวจเกี่ยวกับชาวนา กรณีศึกษาของ 3 พื้นที่ในบริเวณตอนเหนือของประเทศจีน	การจัดการ , การใช้ , ราคาน้ำ , สถาบันทางกฎหมาย และ สิทธิในน้ำของการชลประทาน	ในเมื่อการใช้แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจในการประหยัดน้ำ และการใช้การกำหนดราคา เพื่อลดการบริโภคน้ำ เป็นวิธีการดำเนินงานที่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นประเด็นอื่นๆ อาทิ พันธสัญญาที่น่าเชื่อถือ กลับมีความสำคัญมากกว่า
Lemos and Oliveira (2004)	มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มน้ำใน Ceara Brazil	ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการผู้ใช้น้ำ , กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ , การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีความคิดแบบดั้งเดิมจะไม่ยอมนำกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบใหม่มาใช้ อย่างไรก็ตามความคิด (Ideas) ได้มีบทบาทสำคัญในการมีอิทธิพลต่อทางเลือกและการกระทำของ Technocrats แต่ล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 2.3 ในการวิเคราะห์กรณีศึกษา 2 กรณีที่เกี่ยวกับการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำในสหราชอาณาจักรและออสเตรเลียของ Brown, Ashley and Farrelly (2011) ซึ่งพวกเขาได้เขียนว่า “การดำเนินรอยตามประวัติศาสตร์ (Path Dependence) ไม่ได้หมายความว่าความพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะต้องถูกปิดตัวลง” ในการพิจารณาถึงปัจจัยด้านกลุ่มผลประโยชน์ ความล้มเหลวในการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำนั้นจะเกิดจากการฝังตัวอยู่กับแนวทางเดิมๆที่เป็นผลมาจากพฤติกรรมที่เกรงกลัวความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง

นอกจากปัจจัยทั้ง 3 ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรร่วม และกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวดังนี้

ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในเครือสหภาพยุโรป (European Commission Water Framework Directive) (WFD) เป็นหนึ่งในโครงสร้างทางกฎหมายที่สหภาพยุโรปกำหนดขึ้นเพื่อกำหนดกรอบแนวทางจัดการน้ำ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่พื้นที่ต้นน้ำลุ่มน้ำสาขาไปจนถึงปากแม่น้ำ โดยกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนทั้งอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และครัวเรือน โดยมีบุคลากรจากทุกภาคส่วนทั้งจากรัฐ ส่วนกลางและรัฐท้องถิ่นร่วมกันเป็นคณะทำงานพิเศษ จัดทำข้อเสนอแนะเป็นแนวทางเพื่อการปฏิบัติในท้องถิ่น ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ การจัดทำระบบข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการจัดจำแนกลักษณะแหล่งน้ำทั้งระบบ เป็นต้น ซึ่งการทำงานของ WFD ของสหภาพยุโรปจะเป็นไปในรูปแบบของคณะกรรมการและมีการประชุมร่วมกันเพื่อหาทางออกในปัญหาหรือข้อขัดแย้งนั้นๆ

ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในการใช้ กระบวนการแบบปรึกษาหารือในนโยบายการจัดการน้ำ โดยผ่าน กระบวนการจัดทำแผน 10 ขั้นตอน ของ WUP (The Water Use Plan) ซึ่งแผนอาจจะไม่ใช่ทางเลือกสุดท้ายที่ดีที่สุดแต่การที่จะได้ข้อมูล เพื่อการตัดสินใจในระดับนโยบายนั้นจำเป็นต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือก่อนเพื่อช่วยให้ได้ข้อมูลในการตัดสินใจซึ่ง กระบวนการสามารถเป็นตัวช่วยในการทำให้ข้อมูลการตัดสินใจที่ชัดเจน เกี่ยวกับการให้คุณค่าของผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อผลกระทบในนโยบาย (Gregory and Failing, 2002 : 492-499)

นอกจากนี้ จากบทความวิชาการเรื่อง Water Management and the Procedural Turn : Norms and Transitions in Alberta โดย Jeremy J. Schmidt (2014) ของประเทศแคนาดา ยังได้อธิบาย ข้อดีของการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารจัดการน้ำแบบ "Government to Governance" ซึ่งกรณีศึกษาใน Alberta แสดงให้เห็นถึง การเข้าใจ บรรทัดฐานทางการเมืองและบรรทัดฐานจริยธรรมเกี่ยวกับการบริหาร จัดการน้ำภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (Water for Life Strategy) ที่จะใช้ร่วมกันอย่างยั่งยืน โดยทาง Alberta Water Council มีความเชื่อว่า Water for Life Strategy จะสร้างแบบแผนใหม่ในการ ใช้น้ำของรัฐ Alberta ได้ และยิ่งไปกว่านั้น สถานของรัฐ Alberta เชื่อว่า ทุกภาคส่วนจะต้องเข้าใจผลกระทบในพฤติกรรมของเขาเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปริมาณ และคุณภาพน้ำ และเรื่องของสุขภาพระบบนิเวศน้ำ (Health of Aquatic Ecosystems) ภายใต้การกระทำที่เรียกว่า จริยธรรม สนทนาเรื่องน้ำ (Water Conservation Ethic) บทสรุปของงานวิจัยกรณีศึกษานี้ คือการเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการน้ำของ Alberta เกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเมือง นำมาสู่ การเปลี่ยนแปลงในเทคนิคการบริหารจัดการอย่างชอบธรรม ในทำนอง เดียวกันยุทธศาสตร์น้ำเพื่อชีวิตของรัฐ Alberta ทำให้เห็นถึงมุมมอง ของ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และ การบริหารการเปลี่ยนผ่าน (Transition Management) ที่สามารถ ขับเคลื่อนรูปแบบแผนลุ่มน้ำ (Models of Watershed Planning) และ โครงสร้างรัฐหลายระดับชั้น (Multi-level Governance Structures)

อีกทั้งยังมีกรณีของการบริหารจัดการความขัดแย้งในน้ำที่ อ่างเก็บน้ำเฟรเซอร์ (Fraser Basin) ซึ่งอ่างเก็บน้ำนี้กินพื้นที่ 1 ใน 4 ของแผ่นดินรัฐบริติชโคลัมเบีย และมีผู้คนอาศัยอยู่บริเวณรอบประมาณ 2.6 ล้านคน ปัญหาหลักของการบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำเฟรเซอร์ คือ การดำรงรักษาคุณภาพของน้ำให้ยั่งยืนต่อไปได้อย่างไร เพราะเนื่องจาก มีกิจกรรมหลากหลายมากในบริเวณอ่างเก็บน้ำนี้ เช่น การทำป่าไม้ การทำเหมือง การเกษตรกรรม การพัฒนาพลังงาน และการท่องเที่ยว มีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ และนอกจากนี้ จะอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำกับ การประมงให้ยั่งยืนได้อย่างไร เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่าจะมีประชากรเพิ่มขึ้นรอบอ่างเก็บน้ำเฟรเซอร์เป็นสองเท่าตัวในอีก 20 ปีข้างหน้า จากปี ค.ศ. 2000 ผลให้เกิดความขัดแย้งและการแก่งแย่งทรัพยากรเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหานี้ให้ยั่งยืน โดยมีการตั้งสภาลุ่มน้ำเฟรเซอร์ (Fraser Basin - Council) ซึ่งสภานี้จะทำหน้าที่การบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการและ การให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Shrubsole, 2004 : 14)

ปัจจัยที่สำคัญในการทำให้ประสบความสำเร็จ สำหรับกรณีแคนาดา ได้แก่ กระบวนการปรึกษาหารือการใช้ความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียในโครงการน้ำนั้น ซึ่งกรณีให้เห็นได้เด่นชัดคือ ประเทศแคนาดาที่ใช้กระบวนการปรึกษาหารือเพื่อ ร่วมจัดทำแผนน้ำและการบริหารจัดการน้ำระหว่างรัฐกับประชาชนโดยใช้ "สภาน้ำ" (Water Council) เป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งสามารถนำมาเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบปรึกษาหารือ พบว่า ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการนโยบายน้ำในเชิงปรึกษาหารือ (Deliberative Water Policy) ตามแนวคิดของนโยบายสาธารณะเชิง ปรึกษาหารือ คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ควรผูกขาดโดย เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจตามโครงสร้างอย่างเป็นทางการและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบาย สาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และแนวคิดดังกล่าวถือเป็น ลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะเชิงปรึกษาหารือ ซึ่งการสนทนา หรือการปรึกษาหารือระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้น ไม่ใช่เป็นเพียง การสนทนาหรือการปรึกษาหารือในเชิงโวหาร (Rhetorical) หรือเป็น เชิงพิธีกรรม (Ritualistic) เท่านั้น แต่จะต้องเป็นการสนทนาหรือการ ปรึกษาหารือในลักษณะที่เรียกว่า เป็นการสนทนาหรือการปรึกษาหารือ ที่แท้จริงโดยมีพื้นฐานจากกระบวนการสื่อสารร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียในกระบวนการของนโยบาย เพื่อจะได้เข้าใจพื้นฐานและมุมมอง ของความแตกต่างระหว่างความคิดที่มีต่ออนนโยบายนั้น

สำหรับแนวคิดการสนทนาหรือการปรึกษาหารือที่แท้จริงนั้นมี ลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ (1) ความชอบธรรม (Legitimacy) หมายถึง การที่ผู้พูดแต่ละคนที่เกี่ยวข้องในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือจะต้องเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ๆ โดยองค์ประกอบข้อนี้มีเป้าหมายเพื่อให้แน่ใจว่า แต่ละคนที่ร่วมอยู่บนโต๊ะเจรจาพูดเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มอย่างแท้จริง ไม่ใช่บุคคลภายนอกที่เข้ามาอ้างความชอบธรรมในการพูดแทนผู้อื่น (2) ความจริงใจ (Sincerity) หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเข้าร่วม ในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือมีความจริงใจในการแก้ปัญหาหารือร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทร และเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ผู้ที่เข้ามาเอาเปรียบเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น (3) ความสามารถเข้าใจได้ (Comprehensible) หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีส่วนร่วมแต่ละคนจะต้องพูดในสิ่งที่ผู้อื่นเข้าใจได้ ซึ่งองค์ประกอบในข้อนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ข้อความที่คลุมเครือได้รับการ อธิบายให้กระจ่างชัดและมีความเข้าใจตรงกัน ไม่ใช่การพูดศัพท์วิชาการ หรือศัพท์เทคนิคระดับสูงเพื่อแสดงถึงภูมิปัญญาอันสูงส่งของผู้พูด แต่ผู้เข้าร่วมในการปรึกษาหารือคนอื่น ๆ ไม่เข้าใจหรือการพูดที่มี ลักษณะคลุมเครือตีความได้หลายแง่มุม เป็นต้น และ (4) ความถูกต้อง (Accuracy) หมายถึง ข้อมูลที่นำมาเสนอในการสนทนาหรือการปรึกษาหารือจะต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้องตรงตามความเป็นจริง สามารถ ตรวจสอบได้ด้วยตัวชี้วัดที่เหมาะสม ด้วยวิธีการที่เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่ข้อมูลอันเป็นเท็จที่สร้างขึ้นมา เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

ประเทศไทย

1. กรณีศึกษา : โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำกระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี : การบริหารจัดการน้ำด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (กรมชลประทาน, 2554)

สาเหตุของความขัดแย้งในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำกระเสียว ได้แก่ประชาชนผู้ใช้น้ำในพื้นที่ไม่มีสิทธิหรือโอกาสในการเข้าไปร่วมดูแล ตัดสินใจในการบริหารการใช้น้ำของโครงการจัดสรรน้ำ เมื่อเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ประชาชนก็ออกมาเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐปล่อยน้ำให้แก่พื้นที่ของตนเองก่อน บางครั้งทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำในพื้นที่กั้นระหว่างประชาชนด้วยกัน นอกจากนี้การเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการบริหารจัดการ ทำให้เกิดปัญหาในการแย่งน้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง ประกอบกับชาวบ้านขาดจิตสำนึกของการเป็นเจ้าของ และความไม่เข้าใจในการบริหารจัดการส่งน้ำ การไม่ให้ความร่วมมือในการบำรุงรักษา การใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด ความไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐและเกษตรกรจนเกิดการชุมนุมร้องเรียนของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง

กระบวนการบริหารจัดการน้ำเพื่อลดความขัดแย้งของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำกระเสียว

โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำกระเสียวใช้หลักการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management : PIM) มาเป็นนโยบายในการบริหารจัดการน้ำ โดยมีแนวคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยวางกลไกในการดำเนินงาน ดังนี้ 1) ให้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) ตามท่อส่งน้ำ แยกส่งน้ำต่างๆให้ครอบคลุมพื้นที่ 2) ให้มีการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) หลายนกลุ่มในคลองซอย หรือคลองแยกซอยเดียวกัน โดยยกระดับเป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน 3) ให้มีจัดตั้งอาสาสมัครชลประทานโดยให้ผู้ใช้น้ำเลือกตั้งอาสาสมัครชลประทาน 1 คน ในขอบเขตพื้นที่ 2500-3000 ไร่ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานกับโครงการชลประทานในการส่งน้ำและบำรุงรักษา 4) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (Joint Management Committee for Irrigation : JMC) เป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจกำกับดูแลและสนับสนุนในการบริหารจัดการชลประทานของโครงการชลประทาน โดยประกอบไปด้วย 4 ภาคส่วน คือ ตัวแทนจากองค์กรผู้ใช้น้ำ ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนจากโครงการชลประทาน และตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อลดความขัดแย้งของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำกระเสียว

เมื่อก่อนการจัดการระบบของกรมชลประทานที่ไม่มีประสิทธิภาพในด้านการแบ่งสรรน้ำที่ไม่เท่าเทียมกันและกำลังคนที่ลดลง ส่งผลให้กรมชลประทานมีแนวคิดที่จะพัฒนาการจัดการระบบชลประทานให้ดีขึ้น โดยเริ่มจากการร่วมมือกับเกษตรกรในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ลักษณะของการมีส่วนร่วมการจัดการชลประทาน (PIM) คือ จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานตามท่อส่งน้ำ แยกส่งน้ำต่างๆ ให้ครอบคลุมพื้นที่ รวมกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานหลายนกลุ่มในคลองซอย หรือคลองแยกซอยเดียวกัน โดยยกระดับเป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทานจัดตั้งอาสาสมัครชลประทานเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทานกับโครงการชลประทานในการส่งน้ำและบำรุงรักษา

โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำกระเสียวเป็นโครงการที่ดำเนินการเพื่อร่วมกันสร้างและพัฒนาเครือข่ายของผู้ใช้น้ำภายในโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการจัดการชลประทาน (Joint Management Committee for Irrigation : JMC) ร่วมกันประชุมและศึกษาเพื่อการพัฒนา โดยมีกฎของผู้ใช้น้ำคือต้องเข้ามามีส่วนร่วม และเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรองค์กรผู้ใช้น้ำและ JMC เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการภาคประชาชน มีหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารจัดการชลประทาน ซึ่งคณะกรรมการ JMC ที่กระเสียวมีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของตนเอง โดยมีเพียงกรมชลประทานในพื้นที่ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนข้อมูลด้านน้ำและอำนวยความสะดวกของคณะกรรมการเท่านั้น

อาจจะกล่าวได้ว่า การจัดตั้งกลุ่มบริหารจัดการของคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนลดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ได้ เนื่องจากความเข้มแข็งของ JMC ของโครงการฯ ผนวกกับการสนับสนุนอย่างดีของเจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลเอาใจใส่เรื่องของการให้ข้อมูลน้ำที่ทันต่อสถานการณ์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำ

2. กรณีศึกษา : โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำชลหารพิจิตร จังหวัดสมุทรปราการ : การบริหารจัดการน้ำด้วยกระบวนการพูดคุย และปรึกษาหารือ (โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาชลหารพิจิตร, 2552)

สาเหตุของความขัดแย้งในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำชลหารพิจิตร จังหวัดสมุทรปราการ

ชาวบ้านไม่พอใจในการระบายน้ำของกรมชลประทานไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่แต่ละแห่งความเป็นมาคือ ในช่วงฤดูฝนปี พ.ศ. 2546-2550 โครงการได้รับแจ้งจากเกษตรกรผู้เลี้ยงหอยแครงชายฝั่งทะเลจำนวนมาก เกษตรกรผู้เลี้ยงหอยแครงสะท้อนถึงความเดือดร้อนจากการระบายน้ำจืดออกสู่ทะเลทำให้หอยแครงตาย โครงการฯ จึงได้ตรวจสอบสภาพปัญหาดังกล่าว พบว่าเกษตรกรมีความเดือดร้อนจำนวนมาก จึงได้ยอมทดลองลดการระบายน้ำลง ผลปรากฏว่ามีผลดีขึ้น

กระบวนการบริหารจัดการน้ำเพื่อลดความขัดแย้งของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำชลหารพิจิตร จังหวัดสมุทรปราการ

1) การที่หน่วยงานของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานทำหน้าที่และบทบาทส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการของกรมชลประทาน เพื่อสร้างพื้นที่รับฟังและพื้นที่แสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาหารือร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน โดยมีที่มาจาก ในปี พ.ศ. 2551 เกษตรกรได้รวมตัวกันประมาณ 50 ราย โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นแกนนำ แจ้งความเดือดร้อนขอให้โครงการฯ หยุดการระบายน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาการระบายน้ำจืดออกสู่ทะเลทำให้หอยแครงตาย

2) มีการใช้แนวทางในการศึกษาวิจัยร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โดยมีการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วยเวทีประชาชน มีการเขียนแผนที่ทำมือว่ามีพื้นที่ใดบ้างที่ได้รับผลกระทบจากการระบายน้ำของกรมชลประทาน แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูล กำหนดแนวทางทดลอง/ปฏิบัติจริง เก็บข้อมูล และปรับให้เหมาะกับสภาพชุมชน

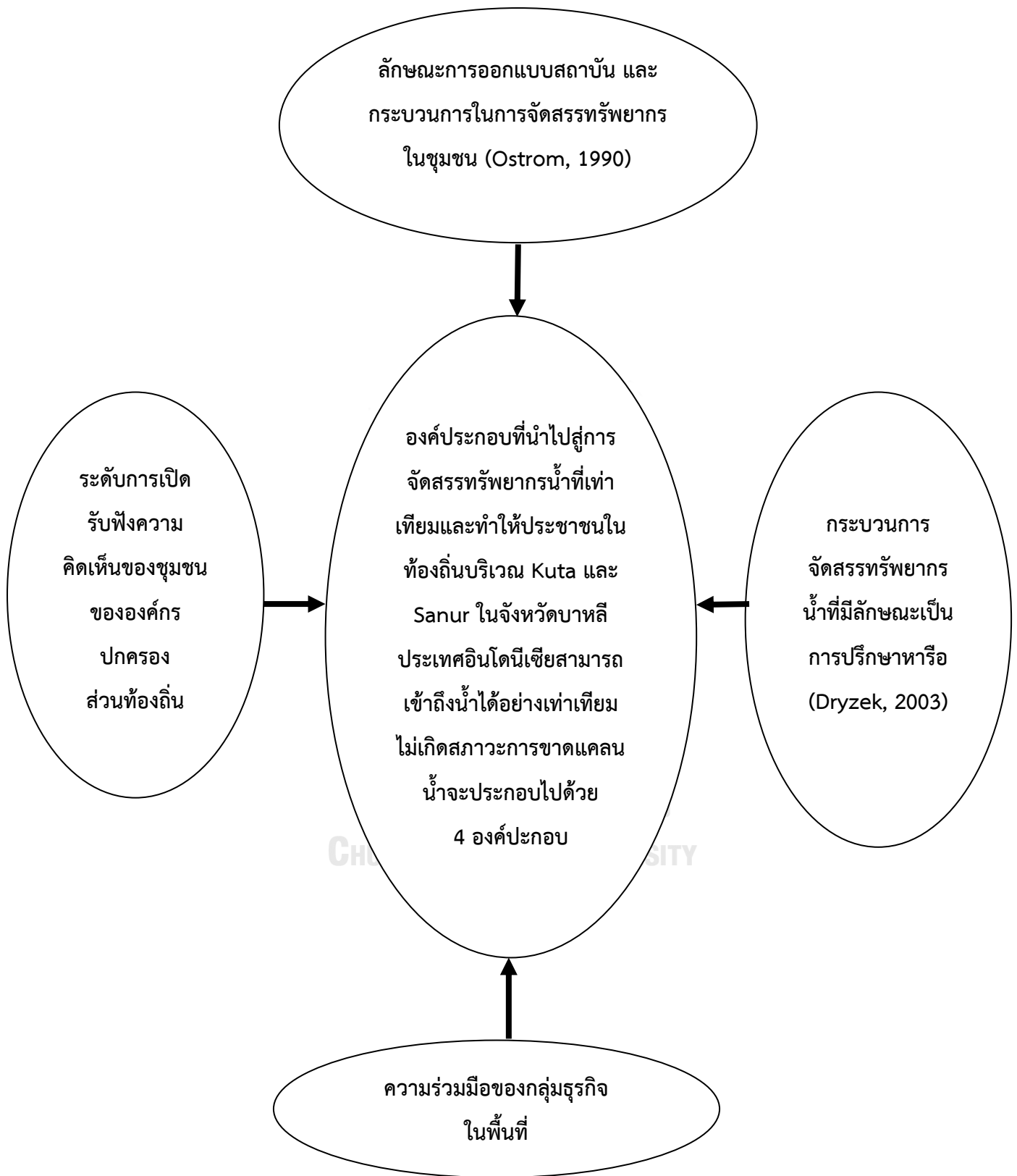
ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อลดความขัดแย้งของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำชลหารพิจิตร จังหวัดสมุทรปราการ

จากการลงพื้นที่และการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของกระบวนการบริหารจัดการน้ำในโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำชลหารพิจิตร จังหวัดสมุทรปราการ พบปัจจัยสำคัญใน

การทำให้ปัญหาความขัดแย้งในทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นลดลง ได้แก่ การบริหารจัดการน้ำแบบใช้กระบวนการวิจัยนำไปสู่การค้นหาคำตอบที่แท้จริงในความขัดแย้งนั้นๆ ซึ่งในกรณีนี้ใช้แนวทางในการศึกษาวิจัยร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โดยมีการเก็บข้อมูลร่วมกันเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูล กำหนดแนวทางทดลองและลงมือปฏิบัติจริง เก็บข้อมูลและปรับให้เหมาะกับสภาพชุมชน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบและเข้าใจปัญหาความขัดแย้งของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน และสามารถเสนอแนะแนวทางในการจัดการปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน

ในกรณีของการบริหารจัดการความขัดแย้งในปัญหากลุ่มเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงหอยแครงกับกรมชลประทานได้เป็นแนวทางการบริหารจัดการน้ำกับกลุ่มเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงหอยแครงในช่วงที่วิกฤตกับช่วงที่ไม่วิกฤตคือ ให้กรมชลประทานปล่อยน้ำให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเกิดน้ำท่วมฝนหลากในกรุงเทพฯ กรมชลประทานจำเป็นต้องปล่อยน้ำลงสู่ทะเล กรมชลประทานก็จะแจ้งเตือนล่วงหน้า และส่งข่าวกับกลุ่มแกนนำเกษตรกรให้รวดเร็วที่สุดเพื่อการรองรับสถานการณ์น้ำที่จะปล่อยเข้าสู่แปลงเพาะเลี้ยงหอย

จากการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้นสามารถเขียนเป็น Conceptual Framework ได้ดังรูปที่ 2.2 ดังต่อไปนี้



รูปที่ 2.2 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

จากรูปที่ 2.2 จะเป็นกรอบแนวคิดในงานวิจัยโดยที่ องค์ประกอบที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลิประเทศอินโดนีเซียสามารถเข้าถึงน้ำได้อย่างเท่าเทียม ไม่เกิดสภาวะการขาดแคลนน้ำจะประกอบไปด้วย 4 องค์ประกอบดังนี้ 1) ลักษณะการออกแบบสถาบัน และกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากรในชุมชน (Ostrom, 1990) โดยจะเป็นการนำแนวคิด IAD ของ Elinor Ostrom มาดูว่ากลไกในทั้ง 3 ระดับในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียมีความสอดคล้องกันหรือไม่ 2) กระบวนการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือ (Dryzek, 2003) โดยจะเป็นการวิเคราะห์ว่ากลไกทั้ง 3 ระดับจากข้อที่ 1) ผู้มีอำนาจได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกลุ่มต่างๆหรือไม่ 3) ความร่วมมือของกลุ่มธุรกิจในพื้นที่ เพื่อเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ว่ากลุ่มธุรกิจในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างไรบ้าง และ 4) ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นของชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2 จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยตามรูปที่ 2 ข้างต้น โดยกรอบทฤษฎี IAD จะเป็นกรอบใหญ่ที่จะใช้ในการสร้างองค์ความรู้และต่อยอดความรู้ของผู้วิจัย โดยกรอบ IAD นั้นจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (Constitutional rules) ซึ่งในที่นี้หมายถึง รัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซีย UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 จะเป็นกฎหมายพื้นฐานของประเทศอินโดนีเซียที่กำหนดว่าน้ำเป็นปัจจัยสำคัญของมนุษย์ทุกคน และน้ำเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชากรชาวอินโดนีเซีย

ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (Collective choice rules) ซึ่งในที่นี้ หมายถึง UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 11 TAHUN 1974 โดยจะเป็นกฎหมายที่อธิบายถึงภาพรวมของการใช้น้ำผิวดิน (Surface water) เนื่องจาก ณ ช่วงเวลานั้นมีกลุ่มประชากรหลายกลุ่มที่ขอหาประโยชน์จากน้ำผิวดิน และกฎหมาย UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 7 TAHUN 2004 TENTANG SUMBER DAYA AIR จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านทรัพยากรน้ำโดยตรง ซึ่งจะมีทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน (Surface and ground water)

ระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (Operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งในที่นี้จะประกอบไปด้วย UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 42 TAHUN 2008 จะเป็น Government Rule ที่เกี่ยวข้องกับน้ำผิวดิน (Surface Water) และ UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 43 TAHUN 2008 จะเป็น Government Rule ที่เกี่ยวข้องกับน้ำใต้ดิน (Ground Water)

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้มีการวิเคราะห์ประชาธิปไตยแบบปรีกษาหารือเพื่อศึกษาว่าผู้มีอำนาจได้รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกลุ่มต่างๆหรือไม่อย่างไร อาทิ กลุ่มประชาชนในท้องถิ่น , กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ เป็นต้น อีกทั้งการสำรวจองค์ความรู้ด้านบนจะต้องนำไปพิจารณาร่วมกับบริบททางการเมืองของประเทศอินโดนีเซียด้วย ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3



บทที่ 3

บริบททางการเมืองกับการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ อินโดนีเซีย

บทที่ 3 มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงบริบททางการเมืองกับการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

3.1 บริบททางการเมืองของประเทศอินโดนีเซีย

3.1.1 การเมืองของประเทศอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียประกาศเอกราชจากเนเธอร์แลนด์ในเดือนสิงหาคม 1945 แต่ก็ต้องต่อสู้ในสงครามกบฏชาตีกว่า 4 ปีเนเธอร์แลนด์จึงยอมมอบเอกราชให้ในเดือนธันวาคม 1949 อินโดนีเซียจัดระเบียบการปกครองภายหลังเอกราชในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่กว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งแรกก็ล่วงถึง ค.ศ. 1955 และไม่นานนักระบบนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์โจมตีโดยประธานาธิบดีซูการ์โนว่าไม่เหมาะสมกับลักษณะพื้นฐานด้านสังคมและวัฒนธรรมของอินโดนีเซีย ดังนั้น ในต้น ค.ศ. 1957 ด้วยการสนับสนุนของกองทัพ ซูการ์โนก็ประกาศจัดตั้ง “ระบอบประชาธิปไตยแบบชีนา” (Guided Democracy) ขึ้น (Lev, 2009)

ซูการ์โนอ้างว่าระบอบประชาธิปไตยแบบชีนามีรากฐานอยู่ที่ “หลักปัญจศีล” (Panchasila) (Lev, 2009) หรือหลัก 5 ประการที่กำหนดให้เป็นรากฐานของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย อันได้แก่ ความศรัทธาในพระเจ้าสูงสุดองค์เดียว (Belief In One Supreme God) มนุษยธรรมนิยม (Humanism) ชาตินิยม (Nationalism) อธิปไตยแห่งชาติ (National Sovereignty) และความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ลักษณะซึ่งนักวิชาการบางคนเห็นว่าสำคัญที่สุดของหลักปัญจศีล คือ การงดเว้นที่จะกล่าวถึงศาสนาอิสลามโดยตรง การงดเว้นเช่นนั้นเป็นความตั้งใจที่จะให้ประชากรจากทุกศาสนาเข้ามามีถือถือหลักการนี้ ประธานาธิบดีซูการ์โนเป็นผู้นำคนแรกที่กำหนดหลักการนี้ ซึ่งต่อมาถูกบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย

ปัญหาสำคัญของการเมืองอินโดนีเซียช่วงนั้น คือสถาบันประชาธิปไตยจะไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมอินโดนีเซียดังข้ออ้างของซูการ์โน เพราะแบบแผนทางวัฒนธรรมนี้ให้ความสำคัญต่อการมีตัวแทนทางการเมืองหรือการรวมกลุ่มทางการเมืองน้อยมาก นอกจากนั้น ก็ยังเป็นวัฒนธรรมที่ขาดการมีความไว้วางใจ ซึ่งจำเป็นสำหรับการทำให้ระบอบประชาธิปไตยงอกงามขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงมีลักษณะที่ทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติอันเป็นความมุ่งหวังสำคัญสูงสุดของซูการ์โนเสื่อมคลายลง กล่าวคือพรรคการเมืองมิได้ให้สนใจต่อประเด็นทางการเมืองหรือการ

มีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แต่เกี่ยวข้องอยู่กับตัวบุคคลผู้มีบทบาทโดดเด่น ซึ่งมุ่งที่การรักษาสถานะและตำแหน่งระดับสูงของตนไว้เท่านั้น

ภายหลังเหตุการณ์นี้ซูการ์โนพยายามระดมมวลชนให้สนับสนุนความเป็นผู้นำของเขาอย่างที่เขาจะใช้วิธีการนี้มาแล้วในอดีต แต่เมื่อถึงขณะนั้นการใช้บุคลิกอันเป็นที่ชื่นชอบของมวลชน (Charisma) จะไม่มีประสิทธิผลอีกแล้ว ในช่วงเวลาหลายเดือนหลังเหตุการณ์ซูฮาร์โตเดินแผนได้เหนือกว่าซูการ์โนและผู้สนับสนุนเขาคั้งแล้วครั้งเล่า เมื่อถึง ค.ศ. 1966 ซูฮาร์โตก็สามารถคุมอำนาจในประเทศได้อย่างเป็นผล โดยซูการ์โนถูกลดลงไปเป็นเพียงประธานาธิบดีโดยตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจแท้จริงใด ๆ ปีต่อมาซูฮาร์โตก็ขึ้นรักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดี (Acting President) และขึ้นดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 1968 เมื่อถึงช่วงนี้ระบอบปกครองใหม่ในอินโดนีเซียที่เรียกว่า “ระเบียบใหม่” (New Order หรือ Orde Baru) (Marijun, 2019) ของซูฮาร์โตก็เข้ามาแทนที่ระบอบประชาธิปไตยแบบชี้นำของซูการ์โนได้อย่างเบ็ดเสร็จ ซูการ์โน ซึ่งมีปัญหาสุขภาพมาก่อนหน้านั้นชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว ถึงแก่พิราลัยเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 1970

การเปลี่ยนผ่านจากระบอบประชาธิปไตยแบบชี้นำไปสู่ “ระเบียบใหม่” ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 มีนัยสำคัญไม่แต่เฉพาะต่อการเมืองภายในอินโดนีเซียเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อพัฒนาการความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย กล่าวคือการสิ้นอำนาจของซูการ์โนที่ดำเนินนโยบายต่อต้านมาเลเซียตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1960 (นอกเหนือไปจากปัจจัยอื่น ๆ) เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การก่อตั้งอาเซียนในเดือนสิงหาคม 1967 เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ เราจะเห็นต่อไปว่า แม้กระแสพลังทางการเมืองในอินโดนีเซียมิได้เห็นพ้องกับการขยายความร่วมมือในภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วนของ “การเปิดเสรี” เพื่อขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ แต่การตัดสินใจของซูฮาร์โตที่จะยึดถืออาเซียนเป็นหลัก ก็เป็นคุณูปการสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการของอาเซียน โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1980 – 1990 (Marijun, 2019)

“ระเบียบใหม่” ของซูฮาร์โตนั้นเห็นได้ชัดว่า เป็นอำนาจนิยมที่เป็นเผด็จการอีกรูปแบบหนึ่ง แต่ ซูฮาร์โตก็ต่างไปจากผู้เผด็จการในอีกหลายประเทศ (รวมทั้งเมียนมาในช่วงที่อยู่ภายใต้เผด็จการทหารเช่นเดียวกับอินโดนีเซีย) ที่ส่งเสริมการกินดีอยู่ดีของประชาชนและการพัฒนาประเทศจนทำให้อินโดนีเซียเป็นประเทศหนึ่งในโลกกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จด้านการพัฒนาอย่างมาก แม้ว่าในที่นี้เราจะมุ่งความสนใจไปที่บริบททางการเมืองในประเทศนี้ แต่ก็ต้องย้ำว่าความสำเร็จด้านเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญทำให้มี “เสถียรภาพทางการเมือง” อย่างน้อยในแง่ที่ว่า ช่วงระยะส่วนใหญ่ของระเบียบใหม่ของซูฮาร์โตแทบไม่มีความปั่นป่วนวุ่นวายทางการเมืองยกเว้นความรุนแรงในช่วงเริ่มต้นและปลายสมัยนี้เท่านั้น ความเข้มแข็งและการมีเสถียรภาพในอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศใหญ่ที่สุดในอาเซียน ย่อมส่งผลในทางบวกต่อความเข้มแข็งและความก้าวหน้าของอาเซียนในด้านความร่วมมืออีกทอดหนึ่ง โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1980 - 1990 ดังกล่าวแล้ว (Hadiz, 1997)

ช่วงสมัยที่ซูฮาร์โตมีอำนาจในอินโดนีเซียยาวนานถึงประมาณ 3 ทศวรรษ ดังนั้น การศึกษาเรื่องราวของสมัยนี้จึงสามารถแบ่งได้เป็นหลายช่วงด้วยกัน ตัวอย่างเช่น เอ็ม. ซี. ริคเคิลฟ์ (M. C. Ricklefs) แบ่งสมัยของซูฮาร์โตเป็น 3 ช่วง คือช่วงของ “ การสร้างระเบียบใหม่ ค.ศ. 1965-75 ” (Creating the New Order 1965-75) (Hadiz, 1997) ช่วงต่อมาเป็นช่วง “ ระเบียบใหม่เมื่อรุ่งเรืองที่สุด ค.ศ. 1976-88 ” (The New Order at Its Peak 1976-88)²⁵ และช่วงสุดท้าย คือช่วงของ “ การท้าทายวิกฤต และการล่มสลายของระเบียบใหม่ ค.ศ. 1989-98²⁶ ”

ระเบียบใหม่ของซูฮาร์โตควบคุมอินโดนีเซียไว้ได้อย่างมั่นคงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 เขาอาศัยทั้งกองทัพและการสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองในการกำจุนระบอบปกครองของเขา การดำเนินงานสำคัญในการสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองคือการสลายระบบพรรคการเมืองที่มีมาก่อนหน้านั้น พรรคการเมืองที่ยังคงอยู่โดยมิได้ถูกกำหนดให้เป็นพรรคการเมืองนอกกฎหมายเหมือนเช่น PKI ถูกยุบรวมกันเป็น 2 พรรคใหญ่ในช่วง ค.ศ. 1967-1971 พรรคการเมืองที่มีได้เป็นพรรคแนวศาสนาอิสลาม เช่น พรรคชาตินิยม (PNI) พรรคคาทอลิก (Catholic Party) และพรรคมุรบา (Murba Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองแนวสังคมนิยม ถูกนำมาาร่วมกันเป็นพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย (Indonesian Democratic Party - PDI) ส่วนพรรคการเมืองแนวศาสนาอิสลามก็ถูกนำมาาร่วมเป็นพรรคซึ่งมีชื่อที่มีความหมายกลาง ๆ โดยมีได้บ่งบอกว่าเป็นพรรคการเมืองแนวศาสนาอิสลาม คือ พรรคสหพัฒนาการ (United Development Party - PPP) พรรคที่รวมกันเป็น 2 พรรคนี้เท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้แข่งขันในการเลือกตั้งกับพรรครัฐบาล (Steenbrink, 2007)

การรวมพรรคการเมืองที่มีความแตกต่างหลากหลายอย่างมาก (การดำเนินงานในลักษณะนี้รวมไปถึงการกำจัดกวาดล้างบุคคลและอิทธิพลที่ไม่พึงปรารถนาในพรรคต่าง ๆ ด้วย) ใช่ว่าจะดำเนินการได้โดยง่าย ในหลายเขตพื้นที่ทหารต้องใช้อำนาจบังคับ โดยที่ผู้นำพรรคในท้องถิ่นบางคนถูกขู่ว่าจะประสบชะตากรรมแบบพวกคอมมิวนิสต์หากไม่ยอมเดินตามแนวทางที่รัฐกำหนด 28 ผลสำคัญที่เกิดขึ้นจากการรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็น 2 พรรคใหญ่ๆ ดังกล่าว คือทำให้เป็นการยากที่จะควบคุมกันภายในได้ ซึ่งส่งผลอีกทอดหนึ่งในการทำให้พรรคการเมืองไม่มีพลังในการดำเนินงานทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.2 พัฒนาการทางการเมืองและวิสัยทัศน์ของผู้นำอินโดนีเซีย

รูปแบบอย่างหนึ่งที่สืบทอดมาจากสมัยซูฮาร์โต คือการใช้ “ กลุ่มเฉพาะ ” (Steenbrink, 2007) ต่าง ๆ เป็นฐานสนับสนุนด้านมวลชน ดังได้กล่าวแล้ว นอกจากนั้น ซูฮาร์โตยังคงรักษา “ หลักปรัชญาศีล ” ไว้สำหรับเป็นรากฐานของระบอบปกครองโดยเปลี่ยนหลักการนี้จากการเป็นแนวทางอุดมคติที่กำหนดขึ้นเพื่อเรียกร้องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมทางการเมืองด้วยการยกระดับขึ้นเป็นอุดมการณ์แห่งรัฐ (State ideology) (Ramage, 2002) ซึ่งได้รับการบรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังมี

ความพยายามที่ปฏิเสธว่าซูการ์โนเป็นผู้กำหนดหลักปรัชญาศีลขันธ์ และใน ค.ศ. 1985 ก็มีการประกาศให้ องค์การทางสังคมทั้งหมด ซึ่งรวมถึงพรรค 8 การเมืองและองค์การทางศาสนายึดถือหลักปรัชญาศีล ขันธ์นั้นเป็นแนวทางของตนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมวลชน (Law on Mass Organizations)

ตลอดช่วงประมาณ 2 ทศวรรษแรกของระเบียบใหม่กองทัพมีบทบาทโดดเด่นครอบงำแทบ จะทุกส่วนของสังคมดังกล่าวแล้วเช่นกัน นายทหารจากกองทัพเข้าไปมีตำแหน่งควบคุมกระทรวง หน่วยงาน และกิจการด้านธุรกิจหลักต่าง ๆ รวมทั้งบริษัทน้ำมันของรัฐ คือ “ เปอร์ตามินา ” (Pertamina) (Fauzi et al. , 2005) ฝ่ายบริหารที่เป็นทหารจะมีอยู่ควบคู่กับฝ่ายพลเรือนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงระดับหมู่บ้าน 47 ที่สำคัญยิ่งเช่นกัน คืออิทธิพลของกองทัพขยายเข้าไปใน ระบบเศรษฐกิจด้วย แม้ว่าผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของกองทัพจะมีมาตั้งแต่ช่วงสมัยซูการ์โน โดยเฉพาะที่เป็นผลมาจากนโยบายชาตินิยมที่นำไปสู่การยึดกิจการของต่างชาติ แต่หลังจากซูฮาร์โตขึ้นมาคุม อำนาจไว้ได้อย่างเด็ดขาด เขาก็ส่งเสริมให้กองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจอย่างเต็มที่

ระบบเศรษฐกิจที่อยู่ในสภาพแทบล่มสลายในช่วงสมัยประชาธิปไตยแบบชั้นนำของซูการ์โน ได้รับการฟื้นฟูภายใต้ระเบียบใหม่ การเติบโตได้เป็นไปอย่างโดดเด่นนัก แต่ก็มีกรขยายตัวต่อเนื่อง และคงเส้นคงวา อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยตั้งแต่ ค.ศ. 1965 จนถึงต้นทศวรรษ 1990 อยู่ที่ร้อยละ 4.8 เท่านั้น แต่ก็เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการสนับสนุนจากประชาชนและเสถียรภาพทางการเมืองที่ตามมา แนวทางการดำเนินงานที่ทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ คือการใช้แผนพัฒนา 5 ปีฉบับต่าง ๆ ในช่วงสมัย ดังกล่าว เพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและการปรับปรุงสวัสดิการด้านต่าง ๆ ที่ให้แก่ประชาชน รัฐบาลได้รับอานิสงส์จากรายได้จากน้ำมัน ค่าปรึกษาของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับฉายาว่า “ เบร์ กเลย์มาเฟีย ”¹⁷ การปรับปรุงและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและการเน้นบทบาทของภาคเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องทุนที่จำเป็น สำหรับการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผล โดยทั่วไปจะเป็นไปในเชิงบวก แต่ก็มีปัญหาความยากลำบากเกิดขึ้น รวมทั้งความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ คอปรับขึ้น และอุตสาหกรรมที่บริหารงานผิดพลาด (Darma et al. , 2010, pp. 3-4)

กิจการที่มีการบริหารงานเลวร้ายที่สุด คืออุตสาหกรรมน้ำมัน Pertamina ที่เป็นของรัฐบาล กิจการนี้ประสบภาวะล้มละลายในช่วงทศวรรษ 1970 เพราะก่อหนี้มหาศาลจากการใช้จ่ายอย่างเกิน ตัวในโครงการที่ไร้ประโยชน์ เมื่อราคาน้ำมันลดลงอย่างรวดเร็วจากแกลอนละ 34 ดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 1981 ลงเหลือเพียง 8 ดอลลาร์สหรัฐในช่วงกลาง 1980 การเติบโตทางเศรษฐกิจก็ลดลงไปด้วย อันนำไปสู่การสิ้นสุดของทศวรรษแห่งการใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากด้านการศึกษา โครงสร้าง พื้นฐาน และการขนส่งคมนาคม (Darma et al. , 2010, pp. 6)

¹⁷ Berkeley Mafia เพราะคนเหล่านี้ส่วนใหญ่จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบริกเลย์ และมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ใน สหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลโดยทั่วไปจะเป็นไปในเชิงบวก แต่ก็มีปัญหาความยากลำบากเกิดขึ้น เช่น การบริหารอุตสาหกรรมที่ผิดพลาด (Darma et al. , 2010, pp. 3-4) กิจกรรมที่มีการบริหารงาน เลวร้ายที่สุด คืออุตสาหกรรมน้ำมัน Pertamina ที่เป็นของรัฐบาล กิจกรรมนี้ประสบภาวะล้มละลาย ในช่วงทศวรรษ 1970 เพราะก่อนหน้านั้นมหาศาลจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวในโครงการที่ไร้ประโยชน์ เมื่อราคาน้ำมันลดลงอย่างรวดเร็วจากแกลอนละ 34 ดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 1981 ลงเหลือเพียง 8 ดอลลาร์สหรัฐในช่วงกลาง 1980 การเติบโตทางเศรษฐกิจก็ลดลงไปด้วย อันนำไปสู่การสิ้นสุดของ ทศวรรษแห่งการใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากด้านการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง คมนาคม (Darma et al. , 2010, pp. 6)

นโยบายส่งเสริมการลงทุนโดยต่างประเทศและการส่งออกได้เข้ามาแทนที่นโยบายเดิมซึ่งมุ่ง ไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า อันเป็นนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมเหล่านี้และ การแทรกแซงโดยรัฐในการกระจายทุน ความสำเร็จของนโยบายใหม่เห็นได้จากการเพิ่มการลงทุนโดย ต่างประเทศกว่า 3 เท่าตัวในช่วงระยะเวลาเพียง 3 ปี คือจาก 1.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 1987 มาเป็น 4.7 พันล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 1989 การลงทุนส่วนใหญ่อยู่ที่กิจกรรมที่ใช้แรงงาน จำนวนมากและเทคโนโลยีระดับต่ำ (Budya, 2011) เช่น การผลิตรองเท้า อาหารกระป๋อง สิ่งทอและ การแปรรูปไม้ เพราะขณะนั้นอินโดนีเซียยังมีแรงงานราคาถูกซึ่งดึงดูดผู้ประกอบการจากประเทศที่มี ค่าแรงสูงกว่า เช่น ฮองกง สิงคโปร์ ไต้หวัน และเกาหลีใต้ นอกจากนั้น คนเชื้อสายจีนซึ่งมีบทบาท สำคัญในทางเศรษฐกิจอยู่แล้วในประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็ได้รับโอกาสมากขึ้นใน ด้านนี้ในอินโดนีเซียเพื่อเป็นการตอบแทนการสนับสนุนที่ให้แก่ Golkar เจ้าหน้าที่ของรัฐและ นายทหารให้การคุ้มครองผู้บริหารกิจการที่เป็นคนเชื้อสายจีน ซึ่งรวมไปถึงการออกกฎหมายเพื่อการนี้ ส่วนคนเชื้อสายจีนก็จะเป็นฝ่ายจัดหาทุนและผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนให้แก่ผู้ให้การอุปถัมภ์

ความสำเร็จสำคัญอีกประการหนึ่งของอินโดนีเซียคือด้านการเกษตร ซึ่งขณะนั้นใช้กำลังคน ถึงร้อยละ 55 ของประชากรทั้งหมด อินโดนีเซียสามารถผลิตข้าวพอลีเลี้ยงตนเองได้เมื่อถึงช่วงทศวรรษ 1980 อันเป็นผลส่วนหนึ่งมาจาก “ การปฏิวัติเขียว ” (Green Revolution) (Djurfeldt et al. , 2005, pp.43-46) ที่อาศัยปุ๋ยเคมี เมล็ดพันธุ์สายพันธุ์ใหม่ และยาฆ่าแมลง แต่ที่สำคัญคือการที่ชาวนา และเกษตรกรทั่วทั้งประเทศมีความรู้ความเข้าใจด้านเทคโนโลยีมากขึ้นจากโครงการเข้าถึง

คนเหล่านี้โดยภาครัฐ คุณภาพชีวิตของชาวอินโดนีเซียดีขึ้นในหลายด้าน รวมทั้งการมีช่วงอายุ ที่ยืนยาวขึ้นและอัตราการเสียชีวิตของทารกลดน้อยลง แม้ประชากรส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน แต่ ชีวิตและความเป็นอยู่โดยรวมของประชากรก็นับว่าดีขึ้นมาก และเป็นปัจจัยสำคัญที่อธิบายเสถียรภาพ ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองอันส่งผลทำให้ระบอบปกครองของซูฮาร์โตได้รับความชอบธรรมใน ระดับสูงขณะนั้น ความสำเร็จของอินโดนีเซียภายใต้ซูฮาร์โตในด้านเศรษฐกิจอาจสรุปได้ ดังนี้

“ ชูฮาร์โตทำให้ประเทศของเขาทันสมัยด้วยการค่อย ๆ เปิดระบบเศรษฐกิจของประเทศ และก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองอันจำเป็น ระหว่างที่เขาอยู่ในอำนาจนั้น เศรษฐกิจอินโดนีเซียขยายตัวจาก 8.42 พันล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 1967 มาเป็น 135.08 พันล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 1998 ที่สำคัญกว่านั้นคือเขาจัดความยากจนและยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้ดีขึ้นได้อย่างสำคัญ นี่จึงเป็นเหตุผลว่าเหตุใดองค์การอาหารและเกษตร (Food and Agriculture Organization) แห่งสหประชาชาติจึงได้มอบเหรียญทองให้แก่ชูฮาร์โตในเดือนพฤศจิกายน 1985 สำหรับการที่อินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการพึ่งพาตนเองได้ด้วยการปลูกข้าว ” (Djurfeldt et al. ,2005 , pp.49)

3.1.3 การก่อตัวของกลุ่มพวกพ้องทางการเมืองและธุรกิจ

การก่อตัวของกลุ่มพวกพ้องทางการเมืองและธุรกิจเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ (Patronage) ที่เป็นต้นตอสำคัญยิ่งของปัญหาคอร์รัปชัน ปราบปรามการฉ้อโกงมีอยู่อย่างกว้างขวางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 72 ในอินโดนีเซียความสัมพันธ์ด้านธุรกิจของชูฮาร์โตกับหุ้นส่วนธุรกิจที่เป็นคนเชื้อสายจีน ญาติมิตรและคนในครอบครัว ตลอดจนตระกูลใหญ่ในวงราชการที่มีผลประโยชน์ด้านธุรกิจ เป็นเรื่องค่อนข้างอื้อฉาวที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางทั้งในวงวิชาการและวงการค้าสื่อมวลชน ประเด็นนี้เป็นเรื่องใหญ่อีกเรื่องหนึ่งซึ่งไม่อาจนำมากล่าวโดยละเอียดในที่นี้ได้ สิ่งที่จะกล่าวถึงเป็นเพียงลักษณะพื้นฐานทางสังคม ตลอดจนพัฒนาการเพียงบางประการที่เกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดระบบพวกพ้องและปัญหาคอร์รัปชันในสมัยของชูฮาร์โต ที่สำคัญคือสิ่งที่จะกล่าวถึงเป็นเพียงข้อสังเกตเกี่ยวกับความเกี่ยวพันของปัจจัยบางประการมากกว่าจะเป็นการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งของกระบวนการที่นำไปสู่การก่อตัวของระบบดังกล่าว

ลักษณะพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่งในสังคมอินโดนีเซีย (หรือที่จริงในหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) ซึ่งถือว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาคอร์รัปชัน คือระบบพวกพ้องโดยเฉพาะในระบบราชการในลักษณะ “ เครือข่ายความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ผู้รับการอุปถัมภ์ ” (Networks of Patron-Client Relationship) (Pauwelussen, 2016) การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ อาศัยความผูกพันทางเครือญาติและชาติพันธุ์ ดังนั้น จึงไม่ต้องแปลกใจว่าความจงรักภักดีของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะมีต่อบุคคลที่ช่วยให้พวกเขาได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง หรือถูกปลดได้ แทนที่จะมีต่อหน่วยงานโดยตรง การมีความจงรักภักดีเป็นการเฉพาะต่อบุคคลเช่นนี้มักนำไปสู่การปกป้องผู้ที่กระทำการคอร์รัปชัน ซึ่งส่งผลให้การจัดการกับคนเหล่านี้เป็นไปได้ยาก 73 ในอินโดนีเซียเครือข่ายระบบอุปถัมภ์เช่นนั้นขยายไปครอบคลุมวงการธุรกิจและการเมืองด้วย

พัฒนาการสำคัญประการหนึ่งในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 คือการก่อตัวของความเกี่ยวโยงกันในเชิงระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่ครอบครองทุนและเกี่ยวข้องอยู่ในวงการธุรกิจ ซึ่งรวมไปถึงนายทุนและนักธุรกิจเชื้อสายจีน ตลอดจนนายทุนที่เป็นชาวอินโดนีเซียกับนักการเมืองและข้าราชการ

ที่มีเส้นสายทางการเมืองคนกลุ่มหลังนี้ประกอบด้วยผู้บัญชาการทหาร นักการเมืองอาวูโส และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ที่เข้าถึงกลไกและทรัพยากรของรัฐ ซึ่งพวกเขานำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยอาศัยเส้นสนุกกลในและเครือข่ายเชื่อมโยงเหล่านี้การคอร์รัปชันจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในอินโดนีเซียโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1980 ในลักษณะที่เจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะที่เป็นนายทหารซึ่งมีตำแหน่งด้านพลเรือนเอื้อประโยชน์อย่างเป็นกิจวัตรแก่บริษัทเอกชนที่บรรดานายทหารเหล่านี้เอง เครือญาติ หรือพรรคพวกเพื่อนฝูงและผู้ร่วมงาน มีความเกี่ยวข้องผูกพันด้วย ในบรรดาพันธมิตรระบบอุปถัมภ์แบบนี้ที่สำคัญที่สุด ได้แก่ พันธมิตร ระหว่าง “ นายพลกับกลุ่มธุรกิจชาวจินชานาโตใหญ่ ” (The Generals And Big Business Groups) เช่นกลุ่มเลียม เซียว เหลียง (Liem Sioe Lieng)/ซูฮาร์โต ทั้งนี้เพราะคนเชื้อสายจีนไม่สามารถเข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้โดยตรง แต่จะต้องอาศัยความเชื่อมโยงผูกพันกับนักการเมืองและข้าราชการที่มีเส้นสายทางการเมืองดังกล่าวแล้ว 74 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือกลุ่มธุรกิจของคนเชื้อสายจีนเหล่านี้ไม่มีศักยภาพที่จะคุกคามท้าทายซูฮาร์โตและระบอบปกครองของเขา (Crouch, 1993)

ในการสร้างความสัมพันธ์กับชนชั้นนาทางธุรกิจซูฮาร์โตมีเป้าหมายพื้นฐาน 2 ประการ เกี่ยวข้องกัน คือเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรักษาอำนาจทางการเมืองของตนเอง ในการดำเนินงานเพื่อเป้าหมายนี้ซูฮาร์โตอาศัยชนชั้นนาด้านธุรกิจที่มีเชื้อสายจีน ด้านหนึ่งนั้น แม้ว่าแนวทางการพัฒนาประเทศของเขาจะเป็นแนวทางที่นำโดยรัฐ (State-Led Approach) (Tun, 2011) แต่ในทางอุดมการณ์ ซูฮาร์โตไม่ต่อต้านระบบทุนเอกชน ขณะเดียวกัน ชนชั้นนาทางธุรกิจส่วนใหญ่ขณะนั้นเป็นคนเชื้อสายจีน แต่ความมั่งคั่งของคนเหล่านี้ก็ได้มีผลคุกคามท้าทายอำนาจทางการเมืองของเขาดังได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ ซูฮาร์โตก็นิยมชมชอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของนักธุรกิจเชื้อสายจีนด้วย บุคคลที่เคยร่วมมือกับเขาตั้งแต่ครั้งที่เขาเป็นผู้บัญชาการทหารในชวาภาคกลางในช่วงทศวรรษ 1950 คือ โมฮัมหมัด “ บ๊อบ ” ฮัสซาน (Mohamad “ Bob ” Hassan) (Evans, 1995, pp. 52) กลับมารื้อฟื้นความสัมพันธ์ในด้านธุรกิจกับเขาใหม่หลังจากที่เขาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ประมาณ 10 ปี บ๊อบ ฮัสซานจึงกลายมาเป็น “ ราชาไม้ซุง ” (Timber King) คุมกิจการด้านไม้อัดเยื่อกระดาษ และกระดาษ ในขณะที่เลียม เซียว เหลียง ประธานบริษัทซาลิม (Salim Corporation) คุมกิจการโรงงานผลิตซีเมนต์ แป้งมัน และบะหมี่สำเร็จรูป 75 มีผู้กล่าวถึงการก่อตัวของกลุ่มพวกพ้องด้านธุรกิจและการเมืองสมัยซูฮาร์โตไว้ดังนี้

“ เมื่อเวลาผ่านไปก็ปรากฏกลุ่มชนชั้นนาทางธุรกิจเชื้อสายจีนประมาณ 50 ราย ซึ่งเป็นกลุ่มแกนที่เรียกว่า “ กูกง ” (Cukong) ซึ่งรวมไปถึง Eka Tjipta Widjaya คุมกิจการเกษตรขนาดใหญ่ น้ำมันปรุงอาหาร Hendra Rahardja และ Ciputra คุมกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ Prajogo Pangestu คุมกิจการทำไม้ และ Sjamsul Nursalim คุมกิจการด้านการเงิน ดังนั้น ขณะที่คนเชื้อสายจีนเป็นเพียงชนกลุ่มน้อยกลุ่มเล็ก ๆ ในสังคม

อินโดนีเซีย แต่ก็มักถูกประเมินว่าได้ควบคุมประมาณร้อยละ 70 ของความมั่งคั่งที่ไม่เกี่ยวกับที่ดิน แต่แม้กระทั่งขณะที่กิจการของคนเชื้อสายจีนขยายตัวออกไปในด้านต่าง ๆ หลากหลาย และรวมตัวกันเป็นกลุ่มกิจการขนาดใหญ่ (Conglomerates) แต่ก็ยังตอบแทนกลับมายังคงเส้นคงวาในการช่วยซุฮาร์โตดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งส่งมอบผลกำไรส่วนหนึ่งกลับมาสู่องค์กรกุศล (Yayasan) ที่เขาได้จัดตั้งขึ้น ” (Evans, 1995, pp. 54-55)

องค์กรการกุศลที่เรียกว่า “ ยายาซาน ” (Evans, 1995, pp. 55) นั้น เป็นช่องทางหนึ่งในการระดมทรัพยากรจากระบบอุปถัมภ์ กิจการเหล่านี้เป็นองค์กรกุศล (Charities) หรือมูลนิธิ ซึ่งไม่ต้องเสียภาษีและไม่มีการตรวจสอบ ซุฮาร์โตอาศัยยายาซานเป็นช่องทางในการรวบรวมเงินสมทบ (Contributions) จากชนชั้นนาทางธุรกิจที่ต้องการตอบแทนบุญคุณ ภาษีจากธนาคารของรัฐ และภาษีจากธุรกิจที่ดำเนินอยู่ในชีวิตประจำวัน จากนั้นเงินที่ได้มาเหล่านี้จะถูกนำไปแปลงสภาพโดยกิจการของครอบครัวและมิตรสหายหรือกระจาย (โดยให้มีการประชาสัมพันธ์อย่างเอิกเกริก) ไปสู่ระดับมวลชนเพื่อสร้างคลินิก สถานรับเลี้ยงเด็กกำพร้า และสุเหร่า การตรวจสอบภายหลังการหมดอำนาจของซุฮาร์โตเปิดเผยว่า องค์กรการกุศล ยายาซาน ซูเปอร์เซมาร์ (Yayasan Supersemar) ของซุฮาร์โต ได้รับทุนอุดหนุนจากภาษีร้อยละ 2.5 ของผลกำไรของธนาคารต่าง ๆ 8 แห่งรวมทั้งธนาคารกลาง คือธนาคารอินโดนีเซีย (Bank Indonesia) และแม้ว่าองค์กรการกุศลนี้มีเป้าหมายทางการอยู่ที่การสนับสนุนด้านการศึกษา แต่ร้อยละ 80 ของเงินอุดหนุนที่ได้รับมากลับถูกนำไปใช้ซื้อที่ดิน ซื้อหุ้น และเป็นเงินกู้แก่ธุรกิจที่เป็นพวกพ้อง ยายาซานหรือองค์กรการกุศลอื่น ๆ ที่ซุฮาร์โตควบคุมก็มีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับ ยายาซาน ซูเปอร์เซมาร์ (Evans, 1995, pp. 56)

การพัฒนาประเทศของอินโดนีเซียสมัยซุฮาร์โตเป็นแนวทางที่นำโดยรัฐ ดังนั้น รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง เหตุผลด้านอุดมการณ์สำคัญได้แก่ การจรรโลง “ ความยุติธรรมทางสังคม ” (Social Justice) อันเป็นหลักการข้อสุดท้ายของหลักปรัชญาศีล แต่เมื่อรัฐเข้ามาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ก็ทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาระบบรัฐมากขึ้น โดยที่ระบบราชการก็ต้องขยายตัวตามไปด้วย ในช่วง ค.ศ. 1974-1983 ระบบราชการขยายตัวมากกว่าอัตราการเพิ่มของประชากรถึง 2 เท่า นั่นคือเพิ่มจำนวนบุคลากรภาครัฐจาก 1.67 ล้านคนมาเป็น 2.63 ล้านคน มีการนำรายได้จากน้ำมันมาใช้ในการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรวมกับระบบการบริหารราชการแล้วก็นับเป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานแห่งเดียวที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ เมื่อถึง ค.ศ. 1983 รัฐวิสาหกิจมีส่วนในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ร้อยละ 25 และสัดส่วนถึงเกือบร้อยละ 50 ในมูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลทั้งหมดที่จ่ายให้แก่รัฐ (Hayashi, 2010, pp. 45)

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเพียงบางลักษณะและบางกรณีของระบบอุปถัมภ์และปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในอินโดนีเซียภายใต้ระเบียบใหม่ของซุฮาร์โต แม้ว่าซุฮาร์โตจะยัง

รักษาอำนาจไว้ได้อย่างมั่นคงตลอดช่วงทศวรรษ 1980 แต่การประท้วงของนักศึกษาในช่วงกลางและปลายทศวรรษก่อนหน้านั้นก็เป็นลางบอกเหตุความไม่พอใจการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของกลุ่มพวกพ้องและบริวารรวมไปถึงสมาชิกในครอบครัวของซูฮาร์โต ปัญหานี้จะเป็นสาเหตุหนึ่งของการทำทลายอำนาจเขาอย่างแท้จริงในทศวรรษต่อมา

3.1.4 วิฤตทางเศรษฐกิจและการเมืองกับการล่มสลายของระเบียบใหม่

ชัยชนะอย่างงดงามในการเลือกตั้งและสถานะทางการเมืองของซูฮาร์โตที่ยังดูมั่นคงทำให้การล่มสลายของระบอบปกครองของเขาในปีต่อมาดูเหมือนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างไม่คาดหมาย แต่จากที่กล่าวมาแล้วก็จะเห็นว่า เมื่อถึงประมาณ ค.ศ. 1997 รากฐานของระเบียบใหม่เริ่มสั่นคลอนแล้ว กระนั้นก็ตาม วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปีนั้นมีส่วนอยู่น้อยในการซ้ำเติมสถานการณ์ให้เลวร้ายลง วิฤตและความรุนแรงที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นจึงนำมาซึ่งการล่มสลายของระบอบปกครองของซูฮาร์โต ในที่สุด (Suryahadi, 2012 , pp. 209)

วิฤตการเงินเอเชีย (Asian Financial Crisis) เกิดขึ้นเรียกได้ว่าตามหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม 1997 ภายหลังจากเดือนสิงหาคมต่อมาผลกระทบของวิฤตก็เริ่มมาถึงอินโดนีเซีย 97 ในช่วงแรกที่วิฤตเกิดขึ้นดูเหมือนว่าในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบนั้น อินโดนีเซียคงจะสามารถจัดการกับปัญหาได้ดีที่สุด โดยเฉพาะด้วยการอาศัยความสามารถของผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูงซึ่งเคยผ่านวิฤตจนมีประสบการณ์ในการเผชิญกับสถานการณ์เลวร้ายมาแล้วอย่างโชกโชน ในที่นี้เราจะลงไปดูรายละเอียดทางเทคนิคเกี่ยวกับการแก้ปัญหาค่าเงินรูเปียห์ที่ตกลงไปจนในที่สุดมูลค่าเงินตราอินโดนีเซียลดลงไปถึงร้อยละ 80 เมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐ ส่งผลให้ธุรกิจต่าง ๆ เมื่อต้องเผชิญกับอัตราแลกเปลี่ยนเช่นนั้นไม่สามารถใช้คืนเงินกู้ที่ส่วนใหญ่เป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐ และไม่สามารถนำเข้าสู่สินค้าทุนและส่วนประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็น การผลิตทางอุตสาหกรรมก็ชะลอตัวลงพร้อมกับอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นตามมา แรงงานจำนวนมากจึงต้องถูกปลดออกจากงาน ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้คือเมื่ออินโดนีเซียเริ่มได้รับผลกระทบจากวิฤต ซูฮาร์โตกลับเริ่มไม่ยอมรับฟังผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้บริหาร ซึ่งรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารกลางอินโดนีเซีย (Suryahadi, 2012 , pp. 211-215)

“ อดีตผู้ว่าการธนาคารกลางสุตราจาต จิวานโดโน (Sudrajat Djiwandono) ยังจดจำเหตุการณ์ครั้งนั้นได้ดี “ จากเดือนพฤศจิกายน เป็นต้นมาการสื่อสารกับประธานาธิบดีก็เลวร้ายลงเรื่อย ๆ ” เดือนพฤศจิกายน 1997 (Suryahadi, 2012 , pp. 216) จึงเป็นเสมือนจุดเปลี่ยนสำคัญสำหรับซูฮาร์โต เดือนนี้เป็นเดือนที่เขาตระหนักว่าเงินตราของเขากำลังล่มสลายไปพร้อมกับเศรษฐกิจอินโดนีเซีย นอกจากนั้น ก็ยังเป็นเดือนที่เขาล้มเจ็บลงภายหลังการเดินทางไปต่างประเทศเป็นเวลายาวนาน หลังจากเดือนพฤศจิกายนซูฮาร์โตก็ไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป และจุดจบทางการเมืองของเขาก็เริ่มขึ้นอย่างจริงจัง ”

ท่ามกลางสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายลงทุกทีนั้น อินโดนีเซียไม่มีทางเลือกนอกจากหันไปขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมีการลงนามในความตกลงเบื้องต้นอย่างรวดเร็วในเดือนตุลาคม 1997 และการลงนามเป็นทางอย่างเต็มรูปแบบมากกว่าในเดือนมกราคมปีต่อมา ภายใต้ความตกลง 50 ข้อ (Suryahadi, 2012 , pp.216-217) IMF ให้ความช่วยเหลือเป็นเงินกู้ 40 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขตามแบบฉบับของสถาบันการเงินแห่งนี้ โดยเฉพาะรัฐบาลอินโดนีเซียต้องตัดค่าใช้จ่ายภาครัฐลงเพื่อให้งบประมาณเกินดุลขึ้นเล็กน้อย ที่สำคัญคือจะต้องยกเลิกการอุดหนุนราคาเชื้อเพลิง ต้องผ่อนคลายกฎระเบียบที่ควบคุมระบบตลาด ซึ่งรวมถึงการอุดหนุนอุตสาหกรรมการบินที่ส่งเสริมโดยรัฐมนตรีวิจัยและเทคโนโลยี การผูกขาดกิจการเช่น ไม้อัดของบีบ ฮัสซาน และการผูกขาดการค้ากานพลูและสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรการนำเข้ารถยนต์ ของทอมมี บุตรชายของซูฮาร์โต เมื่อเผชิญกับการที่ธนาคารที่ครอบครัวของเขาต้องถูกปิดกิจการเมื่อถึงกลางเดือนพฤศจิกายน รวมทั้งการกดดันจาก IMF ให้ปิดกิจการผูกขาดต่าง ๆ ที่สร้างผลกำไรของทั้งสมาชิกในครอบครัวและมิตรสหาย ซูฮาร์โตก็หันมาพึ่งพาการให้คำปรึกษาของพวกพ้องและบริวารและสมาชิกในครอบครัวและไม่ยอมรับฟังผู้เชี่ยวชาญที่เคยดำเนินการอย่างระมัดระวังจนสามารถปกป้องระบอบปกครองให้รอดพ้นจากวิกฤตต่าง ๆ ที่ผ่านมา

แม้จะเผชิญกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เลวร้ายขณะนั้น แต่ซูฮาร์โตยังสามารถระดมพลังสนับสนุนทางการเมืองที่เขายังมีอยู่จนสามารถได้รับเลือกโดย MPR ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสมัยที่ 7 ในเดือนมีนาคม 1998 นักวิชาการอาวุโสด้านศาสนาอิสลามผู้หนึ่งให้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเลือกซูฮาร์โตเป็นประธานาธิบดีครั้งนี้ว่า “ ซูฮาร์โตเป็นนายพลและอาวุโสกว่าทุกคน ความแตกต่างด้านอายุมีมากจนกระทั่งเมื่อพิจารณาถึงอิทธิพลของอุปถัมภ์ (Paternalism) ตามจารีตของชาวก็เกือบเป็นไปได้เลยที่กองทัพจะมีความเห็นคัดค้าน ” 99 อย่างไรก็ตาม ทั้งการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านมากการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ และที่สำคัญการเสนอให้บี. เจ. ฮาบิบี ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีอย่างที่ไม่มีการคาดหมาย ไม่ได้สร้างความพอใจให้แก่ฝ่ายใดเลย แต่ถึงกระนั้นในบรรดาชนชั้นนำด้วยตนเองแล้ว ก็ยังไม่มีใครกล้าลุกขึ้นมาเผชิญหน้าซูฮาร์โต ปัจจัยชี้ขาดจึงจะไปอยู่ที่วิกฤตเศรษฐกิจและกระแสต่อต้านจากประชาชน

การขาดแคลนอาหาร การว่างงานและปัญหาเงินเฟ้อนำความทุกข์ยากมาให้แก่ประชาชนอย่างถ้วนทั่ว สถานการณ์นี้เลวร้ายลงเมื่อประเทศต้องเผชิญปัญหาภัยแล้งและราคาปิโตรเลียมและไม้ในตลาดโลกตกลงไปอีก รายได้ต่อหัวลดลงไปอย่างมากจาก 1,100 ดอลลาร์สหรัฐเหลือเพียง 300 ดอลลาร์สหรัฐ ผู้บริโภคไม่สามารถได้รับยาที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ อะไหล่ยานพาหนะต่าง ๆ หาได้ยากขึ้น ในสถานการณ์ที่เลวร้ายเช่นนี้เองที่ซูฮาร์โตสูญเสียทรัพยากรที่จะใช้จัดการชนชั้นนำอินโดนีเซียขณะนั้นได้ ในขณะที่มวลชนก็เคลื่อนไหวต่อต้านเขารุนแรงขึ้น ดังนั้นภายหลังพิธีกรรมการเลือกประธานาธิบดีโดย MPR นักศึกษาก็ก่อการประท้วงขึ้นในจาการ์ตาแม้ว่าซูฮาร์โตจะมีคำสั่งห้าม

การเดินทางที่ตาม นักศึกษามหาวิทยาลัยอาตมาจายา (Atmajaya Unjiversity) ซึ่งมองเห็นได้จาก อาคารรัฐสภาลุกขึ้นมาเรียกร้องให้ซูฮาร์โตลงจากอำนาจ จากนั้นก็มีการสร้างเครือข่ายเพื่อประสาน กิจกรรมการดำเนินงานระหว่างมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พร้อมไปกับการเผยแพร่ข้อความในหนังสือพิมพ์ นักศึกษา ในโทรศัพท์มือถือ เพจเจอร์ และทางอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ ที่สำคัญคือขณะที่นักศึกษา ขยายการประท้วงต่อต้านออกไปนั้น กองทัพก็เผชิญพวกเขาด้วยท่าที่ยับยั้งผ่อนปรน พลเอกวิรันโต (Wiranto) ซึ่งเพิ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการกองทัพอ่อนหน้านั้นไม่นาน ถึงกับประกาศว่า ฝ่ายทหารก็ต้องการให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเช่นกัน พัฒนาการสำคัญต่อมาคือคนงานในเมืองได้ออกมาประสานการต่อสู้กับนักศึกษา ความไม่พอใจสำคัญของคนงานอยู่ที่ค่าไฟฟ้าและค่าใช้จ่ายในการขนส่งคมนาคมที่เพิ่มสูงขึ้น ในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม 1998 ผู้แทนของกลุ่มแรงงานในจาการ์ตา 30 กลุ่มชุมนุมร่วมกับนักศึกษามหาวิทยาลัยอินโดนีเซีย (University of Indonesia) และร่วมมือกัน เคลื่อนไหวในลักษณะเดียวกันในสุราบายาและบันดุง (Suryahadi, 2012 , pp.217)

การประท้วงที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วประเทศเข้มข้นรุนแรงยิ่งขึ้น และมีการปะทะกับกองกำลังความมั่นคงในชวภาคกลาง นักศึกษาเริ่มวางแผนในช่วงต้นเดือนพฤษภาคมที่จะจัดการชุมนุมประท้วงขนาดใหญ่ขึ้นในจาการ์ตาในวาระ “ วันต่อต้านแห่งชาติ ” (Day of National Resistance) (Kingsbury, 2005) ของอินโดนีเซียเพื่อเป็นการรำลึกถึงการต่อต้านเนเธอร์แลนด์ ในสภาพความรุนแรงสับสนที่เกิดขึ้นนั้นมีนายทหาร 2 คนเข้ามาเกี่ยวข้อง คือพลเอกวิรันโตและพลเอกปราโบโว สุเบียโนโต (Prabowo Subianto) ผู้บัญชาการKOSTRAD ซึ่งก่อให้เกิดสภาพความไม่ชัดเจนคล้ายกับเหตุการณ์ “ 30 กันยายน ” ว่านายทหารคนใดมีส่วนสำคัญในการก่อเหตุหรือไม่โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่มหาวิทยาลัยตรีศักติ (Trisakti University)

เหตุการณ์รุนแรงเริ่มขึ้นที่เมดานในช่วงวันที่ 4-5 พฤษภาคม 1998 จากนั้นนักศึกษาได้ออกมานอกรั้วมหาวิทยาลัยและปะทะกับกำลังทหารและตำรวจ ต่อมาในวันที่ 12 พฤษภาคมซูฮาร์โตเดินทางไปร่วมประชุมอิสลามที่ประเทศอียิปต์ แต่ในวันนั้นเองที่มีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น นั่นคือการยิงนักศึกษาเสียชีวิต 4 คนที่มหาวิทยาลัยตรีศักติที่อยู่ทางตะวันตกของจาการ์ตา จากนั้นก็มีเหตุจลาจลและการปล้นร้านค้าและศูนย์การค้าต่าง ๆ ทั่วจาการ์ตา เมื่อซูฮาร์โตเดินทางกลับมาก่อนกำหนดเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคมเขาก็ต้องพบกับความย่อยยับจากการจลาจลและการปล้นชิงตลอดช่วงช่วง 3 วันที่เขาอยู่นอกประเทศ แต่ที่สำคัญคือเมื่อถึงขณะนั้นเขาไม่หลงเหลือความชอบธรรมที่จะปกครองบริหารประเทศต่อไปอีกแล้ว ขณะที่การประท้วงต่อต้านยังดำเนินอยู่อย่างรุนแรงนั้น (ในช่วงเวลาต่อมามีนักศึกษาไม่น้อยกว่า 40,000 คนบุกยึดอาคารรัฐสภา) เขาก็สูญเสียการสนับสนุนจากชนชั้นนาเช่นกัน เขาจึงประกาศลาออกเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 1998 ในคำประกาศลาออกของเขาครั้งนี้ซูฮาร์โตกล่าวขอโทษสำหรับ “ ความผิดพลาดและความบกพร่อง ” ใด ๆ ก็ตามของเขา 101 จากนั้นเขาก็ถ่ายโอนอำนาจไปให้แก่ บี. เจ. ฮาบิบี (Kingsbury, 2005, pp.153)

ในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่อาบิปีครั้งนี้ซูฮาร์โตคงหวังให้อาบิปีสืบทอดอำนาจต่อจากเขา อย่างไรก็ตาม ระเบียบใหม่ของเขาถือว่าได้สิ้นสุดลงแล้วโดยสิ้นเชิง แม้ว่าอินโดนีเซียจะต้องใช้เวลาอีกหลายปีก่อนจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 2004 แต่ก็ถือว่าประเทศผ่านพ้นวิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองครั้งนี้ไปได้ในช่วงเปลี่ยนผ่านดังกล่าว อินโดนีเซียมีผู้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอีก 2 คนในช่วงเปลี่ยนผ่าน คือ อับดุลเราะห์มาน วาฮิดและเมกาวตี ซูการ์โนบุตร ผู้ที่ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน คือ พลเอกซูซีโล บัมบัง ยูโตโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono มักเรียกกันทั่วไปว่า SBY)¹⁰² ในการดำรงตำแหน่งนี้ 2 วาระ SBY กล่าวได้ว่ามีส่วนอย่างสำคัญในการวางรากฐานให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวกันว่า เท่าที่ผ่านมานั้นอินโดนีเซียมีผู้นำสำคัญ 3 คน คือ ซูการ์โนเป็นผู้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ ซูฮาร์โตเป็นผู้สร้างความก้าวหน้าทันสมัยทางเศรษฐกิจให้แก่อินโดนีเซียและ SBY คือผู้วางรากฐานให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประเทศ (Crouch, 2007)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่เพียงแต่อินโดนีเซียจะผ่านพ้นวิกฤตครั้งนี้ไปได้เท่านั้น แต่อาเซียนที่มีชาติสมาชิก เช่น ประเทศไทย ได้รับผลกระทบรุนแรงทางเศรษฐกิจในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ก็สามารถผ่านพ้นวิกฤตในครั้งนั้นไปได้ด้วยเช่นกัน บริบททางการเมืองของอินโดนีเซียจึงกล่าวได้ว่ามิได้มีผลกระทบในทางลบต่ออาเซียนเท่าใดนัก ปีที่เกิดวิกฤตการเงินเอเชียเป็นวาระครบรอบ 30 ปีแห่งการก่อตั้งอาเซียน ในปีนั้นผู้นำอาเซียนจึงได้กำหนด “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020) ที่วางแนวทางสำหรับการพัฒนาอาเซียนจากระดับความร่วมมือไปสู่บูรณาการ(Integration) อีกขั้นตอนหนึ่งหลังจากได้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ขึ้นแล้วตั้งแต่ต้นทศวรรษ นอกจากนี้ ผู้นำอาเซียนยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องขยายกรอบความร่วมมือออกไปดงนั้น ในปีที่เกิดวิกฤตขึ้นนั่นเองที่เกิด “อาเซียน + 3” ประกอบด้วยอาเซียน + จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้วิกฤตช่วงปลายทศวรรษ 1990 จึงกล่าวได้ว่าเป็นโอกาสสำหรับอินโดนีเซียที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและสำหรับอาเซียนที่จะเติบโตก้าวหน้าต่อไป (Weatherbee, 2013)

3.2 การพัฒนานโยบายด้านทรัพยากรดินและน้ำในประเทศอินโดนีเซีย (Land and water resources development in Indonesia)

1. ความเป็นมา

สืบเนื่องจากข้อพิจารณาของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภาคเกษตรกรรมถือเป็นยุทธศาสตร์และแกนหลักของโครงการในการพัฒนาประเทศ โดยมีเหตุผลสนับสนุนข้อพิจารณาดังต่อไปนี้ ทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำที่มีอยู่มากมายนั้นเป็นทรัพยากรพื้นฐานในการพัฒนากิจกรรมทางการเกษตรให้มีประสิทธิผลมากขึ้น อีกทั้งภาคการเกษตรมีบทบาทสำคัญ เปรียบดังเสาหลักในการช่วยเหลือและ

จัดหาวัตถุดิบหลักสำหรับชาวอินโดนีเซีย และภาคการเกษตรของอินโดนีเซียส่วนใหญ่มักใช้วัสดุภายในประเทศ และมีเพียงส่วนน้อยที่ใช้วัสดุนำเข้า ประกอบกับภาคเกษตรยังมีศักยภาพสูงในการผลิตสินค้ามูลค่าสูงในการส่งออกเพื่อเพิ่มรายได้จากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และเมื่อประเทศเผชิญวิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจในปี 1997 การเกษตรในอินโดนีเซียแสดงให้เห็นถึงความอยู่รอด (Survivability) และเป็นแรงผลักดันในการขับเคลื่อน 'วงล้อ' ทางเศรษฐกิจระดับรากหญ้า

รัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียปี 1945 ได้กำหนดว่า “ทรัพยากรที่ดิน น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลและ [จะต้อง] ใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของชาติ” (มาตราที่ 33) (Winters, 2013)

คำแถลงการณ์ “ภายใต้การควบคุม” นั้นไม่ได้มีความหมายเพียงเฉพาะการใช้ประโยชน์โดยรัฐบาลเท่านั้น แต่รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยบุคคลหรือกลุ่มใด ๆ ในชุมชน ซึ่งรวมถึงที่ดินและน้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและบทบาททางสังคมจะถูกควบคุมโดยรัฐบาล การแสวงหาผลประโยชน์นั้นต้องดำเนินการบนพื้นฐานด้านความยั่งยืนและเพื่อความมั่งคั่งสูงสุดของชาวอินโดนีเซียทุกคน

กระบวนทัศน์การพัฒนาทางการเกษตร (The agricultural development paradigm) เกิดขึ้นใหม่ในยุคการปฏิรูปของอินโดนีเซียเมื่อไม่นานมานี้ โดยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเพื่อรับมือกับความต้องการใหม่ และมีสามหลักการพื้นฐานเป็นประเด็นสำคัญ: (1) การพัฒนาทางการเกษตรควรสะท้อนถึงประชาธิปไตย ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ธรรมาภิบาล และการกระจายอำนาจ (2) การพัฒนาทางการเกษตรควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นอันดับแรก เช่น บทบาทของรัฐบาลควรถูก จำกัดให้เป็นผู้ควบคุม ผู้อำนวยการความสะอาด ตัวเร่งปฏิริยา และพลังด้านพลวัต และ (3) การพัฒนาทางการเกษตรควรดำเนินการตามสิทธิหรืออำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเขต / เขตปกครองตนเอง ฉบับที่ 22, 1999 ซึ่งรวมถึงระเบียบปฏิบัติ (ข้อบังคับของรัฐบาล ฉบับที่ 25, 2000)

2. ศักยภาพของทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำ (Potential of Land and Water Resources)

2.1 ทรัพยากรที่ดิน (Land resources)

อินโดนีเซียมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 192 ล้านเฮกเตอร์ (Puslitanak, 1992) แม้ว่าประเทศนี้จะมีทรัพยากรที่ดินขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพสำหรับการพัฒนาทางการเกษตร แต่ในความเป็นจริงนั้นอินโดนีเซียต้องเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญหลายประการ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (1998) อินโดนีเซียใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งหมด - นาข้าว, สวนผัก และผลไม้, พื้นที่ชุ่มน้ำและที่แห้งแล้ง, ทุ่งหญ้าโล่ง, บ่อปลาน้ำเค็มและน้ำจืด, หนองบึง, ฟาร์มเพาะปลูกของรัฐและเอกชน - ประมาณ 66 ล้านเฮกเตอร์

นาข้าวคิดเป็นประมาณ 11 ล้านเฮกเตอร์ของพื้นที่ทั้งหมดในอินโดนีเซีย (กระทรวงโยธาธิการ, 1998) ขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของน้ำและการจัดการด้านชลประทาน โดยที่ดินถูกจัดประเภทเป็นพื้นที่ชลประทานทางเทคนิค (3.4 ล้านเฮกเตอร์หรือ 31 เปอร์เซ็นต์) พื้นที่ชลประทานกึ่งเทคนิค (1.12 ล้านเฮกเตอร์หรือ 10 เปอร์เซ็นต์) พื้นที่ชลประทานแบบธรรมชาติ (0.77 ล้านเฮกเตอร์หรือ 7 เปอร์เซ็นต์) พื้นที่ชลประทานของหมู่บ้าน (2.29 ล้านเฮกเตอร์หรือ 21 เปอร์เซ็นต์), หนองน้ำจืดและที่ลุ่มต่ำชายทะเล (1.677 ล้านเฮกเตอร์หรือ 15 เปอร์เซ็นต์) และเขตพื้นที่รับน้ำฝน (1.77 ล้านเฮกเตอร์หรือ 16 เปอร์เซ็นต์)

นอกจากพื้นที่นาข้าวแล้ว อินโดนีเซียยังมีพื้นที่แห้งแล้งและพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับน้ำชลประทาน (Non - irrigated areas) หลายแห่ง โดยพื้นที่แห้งแล้งในอินโดนีเซียมีพื้นที่รวมประมาณ 57 ล้านเฮกเตอร์และมักถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น สวนในครัวเรือน เกษตรที่ขึ้นอยู่กับน้ำฝนจากธรรมชาติที่สูง/ไร่สวน และทุ่งหญ้าโล่งในขณะที่ส่วนที่เหลือถูกทอดทิ้งหรือไม่ถูกใช้ประโยชน์

2.2 ทรัพยากรน้ำ (Water Resources)

น้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทางการเกษตร แหล่งน้ำที่มี ได้แก่ น้ำฝน น้ำบาดาล และน้ำผิวดิน ปริมาณน้ำในอินโดนีเซียมีความผันผวนตามฤดูกาลและมีการกระจายแตกต่างกันตามแต่ละภูมิภาค โดยทั่วไปแล้ว ภูมิภาคส่วนใหญ่ในอินโดนีเซียมีปริมาณน้ำฝนรายปีประมาณ 2,000 – 3,500 มม. (60 เปอร์เซ็นต์) ในขณะที่บางพื้นที่ (3 เปอร์เซ็นต์) มีปริมาณน้ำฝนรายปีมากกว่า 5,000 มม. และพื้นที่อื่น ๆ มีปริมาณน้ำฝนน้อยกว่า 1,000 มม. ต่อปี ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าอินโดนีเซียมีภูมิอากาศแบบเขตร้อนชื้น และมีความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติอย่างมาก ในรูปแบบของปริมาณน้ำฝนที่สูง แม้ว่าในบางพื้นที่อาจมีการขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้งเป็นครั้งคราว (Cahyadi et al., 2019)

อินโดนีเซียมีพื้นที่ทั้งหมด 1.9 ล้านตารางกิโลเมตร และมีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยปีละ 2,700 มม. โดยมีค่าเฉลี่ยเพียง 278 มม. (10 เปอร์เซ็นต์) ที่แทรกซึมเป็นน้ำบาดาล ส่วนที่เหลือ (ขนาดใหญ่กว่า) เป็นน้ำผิวดิน (1,832 มม.) ถ้าหากน้ำเหล่านี้ - น้ำบาดาลและน้ำผิวดิน - ถูกจัดการอย่างเหมาะสม มันจะพร้อมใช้งานโดยมีปริมาณรวมประมาณ 2,100 มม. ต่อปีหรือเท่ากับการปล่อยน้ำชลประทานประมาณ 127,775 ลูกบาศก์เมตร/วินาที

พื้นที่กักเก็บน้ำทั้งหมดในอินโดนีเซียประมาณ 13.75 ล้านเฮกเตอร์ ประกอบด้วยพื้นที่กักเก็บน้ำจากลำธาร (1.777 ล้านเฮกเตอร์หรือ 13 เปอร์เซ็นต์) เขื่อนและที่เก็บกักน้ำ (50,000 เฮกเตอร์

หรือ 0.4 เปอร์เซ็นต์) แม่น้ำ (2.895 ล้านเฮกเตอร์หรือ 21 เปอร์เซ็นต์) และพื้นที่ชุ่มน้ำ / พื้นที่ลุ่ม (9 ล้านเฮกเตอร์หรือ 65 เปอร์เซ็นต์) (Cahyadi et al., 2019)

3. ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำ (Facing Problems of Land and Water Resources Development)

3.1 ทรัพยากรที่ดิน (Land resources)

อินโดนีเซียต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญหลายประการในเรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างเหมาะสมเพื่อการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์มากขึ้น โดยปัญหาเหล่านั้นถูกแยกออกเป็น 6 หมวดหมู่ที่แตกต่างกัน: การแปลงพื้นที่การเกษตรที่อุดมสมบูรณ์ให้เป็นพื้นที่วิกฤติ (Transformation of productive agricultural areas into critical land) พื้นที่วิกฤติ (Critical land) เกิดจากการจัดการที่ผิดพลาดของพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ โดยไม่สนใจการอนุรักษ์ดินและน้ำในการทำการเกษตร

พื้นที่เกษตรกรรมที่วิกฤติ ในอินโดนีเซียมีจำนวนถึง 8 ล้านเฮกเตอร์ (กระทรวงป่าไม้ 1997) ประกอบด้วยพื้นที่อาจวิกฤติในอนาคต 4.712 ล้านเฮกเตอร์ (50 เปอร์เซ็นต์) พื้นที่กึ่งวิกฤติ 1.893 ล้านเฮกเตอร์ พื้นที่วิกฤติ 1.247 ล้านเฮกเตอร์ (16 เปอร์เซ็นต์) และพื้นที่วิกฤติเป็นอย่างมาก 224,000 เฮกเตอร์ โดยผลกระทบที่เพิ่มขึ้นจากความเสื่อมโทรมของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นเห็นได้จากการลดลงของผลผลิตทางการเกษตร การลดบทบาทของอุทกวิทยา และการตกตะกอนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งค่อยๆ ทำให้เกิดการตื่นเงินของเขื่อน แม่น้ำ และคลองชลประทาน (Cole, 2012, pp.1222-1224)

พื้นที่เสื่อมโทรม (*Marginal land*) โดยทั่วไปแล้ว พื้นที่เสื่อมโทรมคือที่ดินที่มีผลผลิตน้อย – ไม่ว่าจะแห้งแล้งหรือพื้นที่ชุ่มน้ำ สาเหตุจากกระบวนการสร้าง ตลอดจนธรรมชาติและคุณสมบัติของมัน ในอินโดนีเซียพื้นที่ชุ่มน้ำเสื่อมโทรมถูกพบบริเวณดินเลนแฉกหนองน้ำและดินที่มีกรดซัลฟูริกในระบบนิเวศน์ที่ลุ่มต่ำชายทะเล โดยมีพื้นที่รวมประมาณ 24 ล้านเฮกเตอร์ ในขณะที่พื้นที่เสื่อมโทรมแบบแห้งนั้นสามารถหาได้ง่ายในดินสีแดงหรือสีเหลืองที่มีกรด podzolic และ oxisol อยู่ (ประมาณ 47.5 และ 18 ล้านเฮกเตอร์ ตามลำดับ) (Cole, 2012, pp.1224)

พื้นที่ที่หลับใหล (*Sleeping land*) 'พื้นที่ที่หลับใหล' เป็นดินแดนที่ไม่มีการเพาะปลูกหรือถูกทอดทิ้ง ซึ่งไม่ตรงกับกรจำแนกการวางแผนการใช้ที่ดินที่จัดสรรไว้ก่อนหน้านี้ เช่น เพื่อการเกษตร ที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม และการบริการสาธารณะ ตามที่สำนักงานที่ดินแห่งชาติ (1988) จำนวนพื้นที่หลับใหลของอินโดนีเซียทั้งหมดอยู่ที่ประมาณ 1,132,000 เฮกเตอร์ ประกอบด้วยพื้นที่เกษตรกรรมที่ยังไม่ได้เพาะปลูกจำนวน 1,026,000 เฮกเตอร์ (55 เปอร์เซ็นต์) พื้นที่อยู่อาศัย 24,000 เฮกเตอร์ (14 เปอร์เซ็นต์) เขตอุตสาหกรรม 15,000 เฮกเตอร์ (8 เปอร์เซ็นต์), การบริการและอื่น ๆ 9,500 เฮกเตอร์ (6 เปอร์เซ็นต์) โดยการมีอยู่ของที่ดินที่หลับใหลส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การขาดแคลนแรงงานในระหว่างการเตรียมที่ดิน เจ้าของที่ดินไม่สนใจ – ในส่วนการเพาะปลูก ที่อยู่อาศัยที่

ห่างไกลของเจ้าของที่ดิน มีผลผลิตต่ำ และความล้มเหลวของการเก็บเกี่ยว เนื่องจากการระบาดของศัตรูพืชและน้ำท่วม (Wardana, 2019, pp.202)

การเปลี่ยนที่ดินแบบนาข้าว (*Conversion of paddy rice land*) กระบวนการพัฒนาที่รวดเร็วมีผลกระทบต่อความต้องการที่ดินที่เหมาะสมที่เพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ พื้นที่สำหรับนาข้าวก็ไม่มีข้อยกเว้น การเปลี่ยนที่ดินจากการเกษตร (ในกรณีนี้คือนาข้าว) ไปยังพื้นที่นอกภาคเกษตรทำให้ประเทศเกิดการสูญเสียเป็นอย่างมาก เช่น การลดพื้นที่เพาะปลูก เกิดการลงทุนที่มีต้นทุนสูงในโครงสร้างการชลประทานพื้นฐาน โอกาสที่หายไปของการทำงานในชนบทสำหรับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดิน การผลิตพืชผลทางการเกษตรที่ลดลง และระบบความมั่นคงด้านอาหารของประเทศถูกคุกคาม (Wardana, 2019, pp.203-204)

ข้อมูลจากกระทรวงเกษตรระบุว่าในช่วงปี 1981-1985 และ 1998-1999 การเปลี่ยนที่ดินแบบนาข้าวเป็นที่ดินที่ไม่ใช่ข้าวหรือไม่ใช่เพื่อการเกษตรนั้นมีประมาณ 246,000 เฮกเตอร์ โดยการแปลงเหล่านั้นเป็นการแปลงแบบต่อเนื่องไปสู่การตั้งถิ่นฐานใหม่ (ที่อยู่อาศัย): 30 เปอร์เซ็นต์ อุตสาหกรรม: 7 เปอร์เซ็นต์ พื้นที่แห้งแล้ง: 20 เปอร์เซ็นต์ พื้นที่เพาะปลูก: 25 เปอร์เซ็นต์ บ่อปลา: 3 เปอร์เซ็นต์ และอื่น ๆ 15 เปอร์เซ็นต์ โดยในช่วงห้าปีที่ระบุไว้ข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจะมีอัตราการแปลงเกือบ 50,000 เฮกเตอร์ต่อปี นำเสียดายที่การแปลงนาข้าวส่วนใหญ่ (90 เปอร์เซ็นต์) เกิดขึ้นในชวา (จังหวัดทางตะวันตก, ยกยการ์ตา และชวาตะวันออก) ซึ่งคิดเป็น 60 เปอร์เซ็นต์ของการผลิตข้าวระดับชาติ อย่างไรก็ตาม เพื่อชดเชยการสูญเสียที่ดินอุดมสมบูรณ์ในชวา จึงมีการพัฒนาที่ดินใหม่แห่งอื่น (บนเกาะอื่น ๆ) นอกเหนือจากชวา ซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย นอกเหนือจากภาระด้านงบประมาณแล้ว พื้นที่ส่วนใหญ่ที่อยู่นอกเกาะชวายังไม่ได้มีปริมาณผลผลิตมากพอเท่ากับที่เคยได้ในชวา (Wardana, 2019, pp.207)

การแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย (*Land fragmentation*) เหตุผลหนึ่งที่ทำให้การทำการเกษตรในอินโดนีเซียนั้นเสื่อมโทรมมากขึ้นและยากที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพ คือ การแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย โดยการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยนี้ทำให้ค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินลดลงเหลือเพียง 0.3 เฮกเตอร์ต่อครัวเรือนในชวาและ 0.5 เฮกเตอร์ต่อครัวเรือนนอกชวา (Wardana, 2019, pp.207)

การแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย เกิดขึ้นจากระบบมรดกชุมชนแบบดั้งเดิม ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบรรทัดฐานทางสังคม – วัฒนธรรม และจารีตประเพณีหรือค่านิยมของชุมชนที่มีอยู่ หากสิ่งนี้ยังคงดำเนินต่อไป การถือครองที่ดินจะมีขนาดเล็กเกินไปและทำให้พวกเขาเปลี่ยนไปใช้งานในภาคส่วนที่ไม่ใช่การเกษตรมากขึ้น (Wardana, 2019, pp.208)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ชลประทานที่เหมาะสม ตามที่กระทรวงโยธาธิการ (1988) มีรายงานว่าอินโดนีเซียมี:

- นาข้าวจำนวน 204,000 เฮกเตอร์ที่มีระบบชลประทานหลัก หรือโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในฟาร์มที่ยังไม่พัฒนาหรือมีไม่เพียงพอ;
- ประมาณ 366,000 เฮกเตอร์ของทุ่งนาที่มีอยู่ใช้ระบบชลประทานหลักที่สมบูรณ์ แต่ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในฟาร์ม;
- ที่ดินเปล่าจำนวน 287,000 เฮกเตอร์ ที่มีระบบชลประทานหลัก แต่ไม่ได้ถูกแปลงเป็นนา เนื่องจากขาดการชลประทานในฟาร์ม;
- พื้นที่ภายใต้การดูแลของหมู่บ้านชลประทานประมาณ 13 ล้านเฮกเตอร์ ยังไม่ได้รับการฟื้นฟู และตกแต่งด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการชลประทานในฟาร์ม
- มีการพัฒนาพื้นที่แ่งน้ำประมาณ 1.39 ล้านเฮกเตอร์ ให้กับนาข้าวที่มีคลองหลัก แต่ไม่มีระบบชลประทานในฟาร์มหรือระบบชลประทานขนาดเล็ก
- นาข้าวแบบพึ่งพิงน้ำฝนประมาณ 1.8 ล้านเฮกเตอร์ ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทาน และพื้นที่แห้งแล้งและพื้นที่สูงชัน 1.291 ล้านเฮกเตอร์ มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นนาข้าวได้ แต่ยังไม่มีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งระบบหลักและในฟาร์ม

จากนี้จะเห็นได้ว่ามีพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์เพียง 6.3 ล้านเฮกเตอร์ เนื่องจากขาดโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านชลประทาน

3.2 ทรัพยากรน้ำ (Water resources)

แม้ว่าอินโดนีเซียจะเป็นประเทศเขตร้อนชื้นที่มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยทั้งปีสูง แต่ปัญหาเรื่องแหล่งน้ำก็ยังคงเป็นประเด็นสำคัญ ปัญหาหลักคือ:

ความต้องการน้ำที่เพิ่มขึ้น (*Rising water demand*) มีความต้องการในน้ำเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองประชาชนในแง่ของปริมาณและคุณภาพ - ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีก ในทางกลับกันเนื่องจากปริมาณน้ำที่มีอยู่ค่อนข้างคงที่ การแข่งขันระหว่างภาคธุรกิจ เช่น การเกษตร ภายในประเทศเทศบาลและอุตสาหกรรม ต่อน้ำจำกัดนั้นมีมากขึ้น ดังนั้นนโยบายที่ใช้จัดการและแจกจ่ายน้ำอย่างชาญฉลาดจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้

ขาดการจัดการในที่สูง / ต้นน้ำ (*Lack of upland/upstream land management*) การจัดการที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนโดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์ดินและน้ำ มีแนวโน้มที่จะสร้างพื้นที่วิกฤติ ซึ่งอาจทำให้เกิดน้ำท่วมและภัยแล้งในพื้นที่ตอนล่าง อินโดนีเซียในปัจจุบันมีพื้นที่เกษตรกรรมที่วิกฤติประมาณ 8 ล้านเฮกเตอร์

จากการกัดเซาะสู่การพังทลาย (*Erosion - related degradation*) กระแสน้ำในทะเลสาบ แม่น้ำ หรือเขื่อน รวมถึงคลองชลประทาน มีแนวโน้มที่จะลดลง พร้อมกับอัตราการพังทลายของดินที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดตะกอนและกระบวนการตื้นเขิน

การเติบโตของประชากร (*Population growth*) มลพิษทางน้ำมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของประชากรและการพัฒนาในบางภาคส่วน ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษหรือผลกระทบ

การจัดการชลประทานที่ไม่มีประสิทธิภาพ (*Inefficient irrigation water management*) เนื่องจากความเสียหายของสิ่งอำนวยความสะดวกในการชลประทาน และการใช้น้ำชลประทานที่ไม่เหมาะสมในระดับฟาร์ม อาจก่อให้เกิดการใช้น้ำในระบบชลประทานที่ไม่ประหยัดหรือเกินความจำเป็น

การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรง (*Extreme climatic change*) สามารถทำให้เกิดน้ำท่วมและภัยแล้ง โดยภัยพิบัติดังกล่าวมักเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลกที่ผิดปกติ เช่น เอลนีโญ หรือลานีญา ตลอดจนช่วงฤดูแล้งที่ยาวนานทำลายนาข้าวหลายแสนเฮกเตอร์ในปี 1991, 1994 และ 1997

การสูบน้ำบาดาลมากเกินไป (*Over - pumping of groundwater*) โดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการระบายน้ำทำให้เกิดการบุกรุกของน้ำทะเลและมลพิษทางน้ำใต้ดิน

สมาคมผู้ใช้น้ำที่อ่อนแอ (*Weak water user associations*) ได้ลดประสิทธิภาพของการจัดการน้ำชลประทานในระดับฟาร์ม มีการรายงานว่าสมาคมผู้ใช้น้ำทั้งหมด 39,000 สมาคมที่มีอยู่หรือเพิ่งสร้างใหม่ โดยมีเพียง 11,000 สมาคมเท่านั้น (ร้อยละ 28) ที่มีการพัฒนาที่เพียงพอที่จะทำงานได้อย่างเหมาะสม

4. นโยบายด้านการพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำ (Policy on Land and Water Resources Development)

ก่อนหน้านี้ได้กล่าวไว้ว่าศักยภาพของที่ดินและแหล่งน้ำนั้นมีอยู่ค่อนข้างมาก แต่ในความเป็นจริง อินโดนีเซียยังมีปัญหาที่ซับซ้อนมากมายที่ต้องเผชิญเพื่อพัฒนาการใช้ทรัพยากรที่ดินและน้ำให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

กระทรวงเกษตรของอินโดนีเซียได้กำหนดวิสัยทัศน์ที่จะรับมือกับนโยบายการพัฒนาการเกษตรแห่งชาติในปัจจุบัน เช่น เพื่อสร้างระบบธุรกิจการเกษตรที่มีความสามารถในการแข่งขันและ “มุ่งเน้นที่คน ความยั่งยืนและการกระจายอำนาจ” โดยวิสัยทัศน์นี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานในนโยบายที่ทำงานเพื่อให้ภาคเกษตรกลายเป็นแกนหลักของทุกภาคส่วนของการพัฒนาประเทศ

การสนับสนุนที่แข็งแกร่งจากการพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำมีความสำคัญเชิงกลยุทธ์และกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลว อันเป็นผลให้เกิดการสร้างและบังคับใช้วิสัยทัศน์นี้ จาก

เหตุการณ์นี้ รัฐบาลอินโดนีเซียได้เปิดตัวนโยบายทั่วไปและเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำ โดยมีการประเมินประสิทธิผลของนโยบายเหล่านี้อย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขจริง

4.1 นโยบายการพัฒนาทรัพยากรที่ดิน (Policy on land resources development)

พื้นที่วิกฤติ นโยบายในการป้องกันการเพิ่มขึ้นของพื้นที่วิกฤติ (เสื่อมโทรม) ในอินโดนีเซียคือการแนะนำและพัฒนาแนวทางการอนุรักษ์การทำไร่บนที่สูงแก่เกษตรกร การทำฟาร์มแบบนี้เน้นการใช้ประโยชน์สูงสุดของที่ดินตลอดทั้งปี โดยพิจารณาบนบรรทัดฐานการอนุรักษ์ดินและการใช้เทคนิคการอนุรักษ์ดินเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของดินให้มีความยั่งยืน ตลอดจนรายได้ของเกษตรกร โดยทั่วไปนโยบายนี้จะถูกนำมาใช้เพื่อกระตุ้นรักษาและเพิ่มการทำงานทางอุทกวิทยา เพิ่มการผลิตทางการเกษตร และปรับปรุงรายได้ของเกษตรกรอย่างยั่งยืน นโยบายและการดำเนินการในอนาคตนี้จะดำเนินต่อไปและดีขึ้น เนื่องจากมีผลกระทบเชิงบวกและมีผลลัพธ์วิเศษ

พื้นที่เสื่อมโทรม นโยบายที่ดินของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการพื้นที่เสื่อมโทรมและดำเนินการปรับปรุงที่ดินและแก้ไขเพื่อเพิ่มผลผลิตทั้งในพื้นที่สูงและพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยนโยบายนี้มีการดำเนินการผ่านโครงการที่มีเป้าหมายที่แน่นอน - การถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้ - วิธีการทำเกษตรกรรมผ่านการขยายตัวและการฝึกอบรมอย่างเข้มข้น และคาดว่าเกษตรกรจะสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ด้วยตนเอง โดยในอนาคตนโยบายนี้จะได้รับการพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้เกษตรกรสามารถบริหารจัดการพื้นที่เสื่อมโทรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พื้นที่ที่หาลบไหล พื้นที่ที่เพิ่มขึ้นของพื้นที่ที่หาลบไหลในอินโดนีเซียไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจากปัจจัยสามประการ: ความพร้อมใช้งานที่จำกัด (ต่ำ) ของแรงงาน ที่ดิน หรือกฎหมายไร่นา และผลผลิตในดิน ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาที่กระทำเป็นประการแรก คือ ดำเนินโครงการการอพยพสำหรับผู้เข้าร่วมในท้องถิ่นหรือทั่วไป ประการที่สอง พัฒนาการเกษตรยานยนต์เป็น comcept โดยใช้อุปกรณ์และเครื่องจักรกลการเกษตร นโยบายนี้จะดำเนินการในอนาคตโดยแจ้งให้ทราบอย่างชัดเจนและให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมาย (กฎหมายปฏิรูปที่ดิน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทิ้งร้าง แม้จะมีความกังวลว่าจะไม่ปล่อยให้ที่ดินร้าง แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับอินโดนีเซียที่จะต้องพัฒนาวิธีการทำการเกษตรแบบมีส่วนร่วม นั่นคือการพัฒนาที่ดินสำหรับการเพาะปลูกใหม่ด้วยพืชเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง เจ้าของบริษัทจ้างงานเกษตรกรในท้องถิ่น นอกเหนือจากการให้คำแนะนำและทิศทางแล้ว บทบาทของรัฐบาลคือการให้สินเชื่อในอัตราที่เหมาะสม (สมเหตุสมผล) หากศักยภาพของพื้นที่ที่หาลบไหลในอินโดนีเซีย 'ดีขึ้น' จะสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งภาคเกษตรจะเติบโตอย่างรวดเร็วและสร้างโอกาสในการทำงานใหม่อย่างไม่ต้องสงสัย

การเปลี่ยนหน้าที่ของที่ดิน (Conversion of land function) การเกิดขึ้นของการเปลี่ยนที่ดินหมายถึงการพัฒนาอย่างรวดเร็วในภาคอื่น ๆ ที่ต้องการที่ดิน อย่างไรก็ตาม หากที่ดินที่ต้องการมี

ความอุดมสมบูรณ์ทางการเกษตร การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลต่อความยั่งยืนของภาคเกษตรกรรมของอินโดนีเซียและการทำฟาร์ม ดังนั้นการป้องกันการเปลี่ยนที่ดินจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง

นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันในการชดเชยการสูญเสียที่ดินอุดมสมบูรณ์ คือ การพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมใหม่ / นอกเหนือจากเมืองชวา โดยความพยายามนี้ดูเหมือนจะมีประสิทธิภาพน้อยมากเนื่องจากอัตราของที่ดินใหม่กับที่ดินที่สูญเสียไป นอกจากนี้ความพร้อมของแรงงานนอกชวายังจำกัดทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้น ปัจจัยที่จำกัดอีกประการหนึ่งคือการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมใหม่นั้นมีราคาค่อนข้างสูง จากการพิจารณาข้อจำกัดเหล่านี้เป็นที่ชัดเจนว่าในอนาคตนโยบายจะสามารถปรับปรุงได้โดยการพัฒนาพื้นที่เพาะปลูก / นาข้าวใหม่ที่คัดเลือกมากขึ้นและพื้นที่ที่ได้รับการชลประทานและพื้นที่ชุ่มน้ำใหม่จะมีประสิทธิผล แม้จะมีนโยบายที่มีความหวังนี้ นโยบายบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินยังคงถูกนำมาใช้

การแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย การแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย หมายถึงการที่ดินมีขนาดเล็กลงเรื่อย ๆ การทำฟาร์มมีแนวโน้มที่จะไม่มีประสิทธิภาพสำหรับที่ดินขนาดเล็กนี้ โดยนโยบายล่าสุดคือการใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่แยกส่วนย่อย ๆ เพิ่มเติม ตลอดจนจำเป็นต้องมีการแทรกแซงโดยชุมชนและรัฐบาล อีกวิธีหนึ่งในการต่อต้านการการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย คือ การแนะนำการรวมที่ดินผ่าน "การทำฟาร์มร่วมกัน" (Corporate farming) ซึ่งเกษตรกรที่มีฟาร์มขนาดเล็กสามารถเข้าร่วมกับผู้อื่นเพื่อให้ที่ดินมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดิน

รูปแบบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปสู่พื้นที่ชลประทาน พื้นที่เกษตรกรรมที่ไม่ได้รับการเพาะปลูกอย่างเหมาะสม เนื่องจากไม่มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทานจะได้รับการพัฒนาผ่านโปรแกรมและโครงการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โปรแกรมดังกล่าวรวมถึงการสร้างใหม่และการฟื้นฟูเครือข่ายการชลประทาน โดยไม่ได้มีเพียงแต่ระบบหลักเท่านั้น แต่ยังรวมถึงระดับฟาร์มด้วย สำหรับการเกษตรบนที่สูงและพื้นที่น้ำฝนจะมีการแนะนำเรื่องการสูบน้ำ บ่อ และการกักเก็บน้ำ

4.2 นโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (Water resources development policy)

1) เพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรน้ำ อินโดนีเซียได้ดำเนินการตามนโยบายดังต่อไปนี้ :

2) เพื่ออนุรักษ์น้ำ รวมถึงป้องกันการสูญเสียน้ำและปรับปรุงขีดความสามารถในการอุ้มน้ำของดิน มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มการแทรกซึมและการซึมผ่านของน้ำฝนลงสู่พื้นดินและลดการสูญเสียน้ำฝนในขณะที่น้ำไหลบ่าบนพื้นผิว นอกจากนี้ น้ำฝนที่ผ่านการกรองสามารถกักเก็บได้ ดังที่น้ำบาดาลและน้ำผิวดินสามารถเก็บไว้ในเขื่อนหรือที่เก็บน้ำอื่น ๆ โดยนโยบายในอนาคตจะนำไปสู่การเพิ่มจำนวนเขื่อนขนาดเล็กและบ่อเพื่อใช้เป็นแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อส่งน้ำชลประทานในฤดูแล้ง

3) เพื่อส่งเสริมการเคลื่อนไหวเพื่อการประหยัดน้ำแห่งชาติ กับสมาชิกทุกคนในชุมชนในฐานะผู้ใช้น้ำ การเคลื่อนไหวมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองในทุกขั้นตอนของ

การกระจายหรือการขนส่ง ดังนั้นการเคลื่อนไหวเพื่อการประหยัดน้ำจึงเป็นความพยายามหลักในการเปลี่ยนทัศนคติ นิสัย หรือประเพณีของชุมชนทุกระดับ รวมถึงพนักงานของรัฐเพื่อให้ใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ มันไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเปลี่ยนนิสัยของชุมชนหรือสังคม ดังนั้นความสำเร็จของการประหยัดน้ำจึงต้องใช้เวลา การดำเนินการตามนโยบายนี้จะต้องทำต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อให้ทัศนคติมีการเปลี่ยนแปลง

4) เพื่อดำเนินการปลูกป่าและฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและดำเนินการอนุรักษ์ดินในพื้นที่ลาดชัน

5) เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานและการบำรุงรักษา (O&M) ของโครงสร้างพื้นฐานชลประทานทั้งหมดเพื่อการทำงานที่ดีที่สุด ในการดำเนินการ O&M การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของสมาคมเกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพื่อสร้างความรู้สึกรับผิดชอบในหมู่ผู้ใช้โครงสร้างพื้นฐานชลประทานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ถูกสร้างขึ้นทั้งหมด

6) เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำ จากขยะในครัวเรือนและอุตสาหกรรม นโยบายในอนาคตจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายในรูปแบบของมาตรการต่อกิจกรรมทั้งหมดที่ขัดต่อกฎหมายและข้อบังคับที่อาจสร้างปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อม / แหล่งน้ำ โดยมลพิษที่เป็นอันตรายและเป็นพิษจากขยะอุตสาหกรรมต้องได้รับการบำบัดและป้องกันด้วยกฎหมายหรือข้อบังคับที่เข้มงวด

7) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำชลประทาน ควรใช้และพัฒนาเทคโนโลยีและการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเทคโนโลยีที่เกษตรกรอาจนำมาใช้นั้น รวมถึงการชลประทานแบบใช้แรงดัน (การชลประทานแบบสปริงเกอร์หรือแบบหยด) นอกจากนี้การเพิ่มประสิทธิภาพของระดับน้ำในนาข้าวที่เกิดอุทกภัยต่อเนื่องหรือการจมน้ำจะต้องเปลี่ยนเป็นวิธีการที่ไม่ต่อเนื่อง ด้วยการใช้เทคนิคเหล่านี้ผลผลิตพืชจะไม่น้อยกว่าคร่าวที่ต้องเผชิญท่วมอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะใช้น้ำน้อย

8) เพื่อคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดปกติของสภาพภูมิอากาศทั่วโลกที่สร้างช่วงฤดูแล้งที่ยาวนาน (El Nino) และปริมาณน้ำฝนหรือน้ำท่วมสูง (La Nina) ระบบเตือนภัยล่วงหน้าได้ถูกนำเสนอเพื่อพัฒนาการดำเนินการและการป้องกัน ให้เสียหายน้อยที่สุด โดยแนวทางที่คาดการณ์นั้น รวมถึงกลยุทธ์ ยุทธวิธีและวิธีการดำเนินงาน

9) เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำบาดาลและการบุกรุกของน้ำทะเล การสูบน้ำบาดาลจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความสามารถในการบรรจุน้ำ อีกทั้งควรมีการจัดตั้งระบบการกำกับดูแลเพื่อดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุญาตในระดับจังหวัด อำเภอ หรือเทศบาล

10) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของสมาคมผู้ใช้น้ำในการจัดการน้ำชลประทาน ความพยายามในการดำเนินการจะต้องเพิ่มขีดความสามารถในการเชื่อมโยงสมาคมผู้ใช้น้ำด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งในท้ายที่สุดจะเป็นการดูแลรักษาเพื่อตนเองทางสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม

5. การลงทุนด้านการเกษตรและการมีส่วนร่วมในความมั่นคงด้านอาหารของชาติ (Investment in Agriculture and its Contribution to National Food Security)

ตั้งแต่แผนพัฒนาห้าปีฉบับแรก (PELITA) การเติบโตเชิงบวกของภาคเกษตรกรรมได้รับความสนใจในการพัฒนาโดยรวมของอินโดนีเซีย รัฐบาลดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อลดการพึ่งพาอาหาร (ข้าว) จากการนำเข้าและตลาดโลก ในปี 1960 และ 1970 อินโดนีเซียเป็นที่รู้จักกันดีว่าเป็นประเทศผู้นำเข้าข้าวรายใหญ่ โดยในช่วงเวลาของอดีตประธานาธิบดี Soeharto ได้มีการตระหนักว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่าความเป็นสุขทางการเมือง เมื่อคนส่วนใหญ่ยากจน – และบางคนกำลังหิวโหย (Cole, 2012, pp.1230)

ในช่วงแผนพัฒนาสี่ปีฉบับแรก (PELITA) การลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำ เน้นการพัฒนาการเกษตรเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพาะปลูกอาหารและความพอเพียงของข้าว พื้นที่เพาะปลูกข้าวฉบับพื้นเฮกเตอร์ได้รับการพัฒนาทั่วประเทศอินโดนีเซียบนเกาะที่อยู่นอกเกาะชวา โดยมุ่งเน้นเป็นพื้นที่พัฒนาที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้และได้รับการพัฒนาไปพร้อมกัน เครือข่ายชลประทานที่มีอยู่หลายร้อยแห่ง อันมีสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานที่ทำงานได้ไม่ดีได้รับการฟื้นฟูและสร้างขึ้นใหม่ มีการสร้างเครือข่ายชลประทานใหม่หลายแห่งเพื่อจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในระดับฟาร์ม อีกทั้งยังส่งเสริมสมาคมผู้ใช้น้ำที่มีอยู่และรายใหม่อื่น ๆ

งานชลประทานทั่วประเทศส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองผ่านโครงการฟื้นฟูระดับชาติ เพื่อให้มั่นใจในความยั่งยืนของความสามารถในการกักเก็บน้ำ โดยพื้นที่กักเก็บน้ำที่เสื่อมโทรมจำนวนมากได้รับการฟื้นฟูสภาพ ลดการสึกกร่อน และปรับปรุงสภาพทางอุทกวิทยา

ร่วมกับการพัฒนาที่ดินและทรัพยากร นโยบายการพัฒนาด้านการเกษตรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มการผลิตทางอาหารได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ โดยเป้าหมายหลักของนโยบายคือการเพิ่มการผลิตทางการเกษตรด้วยเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ปรับปรุงใหม่บนพื้นฐานของแพคเกจที่มีการปรับปรุงด้านเมล็ดพันธุ์และความหลากหลาย ปุ๋ย และยาฆ่าแมลง

การออกแบบและการจัดทำแพ็คเกจเทคโนโลยีที่ได้รับการปรับปรุงดังกล่าว ดำเนินการผ่านโครงการแนะแนวมวลชนระดับชาติ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในระดับภาคสนามได้รับการอำนวยความสะดวกโดยแพ็คเกจทางการเงินที่เหมาะสมและสินเชื่อที่ได้รับการอุดหนุนผ่านหน่วยงานหมู่บ้าน มีการแนะนำโปรแกรมส่งเสริมการเกษตรขนาดใหญ่ โดยใช้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรนับพันที่ได้รับการฝึกอบรมเพื่อเข้าถึงผู้คนในเครือข่ายและเส้นทางสายหลัก

จากการประยุกต์ใช้การพัฒนาที่ดิน การชลประทาน การก่อสร้างและการฟื้นฟู และแผนการเพิ่มความหนาแน่นของพืช อินโดนีเซียประสบความสำเร็จในการพึ่งตนเองเรื่องข้าวในปี 1984 อีกทั้งยังมีการลงทุนของภาครัฐในภาคชลประทานในปีงบประมาณ 1994-1995 ถึง 338.8 พันล้านรูปีหรือ

ประมาณ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Cole, 2012, pp.1233) ด้านความพอเพียงของข้าวเองก็ยังคงมีอยู่จนถึงปี 1993 แม้จะมีมาตรการชั่วคราวของรัฐบาลในการนำเข้าข้าวบางส่วนเป็นสื่อกำรองระดับประเทศ เพื่อดำเนินการในตลาด กรณีที่ข้าวขาดแคลน โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง

เมื่ออินโดนีเซียมีความเชื่อมั่นในการจัดหาแหล่งอาหารของประเทศ ความสนใจต่อไปจึงค่อย ๆ รวมถึงภาคอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเน้นทั้งการส่งเสริมการส่งออกและการทดแทนการนำเข้า โดยมองภาคอุตสาหกรรมเป็นกำลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศและรับการสนับสนุนจากภาคเกษตรที่แข็งแกร่ง ดังนั้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 การลงทุนของภาครัฐในการพัฒนาทรัพยากรที่ดินและน้ำ รวมถึงการใช้ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ก็ลดลงเรื่อย ๆ ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการลงทุนในที่ดินและน้ำ โดยในช่วงต้นยุค 1990 ได้มุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงการดำเนินงานและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานด้านการชลประทาน

เนื่องจากอัตราการเปลี่ยนอย่างรวดเร็วของที่ดินจากการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์ไปสู่การใช้นอกภาคเกษตรประมาณ 50,000 เฮกเตอร์ต่อปี ทำให้เกิดความแห้งแล้งและน้ำท่วมเป็นเวลานานขึ้น ประกอบกับความผิดปกติของสภาพภูมิอากาศโลก ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การลดการอุดหนุนด้านการเกษตรและกิจกรรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งส่งผลให้ความพอเพียงด้านข้าวของอินโดนีเซียเริ่มไม่มั่นคง แม้ว่าความพอเพียงของข้าวจะประสบความสำเร็จในปี 1984 แต่การนำเข้าข้าวก็ค่อย ๆ เพิ่มขึ้น โดยในปี 1990 ปริมาณการนำเข้าข้าวเพิ่มขึ้นถึงระดับ 6 ล้านตันในปี 1998 หรือประมาณ 20% ของการบริโภคภายในประเทศ นอกเหนือจากปัญหาด้านการนำเข้าแล้ว อินโดนีเซียยังเผชิญปัญหาทางการเงินและเศรษฐกิจที่มีอยู่ก่อนและความไม่แน่นอนทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น

เพื่อฟื้นฟูความพอเพียงด้านอาหาร อินโดนีเซียได้ให้ความสำคัญกับการผลิต การจัดสรรเงินทุนจำนวนมาก ทั้งจากงบประมาณของประเทศและจากผู้ให้กู้ยืมระหว่างประเทศ โดยเริ่มต้นจากงบประมาณประเทศหรือจากการลงทุนในปีงบประมาณ 1995/1996 เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำและที่ดินใน Central Kalimantan ภายใต้โครงการที่ชื่อว่า โครงการพัฒนาที่ลุ่มต่ำชายทะเลหนึ่งล้านเฮกเตอร์ (One Million Hectares of Tidal Swamp Development Project) (Cole, 2012, pp.1234-1235) โดยโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความมูมานะนี้มีชื่อเสียงไปทั่วโลก ด้วยการใช้เงินหนึ่งพันล้านรูปีจากงบประมาณประเทศ ในการจัดหาที่ดินใหม่เพื่อทดแทนการสูญเสียนาข้าวที่อุดมสมบูรณ์ในชวา ซึ่งมีความสำคัญต่อประเทศชาติและมีปริมาณการสูญเสียเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามอัตราผลตอบแทนของโครงการนั้นจัดว่าน้อยเมื่อเทียบกับที่คาดการณ์ไว้ ในขณะที่การพัฒนาที่ดินและทรัพยากรน้ำขั้นพื้นฐานได้พยายามอย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่เหลืออยู่ส่วนใหญ่กลับเป็นที่ดินและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม นี่ถือเป็นบทเรียนที่แย่มากที่สุดของอินโดนีเซียในด้านความผิดพลาดในการพัฒนาทรัพยากรน้ำและที่ดิน

นอกเหนือจากโครงการขนาดเล็กหลายแห่งที่ได้รับทุนผ่านงบประมาณประเทศแล้ว ยังมีโครงการพัฒนาที่ดินและน้ำหลายโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากผู้บริหารระหว่างประเทศเช่น IBRD, JICA / JBIC และ ADB โดยตั้งแต่ปี 1990 มีผู้บริหารรายใหญ่หลายรายที่ให้การสนับสนุนโครงการเพื่อการเกษตรและการพัฒนาชนบท รวมถึงโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและที่ดิน เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลที่ IBRD ที่ให้การสนับสนุนด้านเงินทุน ใน 11 จังหวัดตั้งแต่ปี 1993-1999 และโครงการพัฒนาหนองน้ำแบบบูรณาการที่ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1994-2000 ในสามจังหวัด

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank) – ให้เงินทุนในโครงการพัฒนาพื้นที่การเกษตร ซึ่งดำเนินการในสี่จังหวัดตั้งแต่ปี 1995-2000 นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการชลประทานที่สองระหว่างปี 1994-2000 และโครงการพัฒนาการเกษตรแบบพึ่งพาฝนใน Sulawesi ในปี 1994-2000 ในสี่จังหวัดใน Sulawesi โดยโครงการทั้งหมดมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตของที่ดินและการผลิตพืชเศรษฐกิจที่เป็นอาหาร โดยแนะนำเทคนิคต่าง ๆ ปลูก การปฏิบัติ และการจัดการฟาร์ม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรเพิ่มรายได้ของเกษตรกร และบรรเทาความยากจนในพื้นที่ชนบท

เพื่อบรรเทาที่ดินในชนบทที่มีอยู่โดยทั่วไปในพื้นที่สูง กล่าวได้ว่าพื้นที่สูงเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งต่างจากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่ได้รับความสนใจน้อยกว่าพื้นที่ราบลุ่มหรือนาข้าว นโยบายการมุ่งเน้นนาข้าวเป็นเป้าหมายของการพัฒนาทางการเกษตรทำให้ภูมิภาคที่มีพื้นที่ราบลุ่มมีความเจริญรุ่งเรืองมากกว่าพื้นที่สูง โดยหลายหมู่บ้านที่ถูกจำแนกเป็นคนจนตั้งอยู่ในพื้นที่สูง การนำแนวทางการอนุรักษ์พื้นที่สูงแบบบูรณาการผ่านโครงการพัฒนาการเกษตรแบบพึ่งพาฝนใน Sulawesi เป็นตัวอย่างของความพยายามของรัฐบาลในการลดความยากจน โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ด้วยโครงการแบบบูรณาการนี้จะมีการแนะนำพืชเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูงและสินค้าเกษตรอื่น ๆ เช่น ปศุสัตว์ พืชไร่ และสัตว์ปีก ในเวลาเดียวกันพวกโครงสร้างพื้นฐานในชนบท เช่น ถนนสู่ฟาร์มและหมู่บ้าน สิ่งอำนวยความสะดวกด้านน้ำดื่ม เขื่อนและโครงสร้างการอนุรักษ์ดินและน้ำอื่น ๆ จะถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐานของชุมชนและการมีส่วนร่วมเพื่อความยั่งยืนของกิจกรรมในโครงการ

ในความเป็นจริง ความยากจนยังคงมีอยู่ในเขตเมืองและชานเมืองที่เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงวิกฤตการเงินและเศรษฐกิจ เนื่องจากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำมากและอัตราแลกเปลี่ยนของเงินดอลลาร์สหรัฐสูงมาก บริษัทเอกชนหลายแห่งที่ใช้วัตถุดิบนำเข้าจึงไม่สามารถอยู่รอดได้ โอกาสในการทำงานมีจำกัดมาก หลายคนตกงาน อย่างไรก็ตาม เพื่อหยาบย่นโอกาสในการทำงานและบรรเทาความยากจน ที่ดิน (โดยเฉพาะ 'พื้นที่ที่หลับใหล' รอบเมืองหรือชานเมือง) ได้รับการเพาะปลูกอย่างกว้างขวาง โดยเน้นการเพาะปลูกแบบระยะสั้น - พืชเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง โดยการทำการแบบนี้นักจะเรียกว่าเกษตรกรรมแบบชานเมือง

ในแง่ของความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ แม้ว่าการลงทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรน้ำ และที่ดินไม่มากเท่ากับงบประมาณที่จัดสรรไว้ในปีงบประมาณ 1994/1995 แต่การผลิตข้าวในปี 2000 นั้นมีปริมาณเกินกว่าที่ต้องการถึง 2 ล้านตันอย่างน่าประหลาด โดยข้าวที่เกินความต้องการนี้เป็นผลมาจากการปรับปรุงที่เข้มงวด สภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศที่เอื้ออำนวย การเพิ่มขึ้นของความหนาแน่นในการเพาะปลูกและพื้นที่นาข้าว ตลอดจนการลดลงของการบริโภคข้าวต่อคนต่อปี (ต่ำกว่า 120 กิโลกรัมต่อปี) ดังนั้น คำถามเกี่ยวกับนโยบายการนำเข้าข้าวในปัจจุบันจึงไม่เร่งด่วนมากนัก หรือถ้าเป็นเช่นนั้นด้วยเหตุผลบางอย่าง มันอาจจะไม่เกิดขึ้นในระหว่างการเก็บเกี่ยว

3.3 กรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียเริ่มมีการกระจายอำนาจตั้งแต่ ค.ศ. 1998 หลังจากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นก็เริ่มมีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยประเทศอินโดนีเซียจะแบ่งการปกครองออกเป็น 31 จังหวัด (Provinsi), 2 เขตปกครองพิเศษ (Daerah istimewa) และ 1 เขตนครหลวงพิเศษ (Daerah khusus ibukota) โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาจังหวัดบาหลีเป็นหลัก

กรณีศึกษาที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ บาหลี (Bali) เกาะบาหลีเป็นเกาะที่มีขนาด 5,561 ตารางเมตร เป็นจุดท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง อีกทั้งยังมีพื้นที่การเพาะปลูกข้าวที่ได้รับรางวัลจาก UNESCO ให้เป็นแหล่งมรดกโลกด้วยในปี 2007 ประเทศอินโดนีเซียประสบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 โดยปัญหาต่างๆมักจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม อันได้แก่ ชุมชนทั่วไป ชุมชนภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมด้านน้ำ การท่องเที่ยว และผู้จัดสรรน้ำที่เป็นภาครัฐ¹⁸ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและยุ่งยากมากๆ (Strauß, 2011) จังหวัดบาหลีในประเทศอินโดนีเซียจะประกอบไปด้วย 8 เขตการปกครอง ดังนี้

¹⁸ Sophie Strauß. (2011). *Conflicts among Different User Groups in South Bali, Indonesia*. Human Ecology, Vol. 39, No. 1, Studies of the Subak: New Directions, NewChallenges (FEBRUARY 2011), pp. 69-79.

ตารางที่ 3.1 แสดงเขตและเมืองหลักของจังหวัดบาหลีประเทศอินโดนีเซีย

เขต	เมืองหลัก	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)
บาดุง (Badung)	เด็นปาซาร์ (Denpasar)	420.09
บังลี (Bangli)	บังลี (Bangli)	520.81
บุเลเล็ง (Buleleng)	สิงคราช (Singaraja)	1,365.88
เกียนยาร์ (Gianyar)	อุบุด (Ubud)	368.00
เจิมบรานา (Jembrana)	เนอการา (Negara)	841.80
การางาเซ็ม (Karangasem)	อัมลาปุรา (Amlapura)	839.54
กลุงกุง (Klungkung)	เสมาระปุระ (Semarapura)	315.00
ตาบานัน (Tabanan)	ตาบานัน (Tabanan)	839.30

ที่มา : การรวบรวมข้อมูลโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 3.1 ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาพื้นที่เขต เด็นปาซาร์ (Denpasar) กรณีพื้นที่การท่องเที่ยวของบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali ถึงแม้ว่าบาหลีจะมีทรัพยากรน้ำที่เพียงพอต่อการนำไปใช้ แต่การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการตลาดมากเกินไปอาจจะก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม และความไม่พอใจระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยในกรณีของ Kuta และ Sanur ใน Bali ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบชลประทานโดยหันมาใช้น้ำบาดาล เนื่องจากบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ดังนั้นจึงมีนักลงทุนจากต่างชาติและในประเทศเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยการสร้างโรงแรมหรือพื้นที่ท่องเที่ยวในบริเวณนี้จำเป็นต้องสูบน้ำจากน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้บ้านเรือนและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำ สืบเนื่องมาจากตัวโรงแรมและสถานที่ท่องเที่ยวได้แย่งทรัพยากรน้ำไปใช้หมดแล้ว (Wardana, 2019)

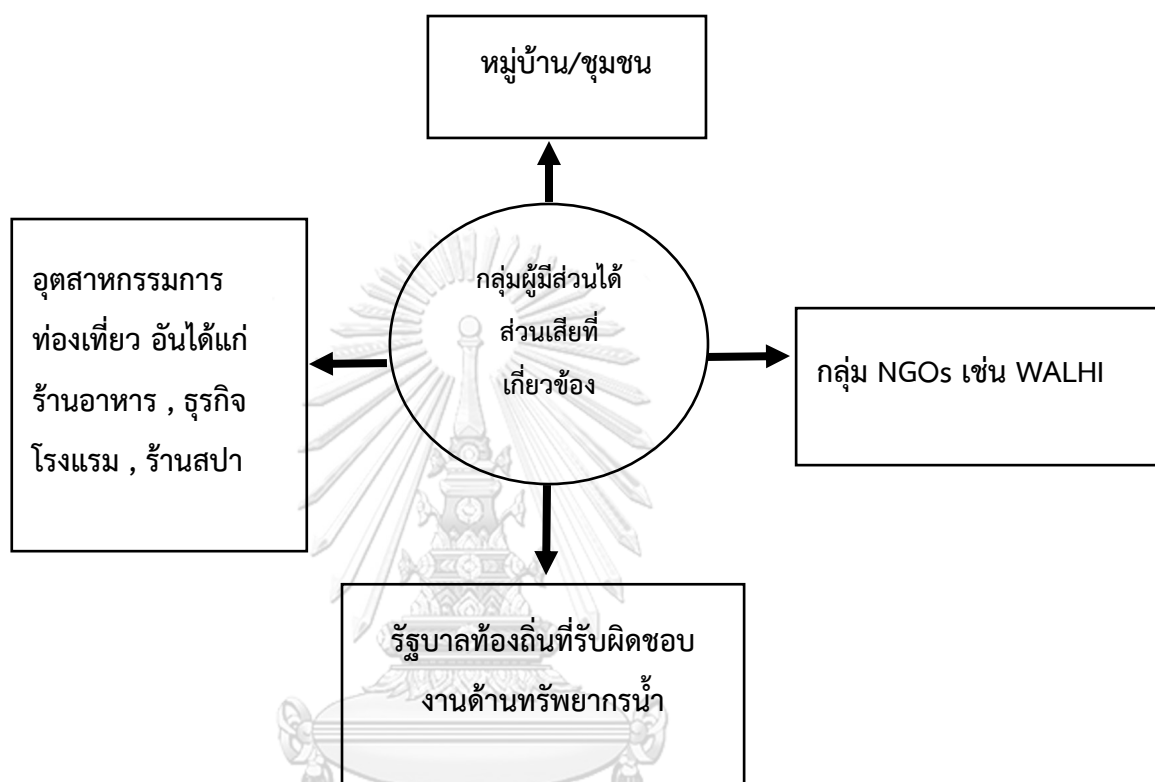
อย่างไรก็ตามยังมีเมืองอีกหนึ่งเมืองที่มีการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ อุบุด (Ubud) คือหนึ่งในเมืองเล็กๆของบาหลีที่เป็นตัวอย่างของเมืองที่ยังคงรักษาวัฒนธรรมความเชื่อพื้นเมืองดั้งเดิมของบาหลี ทิวทัศน์ของเมืองอุบุดที่ห้อมล้อมไปด้วยทุ่งนาแบบขั้นบันไดสีเขียวชอุ่มและเหลืองทองในฤดูเก็บเกี่ยวซึ่งแผ่อำณาเขตเต็มพื้นที่บนเนินเขาน้อยใหญ่ และข้อบังคับของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่อนุญาตให้สร้างอาคารสูงเกิน 15 เมตรหรือเกินความสูงของต้นมะพร้าว ส่งผลให้ทัศนียภาพสวยงามทางธรรมชาติยังคงความงดงามผ่านกาลเวลา อย่างไรก็ตาม เบื้องหลังความอุดมสมบูรณ์ทุ่งนาแบบขั้นบันไดสีเขียวชอุ่มเหล่านี้ ไม่ได้เกิดจากข้อบังคับทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่

เป็นเพราะระบบเพาะปลูกนาแบบขั้นบันไดที่เป็นรากฐานหลักของวัฒนธรรมบาหลี่ปัจจุบันใช้ระบบบริหารการทำงานขั้นบันไดที่เรียกว่า Subak ซึ่ง Unesco ขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลกเมื่อปี พ.ศ. 2555 เพื่อชาวโลกได้ศึกษาในฐานะอารยธรรมของโลก (Picard, 2011)

Subak คือแกนกลางของความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของวัฒนธรรมฮินดู เป็นระบบการบริหารจัดการเรื่องชลประทานสำหรับนาข้าวบนเกาะบาหลี่ ที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมกับปรัชญา ไตรहितครณะ (Tri Hita Karana) ซึ่งเป็นปรัชญาชีวิตที่แบ่งปริมาณผลแห่งจักรวาลวิทยาที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ ออกเป็น 3 ส่วนคือ นรก โลกมนุษย์ และพระเจ้า เพื่อที่จะสร้างสัมพันธ์ภาพที่มีดุลยภาพระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ มนุษย์กับมนุษย์ และมนุษย์กับสิ่งที่เหนือธรรมชาติ โดยหลักปรัชญาดังกล่าวได้ถูกนำมาวางรากฐานให้กับระบบการผลิตทำนาแบบขั้นบันได เพื่อจัดการปัญหาการจัดหาและแบ่งปันน้ำ กลายเป็นระบบนิเวศเทียมเหนือวิถีชีวิต เริ่มตั้งแต่ข้าวมืดที่มีวัดเป็นแกนกลางแล้วกระจายไปจากบนเขา ถึงลำธารในหุบเขา กลายเป็นระบบชลประทานที่ยั่งยืนตามธรรมชาติซึ่งผูกสังคมเกษตรกรรมบาหลี่เข้าด้วยกันเป็นระบบบริหารจัดการน้ำในลักษณะสหกรณ์ชาวบ้านที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง อาวิก-อาวิก (Awig-Awig) ซึ่งสมาชิกทุกคนจะเกี่ยวข้าวตามตารางการเพาะปลูกที่ตกลงร่วมกัน ช่วยกันรักษาระบบชลประทานที่ใช้ในการเพาะปลูกแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัย ร่วมกันไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างสมาชิก และมีส่วนร่วมในการประกอบพิธีทางศาสนารวมทั้งงานสาธารณะอื่นๆ ของชุมชน (Suradisastra et al., 2002)

3.4 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการจัดการน้ำและวิกฤตด้านน้ำของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาคั้งนี้ จะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังรูปที่ 3.1 ดังนี้



รูปที่ 3.1 แสดงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ที่มา: ผู้วิจัย

กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 4 กลุ่มตามรูปที่ 3.1 นั้นจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำและวิกฤตด้านน้ำในบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ดังนี้

1. กลุ่มหมู่บ้าน/ชุมชน จะเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณ Kuta และ Sanur โดยจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากภาคการท่องเที่ยว เนื่องจากภาคการท่องเที่ยว อาทิ โรงแรม สปา และร้านอาหาร ฯลฯ ได้เข้ามาแย่งชิงทรัพยากรน้ำกับประชาชนในบริเวณนี้ จึงส่งผลให้ประชาชนขาดแคลนน้ำในช่วงเวลาเร่งด่วนดังนั้นกลุ่มหมู่บ้าน/ชุมชนจึงเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้

2. กลุ่ม NGOs เช่น กลุ่ม NGOs ที่ชื่อว่า WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia หรือ Indonesian environmental non-governmental organization) ซึ่ง NGOs กลุ่มนี้ จะทำ

หน้าที่คอยดูแลและรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำของจังหวัดบาหลี เมื่อรับเรื่องร้องเรียนแล้ว NGOs กลุ่มนี้ก็จะทำหน้าที่คอยประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่น และช่วยจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำให้กับประชาชนชาวบาหลี ซึ่งรวมไปถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณ Kuta และ Sanur ด้วย

3. กลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านทรัพยากรน้ำ เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยกลุ่มรัฐบาลท้องถิ่นก็จะทำหน้าที่คอยควบคุมดูแลประชาชนในพื้นที่ และคว่ามีบริเวณใดบ้างที่ขาดแคลนน้ำ และหาแนวทางช่วยเหลือทางด้านนโยบายแก่ประชาชนต่อไป นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ออกใบประกาศการใช้ปั้มน้ำ (Certificate) ให้แก่อุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและโรงแรมด้วย เพื่อที่จะได้เป็นการควบคุมจำนวนปั้มน้ำในพื้นที่ท่องเที่ยวไม่ให้มากเกินไปจนเกินไปจนไปกระทบกับการใช้ทรัพยากรน้ำของกลุ่มครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในบริเวณ Kuta และ Sanur

4. กลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อันได้แก่ ร้านอาหาร , ธุรกิจโรงแรม , ร้านสปา โดยจะเป็นอุตสาหกรรมที่เข้าไปสร้างโรงแรม ร้านสปา ร้านอาหารในบริเวณ Kuta และ Sanur โดยอุตสาหกรรมดังกล่าวมักจะใช้ปั้มน้ำในการนำทรัพยากรน้ำมาใช้อุปโภค บริโภค โดยการติดตั้งปั้มน้ำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง เนื่องจากการใช้ปั้มน้ำจะเป็นการแย่งชิงทรัพยากรน้ำจำนวนมากจากประชาชนมาใช้ในภาคการท่องเที่ยว ดังนั้นประชาชนในบริเวณดังกล่าวจึงขาดแคลนน้ำในช่วงเวลาเร่งด่วน อันได้แก่ เวลาเช้าก่อนไปทำงาน และเวลาเย็นหลังเลิกงาน เพราะช่วงเวลาเหล่านั้นก็เป็นเวลาที่ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวก็ใช้น้ำเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน

โดยสรุปบทที่ 3 จะเป็นการอธิบายถึงภาพรวมของกรณีศึกษาจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และจะเป็นการอธิบายถึงปัญหาการจัดการจัดสรรทรัพยากรน้ำในท้องถิ่นของจังหวัดบาหลี รวมถึงคูวิวัฒนาการในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซียด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพทางการเมือง หรือบริบททางการเมืองที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการจัดสรรทรัพยากรน้ำด้วยเช่นเดียวกัน

บทที่ 4

วิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศอินโดนีเซีย

บทที่ 4 จะเป็นการอธิบายถึงวิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศอินโดนีเซีย โดยผู้วิจัยใช้เกณฑ์การแบ่งตามเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองและการเกิดขึ้นของกระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำที่สำคัญของประเทศอินโดนีเซีย อาทิ การปฏิรูปด้านทรัพยากรน้ำ (National Water Reform) เป็นต้น ดังนั้นวิวัฒนาการของบทนี้จึงแบ่งออกเป็น 4 ช่วงเวลา อันได้แก่ 1) วิวัฒนาการช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึง ค.ศ. 1998 2) วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 1999-2003 3) วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2004-2014 และ 4) วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2015-2020 โดยสาระสำคัญของแต่ละวิวัฒนาการผู้วิจัยขออธิบายดังต่อไปนี้

4.1 วิวัฒนาการช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึง ค.ศ. 1998

อินโดนีเซียเป็นหมู่เกาะที่มีหลากหลายชาติพันธุ์ อาณาเขตครอบคลุมถึงสามเขตเวลาของโลก ทางตอนกลางของเกาะชวามีประชากรหนาแน่น แต่เกาะรอบนอกมีจำนวนประชากรน้อยกว่า ในทางกายภาพอินโดนีเซียมีระยะทางขนาดใหญ่ แต่โครงสร้างพื้นฐานที่ด้อยประสิทธิภาพ และการสื่อสารที่จำกัดภายใต้การนำของรัฐบาลที่อ่อนแอ มีการประยุกต์ใช้นโยบายระดับชาติ การเผยแพร่ความรู้และขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นเอกภาพหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

อินโดนีเซียมีพื้นที่ชลประทานมากถึง 11.5 ล้านเฮกแตร์ พื้นที่จัดสรรน้ำตามฤดูกาลปลูกจริงต่อปีประมาณ 17-20% ของการทำเกษตรกรรมในอินโดนีเซีย โดยเฉพาะข้าวและอ้อยพืชอาหารชลประทาน แต่ 96% ของข้าวปลูกในเขตพื้นที่จัดสรรน้ำ (FAOSTAT, 2019) นโยบายการชลประทานแห่งชาติ ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางสังคมและความพอเพียงของข้าวเสมอ

อินโดนีเซียมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ขยายออกไปรอบนอก เพื่อเก็บและแจกจ่ายน้ำผิวดินไปยังเขตชลประทานที่มีน้ำท่วมขัง ฤดูมรสุมที่เปียกชื้นในช่วง 4-6 เดือน ทำให้ปริมาณน้ำฝนรายปีแตกต่างกันไป ตั้งแต่ 4000 มม. ในทางภาคตะวันตก ไปจนถึง 1,500-2500 มม. บนเกาะชวา และ น้อยกว่า 1,000 มม. บนหมู่เกาะทางตะวันออก ในขณะที่พื้นที่ที่ติดตั้งเพื่อการชลประทานมีประมาณ 7.3 ล้านเฮกแตร์ ใน 48,000 โครงการ ปัจจัยด้านอุตุนิยมิวิทยา โครงสร้างพื้นฐาน และเศรษฐกิจลดศักยภาพนี้ลงเหลือ 4-5 ล้านเฮกแตร์ ขึ้นอยู่กับปีนั้นๆ และอีก 1.7 ล้านเฮกแตร์ เป็นโครงการ "บึง" ชายฝั่งหรือบนบก (MSPRI, 2003; MPWH, 2014) การชลประทานใช้ทรัพยากรน้ำหมุนเวียนประมาณ 82% (FAO, 2019)

ก่อนช่วง ค.ศ. 1998 ประเทศอินโดนีเซียได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิฟอร์ดและ USAID กระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ และกรอบกฎข้อบังคับด้านการชลประทานของอินโดนีเซีย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด แม้จะมีการออกกฎข้อบังคับของรัฐบาลฉบับที่ 23 และ 24 ในปี ค.ศ. 1983 เพื่อจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำ (Water User Association :WUAs) แต่กฎข้อบังคับดังกล่าวนี้ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างแนวร่วมที่เสริมสร้างสมาคมผู้ใช้น้ำที่เข้มแข็งได้ เนื่องจากยังไม่มีมีการกระจายอำนาจไปยังสมาคมผู้ใช้น้ำดังกล่าวได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำปรากฏอย่างสำคัญหลังการโค่นล้มซูฮาร์โตเมื่อ ค.ศ. 1998 อินโดนีเซียได้เริ่มดำเนินการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง ธนาการระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาได้ทบทวนแผนแม่บทปี 1987 โดยแผนดังกล่าวจะเน้นโครงการขนาดใหญ่และใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงได้มีการแนะนำให้เปลี่ยนลำดับความสำคัญจากโครงการที่ใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากที่มีขอบเขตระยะยาวเป็นโครงการที่ใช้เงินทุนไม่มากนักในการควบคุมน้ำท่วม การระบายน้ำ และการชลประทาน โดยแนะนำให้ใช้มาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้างสำหรับการจัดการน้ำท่วมและให้ความสำคัญอย่างสูงกับโครงการต้นทุนต่ำและใช้แรงงานมาก ได้แก่ เขื่อนที่อยู่ในระดับต่ำ ป้อมแบบยกต่ำ และบ่อน้ำตื้น (World Bank, 1999) ในเวลานั้นการลงทุนเกือบทั้งหมดในโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากและขนาดใหญ่มาจากผู้บริจาคจากต่างประเทศ แต่ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งวิกฤตการณ์น้ำมันและการเงินในภูมิภาคเอเชีย รัฐบาลประสบความสำเร็จยากลำบากในการจัดหาเงินทุนให้กับโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่พร้อมกับระยะเวลาการชำระคืนที่ระยะยาว ทำให้ผู้บริจาคภายนอกกระงับการช่วยเหลือทางการเงินในโครงสร้างพื้นฐาน

ดังนั้นแนวทางที่เปลี่ยนไปนี้ได้นำไปสู่การดำเนินโครงการขนาดเล็กจำนวนมากภายใต้โครงการหลักที่ชื่อ Early Implementation Project (EIP) โดยโครงการนี้เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น EIP ได้เริ่มต้นในปี 1998 ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการในการควบคุมน้ำท่วม การปรับปรุงการระบายน้ำ และแผนการชลประทาน และแผนการจัดการทรัพยากรน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน

อย่างไรก็ตามความคาดหวังว่า EIP จะลดปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรน้ำต่างๆอาจจะยังไม่ชัดเจน เพราะไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในชุมชน เนื่องจากพวกเขาเหล่านั้นยังไม่มีความรู้ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำที่จะสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองได้ ดังนั้น EIP จึงเน้นย้ำว่าจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมทางสังคมมากขึ้น

นอกจากนี้ การพัฒนาอีกประการหนึ่งของช่วงค.ศ. 1998 นี้ที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมก็คือ การเกิดขึ้นของ National Disaster Management Authority

(BNPB) โดย BNPB นี้เกิดขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถเข้าถึงเกษตรกรในชนบทและเผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ ๆ และปัจจัยการผลิตทางการเกษตรได้อย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังคอยช่วยเหลือประชาชนที่ประสบกับภัยทางธรรมชาติด้วย BNPB นี้ก็มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำผ่านแนวความคิดของคณะกรรมการบริหาร การมีส่วนร่วมของสมาชิก และการยอมรับทางกฎหมายซึ่งมีอิทธิพลต่อโครงการแบบมีส่วนร่วมที่ตามมา

BNPB และระยะที่ 1 ของ EIP ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น เช่น เกษตรกรและสมาชิกในชุมชนในการจัดการน้ำเข้าด้วยกัน เนื่องจาก BNPB จะมีงานที่รับผิดชอบหลักที่เน้นทางด้านวิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม ระยะที่ 2 ของ EIP จึงสังเกตเห็นถึงการว่าจ้างเจ้าหน้าที่สหสาขาวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญทั้งด้านเทคนิคและเศรษฐกิจสังคมเพื่อรวมองค์ประกอบทางสังคมเข้ากับโครงการทางเทคนิคเหล่านี้ อย่างไรก็ตามการประเมินในภายหลังพบว่าแม้จะมีความคืบหน้า แต่โปรแกรมก็ยังไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายในการรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกๆระดับชั้นได้ในการเรียนรู้จากประสบการณ์นี้ ปัญหาด้านความเสมอภาคกลายเป็นจุดสำคัญสำหรับ EIP ระยะที่ 3

ระยะที่ 3 จึงมุ่งเน้นไปที่การกำหนดเป้าหมายที่เอื้อคนจนหรือคนชายขอบมากขึ้นผ่านการสร้างสมาคมสหกรณ์ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเป็นครั้งแรก โดยการสร้างกลุ่มเป้าหมายนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการรวมความคิดเห็นของคนไร้ที่ดินและคนชายขอบเข้าด้วยกันซึ่งเป็นการพยายามครั้งแรกที่จะรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล การให้ความสำคัญกับประเด็นทางสังคมและการกำหนดเป้าหมายของความยากจนยังเห็นได้ชัดในการออกแบบโครงการของ EIP ระยะที่ 3 ซึ่งโครงการต่าง ๆ จะคัดเลือกจากครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองขั้นต่ำที่ 40% (จากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย , 2019)

4.2 วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 1999-2003

ภายหลังจากการกระจายอำนาจ ประเทศอินโดนีเซียได้มีการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการท้องถิ่น ส่วนจังหวัด และส่วนอำเภอ การชลประทานส่วนใหญ่ ยกเว้นระบบที่ต่ำกว่า 500 เฮกตาร์ ถูกควบคุมโดยกระทรวงโยธาธิการศูนย์อำนาจการทรัพยากรน้ำทั่วไป โดยพนักงานราชการส่วนใหญ่เกือบ 30,000 คน ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลระบบการชลประทาน การบริหารแบบการกระจายอำนาจได้รับการพิสูจน์แล้วว่าสามารถใช้งานได้สำหรับการขยายโครงสร้างพื้นฐาน แต่ค่อนข้างไม่เหมาะสมในการดำเนินงานและการบำรุงรักษา (operation and maintenance : O&M) ในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพของระบบและการสร้างรายได้ทางการเกษตรตามตลาด อีกทั้งระบบการปกครองและการบริหารจัดการจากบนลงล่างนี้ ล้มเหลวในการสร้างความเป็นเจ้าของของสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการชลประทาน ซึ่งทำให้ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ และขัดขวางการบำรุงรักษาโครงสร้าง

พื้นฐานอย่างทันท่วงที ทำให้เกิดการเสื่อมสภาพก่อนกำหนด และการฟื้นฟูสภาพในช่วงแรกมีราคาแพง

การกระจายอำนาจการปกครอง และการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการมอบอำนาจทางการปกครองและงบประมาณให้กับรัฐบาลท้องถิ่นและสังคมมากขึ้น และทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการให้บริการ การปฏิรูปรูปนี้นำเสนอแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นการเพิ่มสมรรถนะให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง และยังสามารถทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการกิจการต่างๆของท้องถิ่นเองได้ เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

หลังปี ค.ศ. 1998 อินโดนีเซียจึงได้เริ่มดำเนินการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง โดยได้มีการนำ Integrated Water Resources Management (IWRM) มาปรับใช้ เพื่อเน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่มากขึ้น โดย IWRM ของประเทศอินโดนีเซียมีรายละเอียด ดังนี้ (1) ในระดับคลองขนาดเล็กของเกษตรกรจะมีรัฐบาลกลาง / การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มียอำนาจในโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว และ (2) โครงการภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการบริหารงานเจ้าหน้าที่ และงบประมาณ สำหรับพื้นที่ปัญหาการ 7.3 ล้านเฮกตาร์ จะถูกแบ่งออกเป็นเขตต่างๆ (3.2 ล้านเฮกตาร์ แบนเล็กกว่า 1,000 เฮกตาร์) จังหวัด (1.4 ล้านเฮกตาร์ ของแบน 1,000-3,000 เฮกตาร์) และ รัฐบาลแห่งชาติ (2.7 ล้านเฮกตาร์ แบนใหญ่กว่า 3000 เฮกตาร์หรือข้ามเขตจังหวัด) โดยในแต่ละแห่งมีกรมชลประทานหรือเทียบเท่า โดย IWRM ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเกษตรกร-ผู้จัดสรรน้ำ โดยมอบอำนาจให้พวกเขาดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบ ผ่าน Water User Associations (WUAs) และด้วยระบบหลักและระบบในหน่วยงานที่ได้รับการจัดการโดยความร่วมมือระหว่างกรมชลประทาน (อำเภอ จังหวัด หรือระดับชาติ) และสหพันธ์ผู้ใช้ น้ำ (Water User Association Federations (WUAFs) ซึ่งประกอบด้วย WUA ทั้งหมดที่อยู่ในโครงการนั้น การบริหารจัดการ รวมถึงการจัดสรรน้ำ การดำเนินโครงการการบำรุงรักษาและการขยายและแก้ไขโครงร่าง สมาชิก WUA จะมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายของ operation and maintenance (O&M) โดยกรมชลประทานจะทำงานอย่างใกล้ชิดกับ WUAF ในฐานะคณะกรรมการการชลประทานในท้องถิ่น ซึ่งมี WUA ในพื้นที่เป็นประธานและเป็นผู้ฝึกสอนข้าราชการท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าจะมีการเกิดขึ้นของ IWRM และการปรับโครงสร้างในท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถมีการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่คาดหวังไว้ ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนน้ำที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ดังนั้นจึงเกิดเป็นวิวัฒนาการในช่วงถัดมา

4.3 วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2004-2014

เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในการบริโภคและอุปโภคยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้จัดทำการปฏิรูปด้านทรัพยากรน้ำ (National Water Reform) ขึ้นในปี 2004 โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้นซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติฉบับที่ 7/2004 ที่ได้เข้ามาแทนที่พระราชบัญญัติฉบับที่ 11/1974 เกี่ยวกับการพัฒนาด้านทรัพยากรน้ำ (Water Development)

การเปลี่ยนแปลงนี้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะถูกกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติฉบับที่ 11/1974 เกี่ยวกับการพัฒนาด้านทรัพยากรน้ำ (Water Development) โดยได้ขยายขอบเขตการปกครองส่วนใหญ่อีกทั้งหมด หรือบางส่วน ไปยัง 30 จังหวัด และ 348 เขตและเมือง ในปีแรกส่วนแบ่งการใช้จ่ายของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มขึ้นจาก 15% เป็น 30% และเพิ่มขึ้นเป็น 40% นอกจากนี้ ยังมีการย้ายข้าราชการพลเรือนกว่า 2 ล้านคน ซึ่ง 2 ใน 3 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด ถูกย้ายไปยังรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกในโครงสร้างการกำกับดูแลใหม่ อีกทั้งคณะผู้อำนวยความสะดวกการพัฒนาภูมิภาคทั่วไป และกระทรวงมหาดไทยยังได้รับมอบหมายให้ดูแลการปกครอง การบริหาร และความสามารถทางการคลังของการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดการชลประทาน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบใหม่ที่สำคัญอีกด้วย

ขั้นตอนการออกแบบและการดำเนินการของปฏิรูปนโยบายด้านทรัพยากรน้ำและชลประทาน มีโครงสร้างเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการเจรจาอย่างมีข้อมูล เพื่อกำหนดองค์ประกอบ การปฏิรูป กองกำลังเฉพาะกิจหลายภาคส่วน (เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงและหน่วยงานผู้แทน รัฐบาล ท้องถิ่น สมาคมการค้า องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษา) และการมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ ที่มีโครงสร้างการสนทนาแลกเปลี่ยนข้อมูลและการ ได้มาซึ่งความรู้ในวงกว้าง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีอำนาจตัดสินใจที่หลากหลาย โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ดังกล่าวได้มีอำนาจในการร่างกฎระเบียบระดับชาติ ตลอดจนคำแนะนำในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ การปฏิรูปด้านทรัพยากรน้ำนี้ ประชาคมระหว่างประเทศ มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนรัฐบาล ด้วยการแสดงออกและการดำเนินการปฏิรูปทรัพยากรน้ำและการชลประทาน การออกแบบและการดำเนินการปฏิรูปเกือบทั้งหมด เกิดขึ้นผ่านลำดับโครงการการลงทุน ซึ่งได้รับทุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) และธนาคารโลก (the World Bank) โดยได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากคณะกรรมการยุโรป เนเธอร์แลนด์ และรัฐบาลญี่ปุ่น องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และกลุ่มอื่น ๆ

ภายใต้โครงการทดสอบการปรับปรุงการชลประทาน และการจัดการน้ำชา ที่ได้รับทุนจากธนาคารโลก (Java Irrigation Improvement and Water Management Project (JIWMP)

เกี่ยวกับการจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนา WUA ภายใต้เงื่อนไขของชาวอินโดนีเซียใน 15 เขตตัวแทน

โครงการนี้มีหลักการออกแบบ สามประการ ประการแรก JIWMP ให้การสนับสนุนด้านการพัฒนาขีดความสามารถตามที่ได้สำรวจและการตอบแบบสอบถามที่เป็นการจับมือกันระหว่าง รัฐบาลระดับชาติ และระดับท้องถิ่น และเกษตรกร โดยสนับสนุนรูปแบบที่ได้รับการพัฒนา แต่ต้องการความสามารถของหน่วยงานในการปรับเปลี่ยนนโยบายระดับชาติใหม่ให้เป็นกรอบการควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำหรับการจัดการ ประการที่สอง เนื่องจากแผนการชลประทานจำนวนมากจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูและปรับปรุงให้ทันสมัย หลังจากผ่านพ้นช่วงวิกฤตไปแล้วโครงการนี้จะจัดหางบประมาณให้กับรัฐบาลแห่งชาติ การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีเงื่อนไขตามกรอบการกำกับดูแลท้องถิ่นที่อยู่ระหว่างการพัฒนาและเกษตรกรที่เชื่อมโยงใน WUAFs เพื่อกระตุ้นให้พวกเขาพัฒนาการเตรียมการในท้องถิ่นและเรียนรู้โดยการลงมือทำ งบประมาณนี้จะช่วยส่งเสริมการสนับสนุนของรัฐบาลในท้องถิ่น และการสนับสนุนจาก WUAF เท่านั้น และประการที่สาม ด้วยนวัตกรรมและความไม่แน่นอนของการปฏิรูป ธนาคารโลกได้ใช้รูปแบบใหม่ของโปรแกรมการกู้ยืมที่ปรับใช้ได้ เพื่อสร้างกรอบที่มีวัตถุประสงค์นโยบายระยะยาว (10–15 ปี) ซึ่งสามารถดำเนินโครงการที่สั้นกว่าต่อเนื่องได้ด้วย อีกทั้งแผนการทำงานเฉพาะเพื่อให้สามารถรวบรวมบทเรียนและรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

หลังจากปี ค.ศ. 2004 การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐบาลในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังคงได้รับประสบการณ์การดำเนินงานจากการนำไปใช้ในภาคสนาม และเนื่องจากองค์ประกอบของนโยบายได้รับการประเมินเป็นครั้งคราว จึงทำให้ต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถ การติดตามความคืบหน้าทีละขั้นตอน และแก้ไขจุดอ่อนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งสิ่งนี้ทำให้เกิดลำดับของกฎหมายและกฎกระทรวงที่ค่อยๆ ประมวลผลแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด และสร้างกรอบการบริหารงานที่สอดคล้องกันซึ่งครอบคลุมหลายกระทรวง กระทรวงมหาดไทยกลายเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญเพราะกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบังคับและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหาร ความร่วมมือกับเกษตรกร การจัดหางบประมาณในพื้นที่ การตรวจสอบกระทรวงมหาดไทยส่งผลต่อการบริหารจัดการชลประทานของการปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินนโยบายในช่วงนี้ ประมาณช่วงปีค.ศ. 2005 ได้ดำเนินการภายใต้คำแนะนำทางเทคนิค จากกระทรวงต่างๆ แต่ภายในปี ค.ศ. 2014 ได้มีการออกข้อบังคับ กระทรวงโยธาธิการ และ กระทรวงมหาดไทยเป็นกฎระเบียบเพิ่มเติมจากกระทรวงเกษตร ในการสนับสนุนการขยายพืชไร่ และห่วงโซ่คุณค่า และธุรกิจเกษตร

สำหรับการพัฒนาหน่วยงานท้องถิ่นได้เร่งขึ้นอย่างรวดเร็วหลังปี ค.ศ. 2005 การจัดตั้งข้อบังคับของรัฐบาลท้องถิ่นและการจัดการหน่วยงานจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมและแนวทางปฏิบัติ

โดยเจ้าหน้าที่ชลประทานจะต้องเข้าร่วมการฝึกอบรมที่จัดโดย กระทรวงโยธาธิการ และ กระทรวงมหาดไทย โดยได้ฝึกอบรม WUAs และรัฐบาลท้องถิ่นในองค์กรเพื่อเกษตรกร การเตรียมความพร้อม และการดำเนินงานของ Participatory Irrigation Management (PIM) โดยทีมเหล่านี้ได้รับการฝึกอบรมและแนะนำโดยทีมผู้เชี่ยวชาญระดับภูมิภาคที่ดำเนินการโดย กระทรวงมหาดไทย จำนวนผู้ฝึกสอนภาคสนามจะได้รับคัดเลือก จาก NGO และสถาบันการศึกษาและ สถาบันฝึกอบรม ประสบการณ์ทางภาคสนามของพวกเขาจะนำมาใช้เพื่อปรับปรุงการฝึกอบรมและระเบียบการฝึกสอน อย่างไรก็ตาม ระบบการฝึกสอนได้รับการรายงานว่าไม่เหมาะสมเนื่องจาก 1) จำนวนโค้ชมีน้อย เมื่อเทียบกับการกระจายในพื้นที่และความจำเป็นในการฝึกอบรมซ้ำ 2) สัญญาระยะสั้นไม่สนับสนุนผู้สมัคร และ 3) การมีปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เพียงพอ ระหว่างโค้ชเหล่านี้และผู้ฝึกสอนที่อยู่ภายใต้ กระทรวงโยธาธิการที่พัฒนาขีดความสามารถของกรมชลประทาน

อย่างไรก็ตามการปกครองส่วนท้องถิ่นดูเหมือนไม่พร้อมที่จะดูแล พวกเขาได้รับอำนาจตามกฎหมาย ในส่วนสำคัญของการถ่ายโอน การชลประทาน และการคลัง แต่ขาดความสามารถในการบริหารและทางเทคนิค ในทำนองเดียวกัน เกษตรกรขาดประสบการณ์เกี่ยวกับความร่วมมือใน WUAs ดังนั้นการนำนโยบายระดับชาติไปปรับใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ใช้น้ำจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาความรู้ในท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และความสามารถของหน่วยงานนั้นก่อนด้วย

4.4 วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2015-2020

มีการออกกฎระเบียบจำนวนมากในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งใช้เวลาในการจัดเตรียมอยู่หลายปี การดำเนินโครงการในช่วงนี้มีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการที่มีระยะสั้นเพื่อได้ปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบาย เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนเงินของรัฐบาลท้องถิ่นไปยัง WUAs และการตรวจสอบความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของขั้นตอนการจัดทำงบประมาณและความรับผิดชอบ ยังทำให้บทบาทของหน่วยงานการวางแผนการปกครองท้องถิ่น (Local Government Planning Agencies (Bappedas) มีความเข้มแข็งมากขึ้นในด้านของการตรวจสอบและการดำเนินงาน โดยมีกระทรวงมหาดไทยเตรียมการกำหนดมาตรฐานการให้บริการชลประทานสาธารณะ

ภายในปี ค.ศ. 2017 พื้นที่ชลประทานที่หน่วยงานท้องถิ่นบริหารจัดการคิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ชลประทานที่มีประสิทธิภาพทั้งหมดของประเทศ โดยประมาณ 85% ของพื้นที่ที่ท้องถิ่นจัดการ ได้รับการยืนยันว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงใหม่ ซึ่ง WUAs ร่วมมือกับกรมชลประทาน ในการออกแบบโครงสร้างแบบมีส่วนร่วมและได้รับมอบหมายสัญญา อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำของท้องถิ่นยังคงอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการ โดยปัญหาหลักเกิดจาก 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมใช้กฎระเบียบนี้ เนื่องจากส่วนท้องถิ่นได้มีกฎระเบียบเป็นของตนเองที่มีอยู่ดั้งเดิมแล้ว จึงทำให้ไม่ได้

ยอมรับในกฎระเบียบใหม่ที่เพิ่มเข้ามา 2) หลายอำเภอและจังหวัดให้ความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนกับกรมชลประทาน WUAs และ WUAF แต่ความร่วมมืออื่น ๆ เกิดขึ้นช้าหรือไม่เต็มใจ

อัตราการเกิดขึ้นของโครงการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและชลประทานได้มีจำนวนลดลงหลังจากปี ค.ศ. 2019 ซึ่งน่าจะเกิดจากการที่บางส่วนของแผนการชลประทานที่ใหญ่และซับซ้อนมากภายใต้ต้นนโยบายรัฐบาลกลาง ต้องใช้แนวทางพิเศษในการบริหารจัดการ จึงทำให้เกิดความล่าช้า หน่วยงานในพื้นที่ที่มีกต้องการการฝึกสอนซ้ำ ๆ กับบุคคลากรชุดเดียวกัน แต่การเลือกตั้งท้องถิ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนพนักงานในพื้นที่ และการเปลี่ยนลำดับความสำคัญของนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น โครงการบริหารจัดการน้ำอาจจะไม่ได้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลใหม่ที่ชนะการเลือกตั้ง ที่สำคัญที่สุด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในการเลือกตั้งท้องถิ่นทำให้การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ลดน้อยลงเนื่องจากความไม่ต่อเนื่องในเชิงนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น

ในกรณีนี้การออกนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทานอย่างสมบูรณ์อาจต้องใช้เวลาถึงสามทศวรรษ ความรู้และการพัฒนาขีดความสามารถพิสูจน์ได้ว่า ต้องใช้งบประมาณ วิธีการ และเวลาในการดำเนินการเพื่อที่จะก้าวผ่านกระบวนการแบบเดิมๆ โดยการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ จะต้องการประสบการณ์การเรียนรู้ และการพัฒนาขีดความสามารถ อีกทั้งยังต้องมีการออกแบบกลยุทธ์การดำเนินการในระยะยาวที่ปรับตัวได้ด้วย โดยผู้วิจัยขอสรุปกรอบทางด้านกฎหมายที่สำคัญใน 4 ช่วงวิวัฒนาการดังตารางที่ 4.1 ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงช่วงเวลาที่สำคัญ (Timeline) ของการกำหนดองค์ประกอบต่างๆในกรอบการกำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทาน

ภายใต้ขอบเขตของ	วิวัฒนาการช่วงก่อน ค.ศ. 1998 และช่วง ค.ศ. 1998	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 1998-2003	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2004-2014	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2015-2020
กระทรวงโยธาธิการ	กฎหมาย 11/1974 การพัฒนาแหล่งน้ำ; ข้อบังคับของรัฐบาล 23/1982 การจัดการโครงสร้างพื้นฐานชลประทาน	กฎหมาย 7/2002 การจัดการน้ำ; ข้อบังคับของรัฐบาล 20/2003ชลประทาน; กฎกระทรวง 30/2003 การชลประทานแบบมีส่วนร่วม; กฎกระทรวงที่ 31/2003 คณะกรรมการชลประทาน;	กฎกระทรวงทั้งหมดและกฎกระทรวงกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการตาม ภายใต้กฎหมายเก่า 11/1974; ข้อบังคับของรัฐบาล 121/2004 การใช้น้ำ : กฎกระทรวง 08/2004 การจัดการชลประทานแบบมีส่วนร่วม.;	กฎกระทรวง 17/2017 คณะกรรมการการลุ่มแม่น้ำ

ภายใต้ ขอบเขตของ	วิวัฒนาการช่วงก่อน ค.ศ. 1998 และช่วง ค.ศ. 1998	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 1998-2003	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2004- 2014	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2015-2020
		<p>คำแนะนำทางเทคนิค เกี่ยวกับการบริการ จัดการใช้น้ำร่วมกัน</p>	<p>: กฎกระทรวงที่ 10/2004 ร่วม การวางแผนการชลประทาน; : กฎกระทรวง 12/2004 การ จัดการชลประทาน และการ ทำงานของ WUAs; : กฎกระทรวง 14/2004 นิยาม ภารกิจ; : กฎกระทรวง 16/2004 การ ระบายน้ำ; : กฎกระทรวง 17/2004 คณะกรรมการชลประทาน; : กฎกระทรวง 18/2004 อัตรา จัดเก็บค่าน้ำ; : กฎกระทรวง 23/2004 การ จัดการทรัพยากรน้ำร่วม; : กฎกระทรวง 30/2004 ชลประทานแบบมีส่วนร่วม</p>	
กระทรวงมหาดไทย	<p>กฎหมาย 11/1974 การพัฒนาแหล่งน้ำ; ข้อบังคับของรัฐบาล 23/1982 การจัดการโครงสร้าง พื้นฐานชลประทาน</p>	<p>กฎหมาย 22/1999 การกระจายอำนาจ; กฎหมาย 25/1999 ดุล การคลัง (การปกครองส่วน ท้องถิ่น); กฎหมายที่ 41/2550 โครงสร้างการบริหาร จัดการการปกครองส่วน ท้องถิ่น; ข้อบังคับของรัฐบาล 41/2007 หน่วยงานการวางแผน ภูมิภาค;</p>	<p>ข้อบังคับของรัฐบาล 38/2007 การแบ่งปันบทบาท; กฎหมาย 23/2014 การทำงาน ของรัฐบาลท้องถิ่น (ซึ่งปรับปรุง แล้ว); กฎหมาย 9/2014 การโอนเงิน และการจัดหาเงินทุนของรัฐบาล ในท้องถิ่น (ซึ่งปรับปรุงแล้ว); ข้อบังคับของรัฐบาล 18/2014 หน่วยงานวางแผนภูมิภาค คำสั่งต่างๆไปยังรัฐบาลท้องถิ่นใน เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ประจำปี งบประมาณการโอน การกู้ค่าธรรมเนียม การวางแผน</p>	<p>ข้อบังคับของรัฐบาล 15/2017 การมีส่วนร่วมของ มหาชนในการทำงาน ของการปกครองส่วน ท้องถิ่น ; ข้อบังคับของรัฐบาล 2/2018 มาตรฐาน สำหรับการบริหารงาน โดย การปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

ภายใต้ ขอบเขตของ	วิวัฒนาการช่วงก่อน ค.ศ. 1998 และช่วง ค.ศ. 1998	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 1998-2003	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2004- 2014	วิวัฒนาการช่วง ค.ศ. 2015-2020
		คำสั่งต่างๆไปยังรัฐบาล ท้องถิ่น เกี่ยวกับ จังหวัด / ผู้ว่าราชการจังหวัด ระเบียบ / กฎฎีกา และเขต/หัวหน้าเขต ระเบียบ / กฎฎีกา	ภูมิภาค การจัดการชลประทาน แบบมีส่วนร่วม และเกี่ยวกับ จังหวัด / ผู้ว่า ราชการจังหวัด ระเบียบ / กฎฎีกา และ เขต/ หัวหน้าเขต ระเบียบ / กฎฎีกา	
ส่วนท้องถิ่น	ข้อบังคับโดยการ ปกครองส่วนท้องถิ่น 38/1998	ข้อบังคับโดยการ ปกครองส่วนท้องถิ่น 12/2002 โครงสร้าง องค์กรและหน่วยงาน วางแผนภูมิภาค; ระเบียบ / กฎฎีกา เกี่ยวกับการชลประทาน แบบมีส่วนร่วม คณะกรรมการธิการการ ชลประทาน	ข้อบังคับโดยการปกครองส่วน ท้องถิ่น 41/2007 โครงสร้าง องค์กรและหน่วยงานวางแผน ภูมิภาค; จังหวัด / ผู้ว่าราชการจังหวัด ระเบียบ / กฎฎีกา และ เขต/ หัวหน้าเขต ระเบียบ / กฎฎีกา เกี่ยวกับ การชลประทานแบบมีส่วนร่วม คณะกรรมการธิการการชลประทาน	ข้อบังคับโดยการ ปกครองส่วนท้องถิ่น 18/2016 องค์กรการปกครองส่วน ท้องถิ่น (ซึ่งปรับปรุงแล้ว); จังหวัด / ผู้ว่าราชการ จังหวัด ระเบียบ / กฎฎีกา และ เขต/หัวหน้าเขต

ที่มา : จากการรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย

การวางแผนทางการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทานเป็นสิ่งที่ทำทนาย โดยจะต้องเน้นการบริหารจัดการแบบแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ซึ่งสิ่งนี้จะต้องมีการปรับแนวทางที่ครอบคลุมมากขึ้นโดยเน้นทางด้านวิศวกรรมและการผสมผสานทักษะระหว่าง Ministry of Public Works and Housing (MPWH) และรัฐบาลท้องถิ่น ในด้านกลยุทธ์ด้านทรัพยากรบุคคลโดยจะต้องพัฒนาทักษะดังกล่าว และวิธีการขององค์กรเพื่อให้หน่วยงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนและมีความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

นอกจากนี้ยังจะต้องเน้นการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการออกแบกฎเกณฑ์ในการใช้น้ำ เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่ประสบกับปัญหาโดยตรง ดังนั้นจึงทำให้การออกแบกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีความครอบคลุมปัญหาและสามารถแก้ไขปัญหาจากต้นตอได้อย่างแท้จริง

บทที่ 5

ตัวแสดงและบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ในบริเวณ Kuta และ Sanur ของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย

บทที่ 5 จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่ตัวแสดงต่างๆ และบทบาทของตัวแสดงหลักในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในประเทศอินโดนีเซีย และในบริเวณ Kuta และ Sanur ของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยจะเป็นการอธิบายที่เริ่มตั้งแต่ค.ศ. 1998 ที่ประเทศอินโดนีเซียเริ่มมีการกระจายอำนาจ และสร้างกรอบกฎหมายที่มอบอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นไปบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทานด้วยตนเองมากขึ้น

5.1 บทบาทของตัวแสดงหลักในการจัดสรรทรัพยากรน้ำใน ประเทศอินโดนีเซีย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่ตัวแสดงต่างๆ

ในปี 1987 ได้เริ่มมีการบริหารจัดการระบบทรัพยากรน้ำทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคการชลประทาน และยังรวมถึงการบริหารจัดการลุ่มน้ำด้วยการลดลงของตลาดน้ำมันและผลกระทบต่อรายได้ของอินโดนีเซีย เป็นคำอธิบายอย่างหนึ่งสำหรับการเปลี่ยนแปลงนี้ (ซึ่งกล่าวมาแล้วในบทที่ 4) อินโดนีเซียกลายเป็นผู้กู้รายสำคัญจากธนาคารพหุภาคีและหน่วยงานทวิภาคี อาทิ JICA (โดยเฉพาะญี่ปุ่น) การบริหารแบบมีส่วนร่วม ได้พัฒนาไปสู่กระบวนการระหว่างประเทศในการจัดการชลประทาน และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน

ในปี 1994 มีการกระจายศูนย์อำนาจการบริหารจัดการน้ำโดยศูนย์อำนวยการพัฒนาลุ่มน้ำได้ถูกยุบและกิจกรรมของศูนย์ถูกรวมเข้ากับการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของกรมโยธาธิการ โครงสร้างและความรับผิดชอบของศูนย์อำนวยการได้รับการปลุกฝังไว้ในองค์กรด้านการบริหารจัดการน้ำ เพื่อการพัฒนาชลประทาน และได้มอบหมายแนวทางในการพัฒนาลุ่มน้ำไปยังระดับรองอธิบดีด้วย ดังนั้นการพัฒนานี้จึงทำให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาเฉพาะด้านการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำจึงได้ถูกแบ่งสรรอำนาจออกไป

ภายหลังการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงท้ายทศวรรษที่ 1990 มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำโดยการจัดสรรอำนาจใหม่ โดยในปี ค.ศ. 2004 มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

- 1) กระทรวงโยธาธิการที่มีอำนาจทั้งหมดได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงการตั้งถิ่นฐานและการพัฒนาภูมิภาค (Kimpraswil) ภายในกระทรวงทรัพยากรน้ำ (Directorate General of Water Resources :DGWR)

2) ในการดูแลการพัฒนาแหล่งน้ำ ส่วนการบริหารจัดการการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำ และน้ำบาดาล หรือน้ำใต้ดินได้ถูกโยกย้ายไปอยู่ในการบริหารภายใต้กระทรวงมหาดไทยและพลังงาน

3) ส่วนมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกโยกย้ายและกำหนดโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อม

4) ส่วนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Bappedal)

5) กระทรวงป่าไม้ทำหน้าที่คุ้มครองลุ่มน้ำ

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบต่อทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอ (สามารถดูได้จากรูปที่ 5.1) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัดและอำเภอ (PSDA หรือหน่วยบริหารจัดการลุ่มน้ำของจังหวัด และ Balai PSDA (หน่วยจัดการลุ่มแม่น้ำ)¹⁹ ได้รับการจัดตั้งและจะได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการประสานงานในการดำเนินการตามหน้าที่ ในระดับอำเภอ คณะกรรมการการชลประทานจะเป็นศูนย์กลางในการติดต่อกับสมาพันธ์ผู้ใช้น้ำ ด้วยการมุ่งเน้นไปที่การประสานงานระหว่างหลายภาคส่วนและการจัดการลุ่มน้ำ การปฏิรูปด้านทรัพยากรน้ำเหล่านี้ได้รับแรงบันดาลใจอย่างมากจากแนวคิด IWRM โดยความคิดหลายอย่าง อาทิ การกระจายอำนาจไปยังลุ่มน้ำต่างๆ , การจัดการทรัพยากรน้ำแบบยั่งยืน โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งจะมีรากฐานมาจากแผนร่างปฏิบัติการนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (1994-2020) ซึ่งมีการกำหนดนโยบายเพื่อให้มีความสำคัญกับการจัดสรรและการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การรักษาคุณภาพน้ำ การปรับเปลี่ยนการบริหารงบประมาณทางเศรษฐกิจและเงินทุน การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้น ความจำเป็นในโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ

นโยบายของการปฏิรูปการบริหารจัดการชลประทานที่พัฒนาขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของ Water Resources Sector Adjustment Loan (WATSAL) ซึ่งได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยประธานาธิบดีของอินโดนีเซียในปี 1999 โดยนโยบายดังกล่าวได้พยายามที่จะเอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวคือ การจัดตั้งหรือรวมกลุ่มกันอีกครั้งของสมาคมผู้ใช้น้ำ การเชื่อมโยงเหล่านี้จะรวมตัวกันเป็นสหภาพในระดับโครงการ โดยมีการเข้าควบคุมการจัดการแผนงานที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 เฮกตาร์ และจะมีการให้บริการแก่สหภาพ ภายใต้ข้อตกลงการบริการสหภาพจะมีอำนาจตามกฎหมาย ในการบังคับชำระค่าธรรมเนียมชลประทานจากผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินของตนเองและทำสัญญาที่มีผลผูกพัน

¹⁹ PSDA จะดูแลการบริหารจัดการลุ่มน้ำในระดับจังหวัดและระดับเขต ส่วน Balai PSDA เป็นหน่วยย่อย (Unit) ที่ได้รับมอบหมายให้จัดการแต่ละลุ่มน้ำโดยเฉพาะ

การบริหารจัดการลุ่มน้ำและสถาบันมีความเข้มแข็งขึ้นภายใต้การดำเนินงานของ WATSAL การเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการประสานงานทั้งในแนวนอนและแนวตั้งดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังได้พยายามทำให้มีกระบวนการที่เหมาะสมกับการบริการจัดการ ทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการด้วย อันได้แก่ หน่วยจัดการลุ่มน้ำจังหวัด (Balai PSDA) หน่วยจัดการลุ่มน้ำ (Balai SDA) คณะกรรมาธิการประสานงานด้านน้ำในลุ่มน้ำ (PPTPA) และคณะกรรมการการชลประทาน (อำเภอ) สำหรับการดำเนินงานของ Balai SDA ในระดับลุ่มน้ำ หน่วยงานเหล่านี้อยู่ ภายใต้การควบคุมของ การบริหารการจัดการทรัพยากรน้ำ (Dinas PSDA) ของรัฐบาลส่วนภูมิภาค ความรับผิดชอบของ Balai PSDA คือ ดำเนินการตามนโยบายการจัดการน้ำและทรัพยากรน้ำทั้งหมด ที่ผู้ว่าราชการกำหนด และตรวจสอบคุณภาพและปริมาณน้ำ โดย Balais ดำเนินการบำรุงรักษา โครงสร้างพื้นฐานของแม่น้ำ ตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามการจัดสรรน้ำและมีการใช้น้ำอย่าง เป็นทางการ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่การจัดรูปแบบการประชุมกับ คณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งมีตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่ภาครัฐด้วย หน่วยงานที่ปรึกษาเหล่านี้ ถูกประเมินในสองระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับลุ่มน้ำ หน่วยงานนี้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการ กำหนดนโยบาย ข้อบังคับ และแนวทางในการจัดการน้ำและทรัพยากรน้ำ ตามลำดับในจังหวัดและใน หน่วยลุ่มน้ำ

สำหรับการสร้างแนวทางและการประสานงานกิจกรรมของภาครัฐและเอกชนในลุ่มน้ำและเพื่อ ควบคุมการลงทุน จึงได้จัดทำแผนทรัพยากรน้ำของลุ่มน้ำ (Basin water resources planning : BWRP) ขึ้นสำหรับลุ่มน้ำ 6 แห่ง:

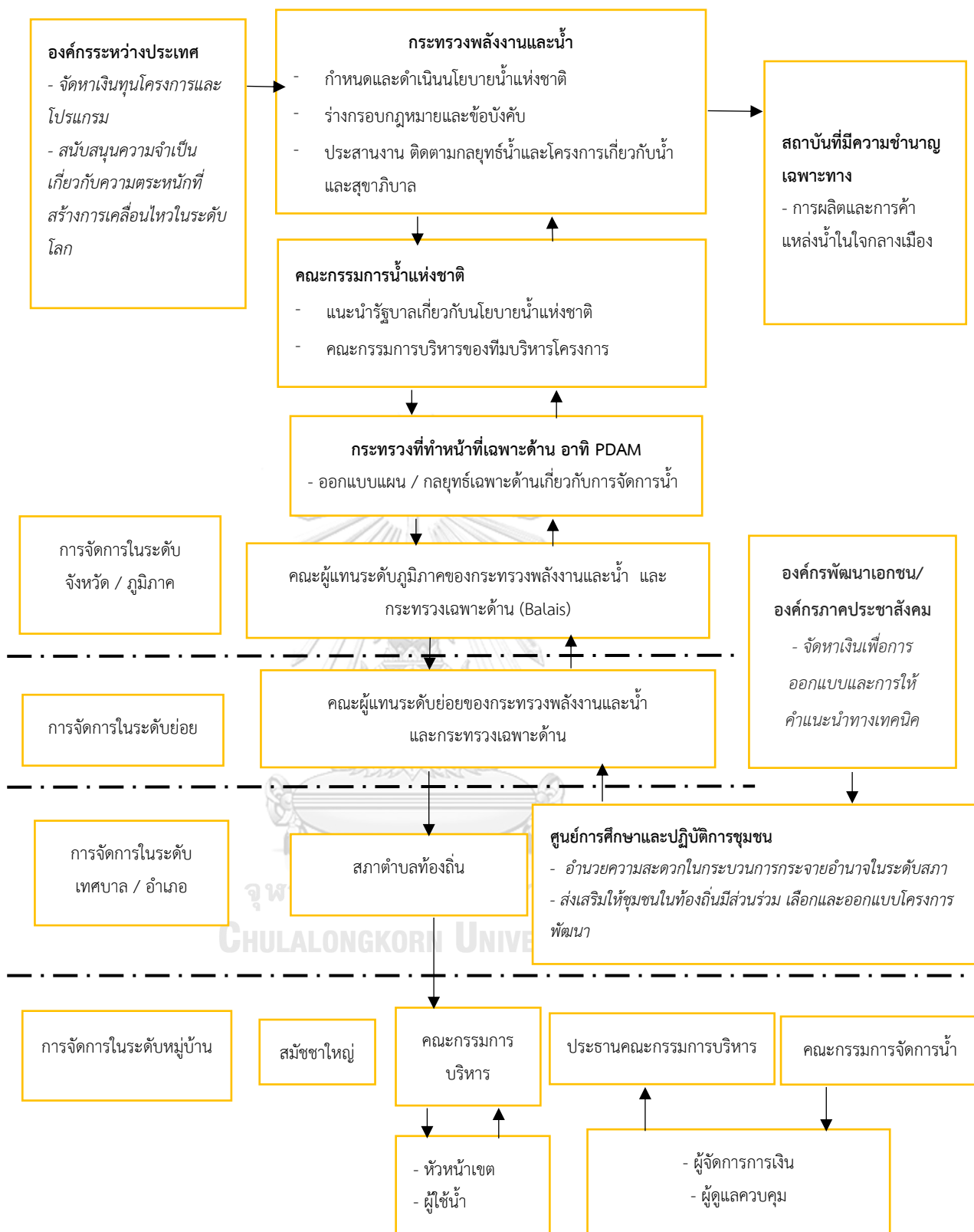
- 1) Jratunseluna / Garang (ตอนกลางของชวา)
- 2) Cidurian-Ciujung (ทางตะวันตกของชวา)
- 3) Citarum (ทางตะวันตกของชวา)
- 4) Karangasem (ทางตะวันออกของบาหลี)
- 5) Jembrana (ทางตะวันตกของบาหลี)
- 6) Gianyar (ทางตอนกลางของบาหลี)

โดยแผนดังกล่าวจัดทำขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ NGOs และเกษตรกร ได้แสดงความคิดเห็นใน กิจกรรมในลักษณะที่เป็นผู้ถือหุ้นหลายราย ในเวลาเดียวกัน ได้มีการนำการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำแบบทันที (Real-Time) ซึ่งเป็นการจัดการที่นำแอปพลิเคชัน (Application) มาแสดงให้เห็น ถึงสภาพของแหล่งน้ำในขณะนั้น (Basin Water Resources Management: BWRM) ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ทั้ง 6 แห่งที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ภายใต้การจัดการแบบทันที (Real-Time) กลไกการ ประสานงานถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการการส่งมอบน้ำจำนวนมากไปยังผู้ใช้ต่างๆในลุ่มน้ำ การดำเนินการ

และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวกับน้ำเป็นหลัก ดูแลการระบายน้ำจากพายุ และการควบคุม น้ำท่วม และรักษาสภาพแวดล้อมของแม่น้ำให้สมบูรณ์

นอกเหนือจากการจัดตั้ง River basin water coordination committee (PPTPA) และ Balai PSDA แล้ว ยังมีการดำเนินการขั้นตอนอื่น ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของการจัดการ ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ จัดทำพระราชบัญญัติฉบับที่ 7/2004 ที่ได้เข้ามาแทนที่พระราชบัญญัติฉบับที่ 11/1974 เกี่ยวกับการพัฒนาด้านทรัพยากรน้ำ (Water Development) สรุปขั้นตอนนโยบายการ จัดสรรทรัพยากรน้ำ ออกแบบแนวทางการจัดสรรโดยหน่วยจัดการน้ำ และพัฒนากลไกในการเรียก เก็บค่าบริการน้ำ โดยกิจกรรมของ Basin Water Resources Management (BWRM) จะเกี่ยวข้อง กับการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน การพัฒนาฐานข้อมูลการ ดำเนินงานลุ่มน้ำ ระบบบัญชีน้ำและ ต้นทุน โครงสร้างพื้นฐานของแม่น้ำ และการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก และการฝึกอบรม

บทบาทและกิจกรรมหลักของ Balais ในปัจจุบัน คือ การจัดการและการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและดำเนินการตรวจสอบคุณภาพน้ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่ง อำนาจความสะดวกโดยห้องปฏิบัติการคุณภาพน้ำ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ กฎระเบียบและการจัดการน้ำ โดย Balais ยังคงต้องย้ายเข้าไปอยู่ในพื้นที่สำคัญของการบำรุงรักษา แม่น้ำ การจัดการระบบชลประทานที่ครอบคลุมสองเขตขึ้นไป (kabupatens) และการควบคุมการใช้ น้ำ



รูปที่ 5.1 แสดงโครงสร้างองค์กรและสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย

ที่มา : การเก็บข้อมูลของผู้วิจัย , 2562

5.2 บทบาทของตัวแสดงหลักในการจัดสรรทรัพยากรน้ำในบริเวณ Kuta และ Sanur ของจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่ตัวแสดงต่างๆ

โครงสร้างการจัดการปัญหาการขาดแคลนน้ำในการอุปโภคบริโภคในบริเวณ Kuta และ Sanur จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย จะมีลักษณะการปกครองและจัดการแบบลำดับชั้นและมีการแบ่งกลุ่มอย่างชัดเจน โดยมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางอย่างน้อย 3 แห่ง อาทิ กระทรวงพลังงานและน้ำ และคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ ประกอบกับรัฐบาลท้องถิ่น องค์กรลุ่มน้ำ และเทศบาลล้วนมีบทบาทสำคัญ ในระดับรัฐบาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและน้ำของจังหวัดบาหลีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดูแลพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำใต้ดินของจังหวัดบาหลี และมีอำนาจในการออกกฎหมายสำหรับการตรวจสอบระดับน้ำผิวดินและระดับน้ำใต้ดิน การควบคุมการก่อสร้างบ่อน้ำ การก่อสร้างและการทำงานด้านงานประปาและงานบำบัดน้ำเสีย การแก้ไขข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับน้ำใต้ดิน และการออกใบอนุญาตกักเก็บน้ำ โดยต้องมีใบอนุญาตการใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำใต้ดินและน้ำผิวดินทั้งหมดเกิน 50,000 ลิตรต่อวัน ยกเว้นการกักเก็บน้ำเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการใช้ในบ้าน (ใช้ในครัวเรือน รถน้ำในสวน และสนามหญ้า) ในปี 2003 มีการใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้น้ำและการการส่งน้ำโดยห้ามการส่งน้ำจากลุ่มน้ำหลักของบริเวณ Kuta และ Sanur นอกจากนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและน้ำยังมีเขตอำนาจในการพัฒนาเครือข่ายการตรวจสอบน้ำท้องถิ่นระดับจังหวัดโดยร่วมมือกับหน่วยงานอนุรักษ์และการบริหารโครงการจัดหาเงินทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำและสิ่งปฏิภูลของเทศบาลและแผนการจัดการน้ำใต้ดิน (Wardana, 2019)

คณะกรรมการจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและน้ำ จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในช่วงเวลาที่น้ำใต้ดินมีปริมาณน้อยหรือขาดแคลน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ตอบสนองต่อการขาดแคลนน้ำในการอุปโภคและบริโภคของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี อีกทั้งคณะกรรมการดังกล่าว ออกแบบมาเพื่อกำหนดแนวทางสำหรับการจัดการกับการขาดแคลนน้ำใต้ดิน โดยคณะกรรมการจากกระทรวงดังกล่าวจะมีการจัดทำแผนขึ้นจากความสามารถของชุมชนในการจัดตั้งคณะผู้แทนระดับย่อยในท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อน้ำใต้ดินตามจุดต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานอนุรักษ์เทศบาล เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และธุรกิจเอกชน กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ และประชาชนท้องถิ่นในชุมชนนั้นๆ

โดยคณะผู้แทนระดับย่อยในท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการระบุความต้องการและข้อกังวลเกี่ยวกับน้ำประปาในท้องถิ่น ระบุความรุนแรงของสถานการณ์ / สภาพน้ำที่มีน้อย ใช้กลยุทธ์การอนุรักษ์การเก็บรักษาและการจัดสรรน้ำ ประเมินประสิทธิผลของการดำเนินการในท้องถิ่น และให้คำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด งานดังกล่าวมีความยากในแต่ละสถานการณ์ซึ่งต้องใช้ความพยายามและทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ คณะผู้แทนระดับย่อยต้องประเมินสถานการณ์การขาดแคลนน้ำที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยในพื้นที่ Kuta และ Sanur

จะต้องมีการระบุความต้องการที่สอดคล้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่มที่เน้นในเรื่องการท่องเที่ยวเป็นหลัก อาทิ การควบคุมมาตรการการจัดสรรน้ำไปยังส่วนต่างๆอย่างเท่าเทียมไม่ว่าจะเป็นส่วนของธุรกิจการท่องเที่ยวและส่วนของบ้านเรือนประชาชน

หน่วยงานของระดับจังหวัดจะกำหนดหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำใต้ดิน และปริมาณน้ำที่สามารถใช้ได้ ผ่านพระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสาธารณสุขปโภค พระราชบัญญัติการวางแผน พระราชบัญญัติน้ำใต้ดิน และพระราชบัญญัติแผนฉุกเฉิน ความรับผิดชอบและบทบาทของเทศบาลรวมถึงงานประปา การก่อสร้าง และการดำเนินการด้านการระบบระบายน้ำและงานควบคุมน้ำท่วม และการวางแผนการใช้น้ำใต้ดินและเหตุฉุกเฉิน

ในเวลาที่เกิดสถานการณ์การขาดแคลนน้ำใต้ดินในการอุปโภคและบริโภค หน่วยงานอันได้แก่ PDAM , คณะผู้แทนระดับย่อยในท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการติดตามและวิจัยเกี่ยวกับน้ำใต้ดิน การวางแผนกิจกรรม และการให้ข้อมูลและขอข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำ

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการด้านการบริหารจัดการน้ำ หรือ Water Management Committees (WMCs) ที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2000 โดยคณะกรรมการนี้พยายามจะช่วยเหลือประชาชนที่ขาดแคลนน้ำในการอุปโภคและบริโภคในบริเวณ Kuta เพื่อให้ประชาชนที่ขาดแคลนน้ำเหล่านั้นมีทรัพยากรน้ำที่สะอาดในการบริโภคและอุปโภคมากยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วย สมาคมตำบลท้องถิ่น คณะกรรมการจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและน้ำ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบได้เรียกร้องให้เปลี่ยนระบบที่มีอยู่เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดด้านกฎระเบียบ และยังจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและนำเสนอข้อเสนอด้านชุมชนท้องถิ่น โดยจะมีการจัดประชุมแบบ Focus Group เป็นประจำทุกๆ 6 เดือน โดยสมาชิกจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ อันได้แก่ เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และการป้องกันภัยพิบัติ และยังมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนท้องถิ่นที่ประสบกับปัญหาขาดแคลนทรัพยากรน้ำด้วย หลังจากการประชุมจะมีการนำความคิดเห็นที่ได้ไปวิเคราะห์เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดร่วมกัน และนำเสนอความเห็นต่อรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อหามาตรการช่วยเหลือด้านการขาดแคลนทรัพยากรน้ำต่อไป

สำหรับบริเวณ Sanur จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียในบริเวณนี้ได้มีการเกิดขึ้นของโมเดลหนึ่ง นั่นก็คือ “โมเดลความร่วมมือในการป้องกันน้ำใต้ดิน” โดยเป็นความร่วมมือที่เริ่มต้นในปี 2003 โดยมีตัวแทนของหน่วยงานระดับภูมิภาค หน่วยงานท้องถิ่น ผู้จัดหาน้ำในพื้นที่ กรมวิชาการเกษตร เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และที่ปรึกษาด้านการป้องกันน้ำใต้ดินซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลาง โมเดลนี้เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำใต้ดินในบริเวณ Sanur เป็นหลัก และยังเกี่ยวข้องกับพื้นที่อื่นๆ อาทิ บริเวณ Kuta และ Karangasem ด้วย เนื่องจากการที่กลุ่มธุรกิจเข้ามาดำเนินการทางธุรกิจในพื้นที่เป็นจำนวนมากส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำสะอาดในการอุปโภคบริโภค ดังนั้นเป้าหมายในครั้งนี้ก็คือการทำงานร่วมกับประชาชนใน

พื้นที่ รวมถึงตัวแสดงอื่นๆ เพื่อส่งเสริมและดำเนินมาตรการเพื่อปกป้องน้ำใต้ดิน กฎหมายได้กำหนด มาตรการไว้แล้วสำหรับพื้นที่คุ้มครองน้ำใต้ดินและสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่ต้องดำเนินการ แต่ถึงอย่างไร ก็ตามในบางพื้นที่ยังต้องการมาตรการเพิ่มเติม ดังนั้นจึงมีการเริ่มจากข้อตกลงโดยสมัครใจที่จะใช้ มาตรการเพิ่มเติม ผู้ที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือนี้ได้ร่วมมือกันพัฒนาโปรแกรมการกำหนดมาตรการ ต่างๆ โดยประชาชนในพื้นที่แต่ละรายสามารถนำเสนอมาตรการพิเศษที่ต้องการที่นอกเหนือจาก มาตรการพื้นฐานและจะได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอีกด้วย

การจัดการทรัพยากรน้ำใต้ดินตาม “โมเดลความร่วมมือในการป้องกันน้ำใต้ดิน” ของบริเวณ Sanur แสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจและอำนาจในรูปแบบต่างๆ โดยการสัมภาษณ์กับสมาชิก ชุมชนบางคนพบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม การเงิน และการจัดการโครงการ แบบพึ่งพาตนเอง โดยเน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชน โดย Director of NGOs WALHI เน้นว่า:

“ชาวบ้านทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนตาม “โมเดลความร่วมมือในการป้องกันน้ำ ใต้ดิน” โดยจะต้องมีการจัดตั้งกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนเองในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียม กับผู้ประกอบการโรงแรม และธุรกิจอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยการจัดตั้งกลุ่มอาจจะขึ้นอยู่กับอาชีพและ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของพวกเขา การจัดหาน้ำดื่มเป็นหนึ่งในโครงการที่มีความสำคัญและได้รับ ความสนใจและงบประมาณที่มากขึ้น” (การสัมภาษณ์, พฤศจิกายน 2019)

บทที่ 6

การประเมินประชาติปไตยแบบปรึกษาหารือ ที่ช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำใต้ดิน ในบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย

6.1 บทนำ

บทนี้จะเป็นการสำรวจกระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำของ Kuta และ Sanur ผ่านแนวคิด
ประชาติปไตยแบบปรึกษาหารือใน 4 มิติดังนี้

การประเมินมุมมองด้านอำนาจที่ได้รับมอบหมาย

การประเมินมุมมองด้านทรัพยากร

การประเมินมุมมองด้านความเป็นตัวแทน

การประเมินมุมมองด้านความขัดแย้ง

โดยผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ตัวแทนคณะกรรมการด้านการบริหารจัดการน้ำ หรือ Water
Management Committees (WMCs) ทั้งในพื้นที่ บริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี
ประเทศอินโดนีเซีย เหตุที่เลือก WMCs เนื่องจากคณะกรรมการนี้เป็นผู้วางแผนการแก้ไขปัญหาด้าน
การขาดแคลนทรัพยากรน้ำใต้ดินในบริเวณดังกล่าว รวมถึงมีบทบาทในการเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือ
ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วย โดยกรอบการประเมินประชาติปไตยแบบ
ปรึกษาหารือจะมีดังตารางที่ 6.1 ดังนี้

ตารางที่ 6.1 กรอบการประเมินประชาติปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประเด็นที่ทำการ ประเมิน	คำถามสำคัญ	คำอธิบาย	เหตุผลสำหรับ WMCs
อำนาจที่ได้รับ มอบหมาย (ความ ครอบคลุม)	ได้มีการพูดคุยและถกกันใน ประเด็นของปัญหาด้านการ ขาดแคลนน้ำที่ตรงประเด็น ทั้งหมดหรือไม่?	การจัดการน้ำ ที่ดิน และ ทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างเท่า เทียมกันโดยไม่สูญเสียความ ยั่งยืน (การบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) (GWP, 2000)	IWRM ประกอบด้วย การมี ส่วนร่วมของภาคประชาชน (GWP, 2000; Kerr Rault และ Jeffrey, 2008)

ประเด็นที่ทำการ ประเมิน	คำถามสำคัญ	คำอธิบาย	เหตุผลสำหรับ WMCs
อำนาจที่ได้รับ มอบหมาย (ความสำคัญ)	WMCs มีหน้าที่สำคัญใน การจัดการกับการขาด แคลนนํ้าเพื่อทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงหรือไม่?	คำสั่งเป็นข้อบ่งชี้เริ่มต้นของ ขอบเขตและขนาดของ กระบวนการตัดสินใจ ขอบเขตที่กระบวนการ เหล่านี้สามารถเกี่ยวข้อง โดยตรงกับประชาชน และ เขตอำนาจศาลที่สมาชิกของ กลุ่มบางคน ถือได้ว่าเป็นผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ถือสิทธิ์ (Dryzek, 2000)	WMCs มักจะถูกพัฒนา สำหรับโครงการที่มี วัตถุประสงค์พิเศษ ซึ่งจะเป็ นการเพิ่มขีดความสามารถของ WMCs ในการแข่งขันข้อมูล และความรู้จากประชาชนเมื่อ เวลาผ่านไป (Neef, 2009)
ทรัพยากร	WMCs มีทรัพยากรเพียง พอที่จะบรรลุตามคำสั่งและ / หรือทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงหรือไม่?	ทรัพยากร (เช่น ด้านการเงิน มนุษย์ สินทรัพย์) สามารถ จัดโครงสร้างได้ว่า ใครที่ สามารถเข้าถึงกระบวนการ ตัดสินใจได้ (Armitage et al., 2009) การประเมิน ทรัพยากรเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับการทำความเข้าใจ บางประการของข้อจำกัดเชิง โครงสร้างแบบปรึกษาหารือ (Sultana, 2009; Venot, 2014)	ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ สามารถเป็นอุปสรรคในการมี ส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ และการอภิปราย และเพื่อ ก้าวไปข้างหน้า (ShraderFrachette, 2010; Turnhout et al., 2010)
ตัวแทน	WMCs เป็นตัวแทนของ ชุมชนแต่ยังเปิดโอกาสให้ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือไม่?	การประเมินความเป็น ตัวแทนเป็นตัวบ่งชี้ว่าใครที่ สามารถเข้าถึงกระบวนการ ตัดสินใจ และเสียงของใคร บ้างที่รวมอยู่ในกระบวนการ ตัดสินใจโดยเฉพาะ (Franks	WMCs ควรเป็นตัวแทนของ กลุ่มประชากรที่อยู่ในเขต อำนาจของ WMCs (Sultana, 2009; McKinney et al., 2010)

ประเด็นที่ทำการประเมิน	คำถามสำคัญ	คำอธิบาย	เหตุผลสำหรับ WMCs
ความขัดแย้ง	การโต้แย้งหรือการพิจารณาควรเป็นไปในรูปแบบใด?	การปรึกษาหารือจะดำเนินการผ่านรูปแบบการอภิปรายหลายรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งกัน (Gammage, 2010); ในการทดสอบความถูกต้องของการปรึกษาหารือ จะต้องมีการมีอยู่ของความขัดแย้งและการโต้แย้งที่มีเหตุผล (Leach, 2006; Dryzek and Niemeyer, 2012) กลไกที่ใช้ได้แก่ การอภิปราย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การไกล่เกลี่ย เป็นต้น(Hurlbert and Greenberg, 2011)	เพื่อให้การปรึกษาหารือมีประสิทธิภาพ WMCs จำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการอภิปราย และการพิจารณาในประเด็นที่มีการโต้แย้งกัน (Bebbington et al ., 2010; Hoogesteger, 2016)

ที่มา : จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย

6.2 การประเมินมุมมองด้านอำนาจที่ได้รับมอบหมาย

ในมิติการประเมินประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเกี่ยวข้องกับอำนาจที่ได้รับมอบหมายของ WMCs ผู้วิจัยได้สอบถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญในเรื่องปัญหาด้านทรัพยากรน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมอยู่ในอำนาจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่และอย่างไร ผู้วิจัยพบว่าในส่วนของ *ความครอบคลุมในอำนาจหน้าที่*

ในเขต Kuta และ Sanur อำนาจที่ได้รับมอบหมาย ของ WMCs จะรวมไปถึงกิจกรรมการวางแผน ด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่สำคัญ การบริหารงาน การมีคำสั่งให้กลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องการจัดสรร ทรัพยากรน้ำพัฒนาแผน IWRM การมอบหมายให้กลุ่มต่างๆพัฒนาแผนการป้องกันแหล่งน้ำ นี่คือน หน้าที่หลักของ WMCs และหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (โปรดดูรายละเอียดบทที่ 5) กับการปฏิบัติของการ อภิปรายแบบปรึกษาหารือ ซึ่งจะถูกระบุดำเนินการโดย WMCs ทั้งหมดในชุมชนต่างๆในบริเวณ Kuta และ Sanur

สำหรับหน้าที่และประเด็นด้านการกำกับดูแลทรัพยากรน้ำหลายประเด็น ผู้วิจัยพบว่ายังมี ปัญหาในการนำไปปฏิบัติ อาทิด้านอุทกภัย และการวางแผนการใช้ที่ดินยังไม่รวมอยู่ในอำนาจของ กลุ่มเหล่านี้ ทำให้การดำเนินการตามแผนนั้นทำได้ยาก เนื่องจากการวางแผนยังไม่ได้ถูกกำหนดไว้ อย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนบางชุมชนบริเวณ Kuta ที่ปัญหาน้ำเกี่ยวข้องกับการ จัดลำดับ การออกใบอนุญาต และการวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งจะไม่อยู่ในอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีการพูดถึงกิจกรรมเหล่านี้อย่างเป็นทางการ แม้ว่าจะมีความสำคัญในหลายแผนการ ดำเนินงานก็ตาม

จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยพบว่า ในส่วนของ*การขยายอำนาจที่ได้รับมอบหมาย* อำนาจที่ได้รับ มอบหมายของ WMCs ทั้งหมดขยายออกไปสู่ประเด็นด้านปัญหาในเรื่องการขาดแคลนน้ำในการ อุปโภคบริโภค โดย WMCs ในทั้ง 2 บริเวณได้ขยายขอบเขตอำนาจของตนเองในการดำเนินโครงการ การศึกษาภาคพื้นดิน และโครงการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

ในกรณีของ Sanur ผู้ให้สัมภาษณ์ได้อธิบายว่าบทบาทของ WMCs ได้ขยายไปสู่การวางแผน และการเขียนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการมีส่วนร่วมของพลเมืองส่วนผู้ให้สัมภาษณ์อีก รายหนึ่งอธิบายว่า บทบาทที่ปรึกษาของ WMCs และ WUA มีอิทธิพลต่อการขยายอำนาจไปสู่ การศึกษาในทุกระดับ ตั้งแต่โครงการในระดับของโรงเรียนไปจนถึงแผนโฆษณา และโทรทัศน์ซึ่ง เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนทุกวัยมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน

WMCs หลายแห่งมีบทบาทเพิ่มขึ้นซึ่งรวมถึงการเชื่อมโยงเกี่ยวกับปัญหาเรื่องน้ำกับ ประชาชนและองค์กรอื่น ๆ หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานต่างๆ โดย WMCs เป็นผู้นำด้านการเขียน การวางแผนงานด้านการศึกษา ติดต่อบริษัทเอกชนเกี่ยวกับปัญหาน้ำระหว่างเขตพื้นที่และระหว่าง ประเทศ การจัดการปัญหาการระบายน้ำอย่างไม่เป็นทางการ และการมีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้ ที่ดินแบบผสมผสาน

ในส่วนของมิติความสำคัญของอำนาจที่ได้รับมอบหมายของ WMCs นั้น ผู้วิจัยพบว่า มี ข้อจำกัดในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากการตัดสินใจด้านการจัดสรรทรัพยากร น้ำที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาของหน่วยงานเทศบาล หรือจังหวัดอื่น ๆ เช่น การขยายตัวของธุรกิจของ สถานประกอบการโรงแรมที่มีมากขึ้น

ในบริเวณ Kuta และ Sanur กิจกรรมหลักของ WMCs คือ การประเมินสถานะของกลุ่มน้ำ รวมถึงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำใต้ดินที่นำมาใช้ในการอุปโภคบริโภคและพัฒนาแผนดำเนินงาน IWRM นอกจากนี้ WMCs ได้รับมอบหมายให้พัฒนาแผนการป้องกันการขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะ โดย WMCs มีอำนาจในการกำกับดูแล และโดยพื้นฐานแล้วแผนการป้องกันการขาดแคลนน้ำเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับทางเทศบาล ภาคธุรกิจ และผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น ในส่วนของการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกตามแผนการดำเนินงาน เช่นมีการแยกกระบวนการวางแผนและพัฒนาชุมชนออกจากกัน และสมาชิกของ WMCs มักมีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านี้

6.3 การประเมินมุมมองด้านทรัพยากร

คุณสมบัติที่สองในการประเมินประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเกี่ยวข้องกับทรัพยากร โดยคำถามคือ WMCs มีทรัพยากรเพียงพอที่จะบรรลุอำนาจและ / หรือทำการเปลี่ยนแปลงหรือไม่?

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในบริเวณ Kuta และ Sanur ผู้วิจัยพบว่าการระดมทุนทำได้จำกัดเพราะต้องกระทำด้วยตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการระดมทุนต้องเป็นไปตามข้อบังคับ ทำให้มีความคล่องตัว รัฐบาลกลางจะจัดสรรงบประมาณทุกปีเพื่อดำเนินการปรึกษาหารือที่จำเป็นและวางแผนป้องกันแหล่งน้ำ อย่างไรก็ตาม การรองบประมาณจากรัฐบาลกลางเป็นข้อจำกัดต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานในการการทบทวน การนำไปใช้ และการแก้ไขแผนการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนมองว่าภาระที่เพิ่มขึ้นของการแข่งขันเพื่อหาทุนนั้น เป็นการลดทอนอำนาจของกลุ่ม และอาจจำกัดการมีส่วนร่วมของสมาชิกที่ไม่มีทรัพยากร รวมทั้งการเพิ่มอิทธิพลของผู้ที่มีทรัพยากร

นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนของเงินทุนสนับสนุนจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของ WMCs หน่วยงานได้รับเงินสนับสนุนจากการรวมกันของเงินช่วยเหลือประจำปีของการปกครองส่วนภูมิภาค ทุนตามโครงการที่หาได้จากมูลนิธิ และค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกรายบุคคล โดยทาง WMCs ได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานหลัก โดยตระหนักถึงความสำคัญในการบรรลุยุทธศาสตร์น้ำเพื่อชีวิต อย่างไรก็ตาม เงินทุนนี้ไม่ถาวร แม้ว่าจะมีการจัดสรรเป็นประจำทุกปีจากภาคส่วนต่าง ๆ แต่ก็สามารถยกเลิกได้ตลอดเวลา ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งอธิบายว่า ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรดังกล่าว ส่งผลให้ WMCs ไม่สามารถวางแผนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระยะยาวได้

6.4 การประเมินมุมมองด้านความเป็นตัวแทน

ในการประเมินประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือมุมมองด้านความเป็นตัวแทน ผู้วิจัยได้ถามคำถามว่า WMCs เป็นตัวแทนของชุมชนหรือไม่ และกระบวนการของ WMCs เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือไม่

ผู้วิจัยพบว่า ในแต่ละเขต รูปแบบการเป็นตัวแทนของ WMCs มีโครงสร้างที่แตกต่างกัน โดยในบริเวณ Kuta WMCs จะประกอบไปด้วยตัวแทนที่เป็นภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม และกลุ่ม NGOs ทางด้านสิ่งแวดล้อม นั่นก็คือกลุ่ม WALHI สำหรับบริเวณ Sanur จะประกอบไปด้วยเขตเทศบาลท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ และ NGOs กลุ่ม WALHI เช่นเดียวกับบริเวณ Kuta

อย่างไรก็ตามในทั้ง 2 บริเวณได้มีความพยายามในการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐบาลท้องถิ่นและประชาชนที่อาจเกี่ยวข้องกับเครือข่ายองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและน้ำ ซึ่ง WMCs เห็นว่าการรวมตัวกันดังกล่าวจะช่วยในการจัดหาข้อมูลและทรัพยากร และจะเกิดขึ้นผ่านการมีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมประจำวัน อีกทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ IWRM และการวางแผนป้องกันการขาดแคลนน้ำเท่านั้นจะมีการจัดประชุมศาลากลางและการประชุมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สนใจเข้าร่วม WMCs มีความพยายามที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นในทุกๆเขตพื้นที่ของบริเวณ Kuta และ Sanur ทั้งหมดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาด้านทรัพยากรน้ำในการอุปโภคบริโภค

6.5 การประเมินมุมมองด้านความขัดแย้ง

ในการประเมินประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเกี่ยวข้องกับการที่กลุ่มต่างๆพิจารณาและเจรจาความขัดแย้งได้อย่างไร ผู้วิจัยถามคำถามว่าการโต้แย้งหรือการพิจารณาควรเป็นไปในรูปแบบอย่างไร และผู้วิจัยพบว่า การประเมินการโต้แย้งและการพิจารณาให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของการตัดสินใจที่เป็นฉันทามติในการดำเนินงานของ WMCs เมื่อมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันและมีการใช้กลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรวมถึงการอภิปราย การตัดสินใจที่เป็นฉันทามติและการไกล่เกลี่ย

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วผู้ให้สัมภาษณ์มักกล่าวถึงที่จะพูดคุยเกี่ยวกับความขัดแย้งในพื้นที่ Kuta และ Sanur แต่ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาด้านการขาดแคลนน้ำได้ดินในการอุปโภคบริโภค หรือการวางแผนแหล่งน้ำได้พูดคุยถึงความขัดแย้งบางประการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน อาจเป็นเพราะโดยส่วนใหญ่ WMCs ดำเนินการโดยใช้กฎการตัดสินใจที่เป็นเอกฉันท์ ในการอภิปรายเหล่านี้ความขัดแย้งมักเกี่ยวข้องกับการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งได้กล่าวว่ากิจกรรมการวางแผนของเขาได้ใช้เวลามากขึ้นเพราะเขาทำงานผ่านความขัดแย้งและความไม่ลงรอยกัน:

“เมื่อเรากำลังดำเนินการตามแผนมีหลายครั้งที่เกิดความขัดแย้งและไม่เห็นด้วยและฉันคิดว่าโดยพื้นฐานแล้วนั่นคือเหตุผลว่าทำไมแผนถึงใช้เวลาสองปีในการพัฒนา เพราะคุณต้องทำให้

เวลาในการหาแนวทางที่เห็นด้วยร่วมกันและใช้เวลาในการปรับฉันทามติ” (จากการสัมภาษณ์ของผู้วิจัย , 2562)

อย่างไรก็ตามการประชุมของคณะกรรมการ WMCs สมาชิกของคณะกรรมการโดยทั่วไปดำเนินการโดยฉันทามติของสมาชิกส่วนใหญ่ยกเว้นประเด็นต่างๆ เช่นการแก้ไขกฎหมาย ดังนั้นจากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัยจึงยังไม่มีอาการอ้างถึงเหตุการณ์การโต้แย้งที่สำคัญในกระบวนการเหล่านี้ โดยเฉพาะการสร้างแหล่งน้ำและแผน IWRM ที่แตกต่างกัน

6.6 บทสรุป

Water Management Committees (WMCs) ได้มีการเพิ่มการตัดสินใจตามหลักประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจากด้านล่างขึ้นบนในการกำกับดูแลทรัพยากรน้ำ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือให้การจัดสรรทรัพยากรน้ำในบริเวณ Kuta และ Sanur ได้บรรลุกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตยทั้งในด้านอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ทรัพยากร ความเป็นตัวแทนการปกครองลุ่มน้ำ และการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

จากการประเมินประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือของทั้ง 2 บริเวณ Kuta และ Sanur พบว่าการกำกับดูแลทรัพยากรน้ำในบริเวณดังกล่าวมีการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในระดับกระบวนการและระดับโครงสร้าง โดยในบริเวณ Kuta จะมีความสามารถในการเป็นตัวแทนของชุมชนและการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ส่วนบริเวณ Sanur จะมีความสามารถในการจัดสรรอำนาจและทรัพยากร (โปรดดูเพิ่มเติมส่วนที่ 6.4 และ 6.5)

สำหรับประเด็นด้านข้อจำกัดด้านเงินทุนพบว่า เงินทุนในการดำเนินงานต่าง ๆ ของ WMCs ขึ้นอยู่กับเงินทุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ซึ่งไม่มีความแน่นอน มีการแปรผันไปตามสถานะเศรษฐกิจ ดังนั้นการพิจารณาปัญหาด้านทรัพยากรน้ำที่เร่งด่วนที่สุดจึงไม่ได้อยู่ที่ WMCs แต่ขึ้นอยู่กับการวางแผนกิจกรรมที่เกี่ยวกับแผนการระดมทุนขององค์กรแทน การค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่าอำนาจที่ได้รับมอบหมายนั้นเชื่อมโยงกับทรัพยากรด้านเงินทุน ดังนั้นการดำเนินกระบวนการจัดสรรน้ำด้วยกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงขึ้นอยู่กับการระดมทุนของ WMCs หากไม่มีเงินทุนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ในด้านความเป็นตัวแทนนั้นสามารถอธิบายได้ว่า การเป็นตัวแทนของสมาชิกในกลุ่มต่างๆในทั้ง 2 บริเวณได้สะท้อนให้เห็นถึงชุมชนที่อยู่ในเขตอำนาจของตนและรูปแบบของการเป็นตัวแทนจากชุมชนที่รวมกันอยู่ โดยเริ่มมีการเกิดขึ้นของตัวแทนของเกษตรกร ประชาชนท้องถิ่น ผู้อพยพ ผู้หญิง และคนพื้นเมือง การเกิดขึ้นของความเป็นตัวแทนเหล่านี้ทำให้มีการแบ่งปันความรู้ในด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เพิ่มมากขึ้น และก่อให้เกิดอำนาจการตัดสินใจที่จะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้

บทที่ 7

การอภิปรายผลและนัยยะที่สำคัญของการวิจัย

บทที่ 7 อภิปรายผลข้อมูลและนัยยะที่สำคัญที่เชื่อมกับกรอบแนวคิดในการวิจัย และตอบสนองมติฐานในการวิจัย โดยจะนำข้อมูลที่ได้จากบทที่ 4-6 มาทำการอภิปรายผลร่วมกับกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 หัวข้อ ดังนี้ 1) มุมมองเชิงสถาบันต่อการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรน้ำหรือ IAD (Institutional Analysis Development) ของ Elinor Ostrom 2) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็น deliberative democracy หลังจากอภิปรายผลแล้วจะนำข้อมูลที่ได้ไปตอบวัตถุประสงค์ในการวิจัยต่อไป

7.1 มุมมองเชิงสถาบันต่อการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ IAD (Institutional Analysis Development) ของ Elinor Ostrom

กรอบ IAD ได้นำเสนอโครงสร้างในหลายระดับ โดยเชื่อมโยงการตัดสินใจของตัวแสดงในระดับการปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (NRM) เข้ากับทางเลือกโดยรวมและการตัดสินใจระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างกรอบ IAD ด้วยแนวคิดและทฤษฎีที่ประยุกต์มาจากองค์ความรู้เหล่านี้เพื่อให้เหมาะสมกับการวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติในระดับการปกครองและรัฐบาลหลายระดับ

หากพิจารณาถึงการจัดการน้ำของแต่ละหน่วยงานของภาครัฐในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียนั้นก็ยังมีกฎระเบียบและแผนปฏิบัติการที่เป็นของตนเอง โดยที่ไม่ได้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง (โปรดดูบทที่ 5 ส่วนที่ 5.1) ซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกว่า Sector-centric ในขณะที่ Department of Forestry (กรมป่าไม้) ได้จัดตั้งกลุ่มการบริหารจัดการลุ่มน้ำ (BPDAS—Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai) แต่ส่วน Department for the Environment (กรมสิ่งแวดล้อม) ได้จัดตั้งการประชุมแสดงความคิดเห็นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านน้ำ ในขณะที่ Department of Public Works (กรมโยธาธิการ) ยังได้จัดตั้งการประชุมแสดงความคิดเห็นสำหรับการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็ได้มีการดำเนินงานที่เป็นของตนเอง ต่างคนต่างทำ โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความสอดคล้องอื่นๆเลย ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้หน่วยงานต่างๆและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทำงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันได้ หรือไม่สามารถทราบได้ว่ากฎระเบียบใดที่สำคัญในขณะนั้นที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นปัญหาต่างๆจึงยังดำรงอยู่

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงสมาชิกในชุมชน โดยทุกคนจะให้ความสนใจในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่ากัน อย่างไรก็ตามสมาชิกในชุมชนก็ไม่มีความสามารถที่เทียบเท่า

กันในแง่ของการมีส่วนร่วมและมีอิทธิพลต่อสิ่งที่คณะกรรมการด้านการบริหารจัดการน้ำ หรือ Water Management Committees (WMCs) ตัดสินใจ สำหรับสมาชิกชุมชน ผู้นำหมู่บ้านจะมีอำนาจมากที่สุด สมาชิกชุมชนทั่วไปอาจสนับสนุนกิจกรรมการสงวนและรักษาทรัพยากรน้ำ (Water Conservation (WC)) โดยหวังว่าจะได้รับการจัดสรรทรัพยากรน้ำในปริมาณที่เพียงพอ ในขณะที่เจ้าของธุรกิจการท่องเที่ยวอาจมีความสนใจในการขยายการถือครองที่ดินของตนเอง และพยายามที่จะใช้ทรัพยากรน้ำให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และยังคงมองถึงการลำดับความสำคัญของการแข่งขันในภาคแรงงานซึ่งเป็นการรักษาการดำเนินธุรกิจของตนเองเมื่อเทียบกับการลงทุนแรงงานในกิจกรรม WC

ในการจัดทำกิจกรรมของ WC ในระดับชุมชน หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐต้องมีส่วนร่วมกับสมาชิกในชุมชน โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มต้องเข้าร่วมการนำเสนอแผน WC กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เรื่องนี้ได้สะท้อนถึงลักษณะเชิงพลวัตของพลระดับชุมชนเช่นเดียวกับบรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ก็จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรม WC มากกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคม สมาชิกในชุมชนที่ทำการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความตระหนักเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของบริเวณอนุรักษ์น้ำและผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ในกิจกรรมการฟื้นฟูภูมิทัศน์ที่เสื่อมโทรมของ WC นอกจากนี้สมาชิกในชุมชนยังได้เริ่มเห็นผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อมเชิงบวกของการจัดสรรทรัพยากรน้ำและภูมิทัศน์จากงานของ WC อีกด้วย จะเห็นได้ว่า กระบวนการสร้างกฎระเบียบในการจัดสรรน้ำในกรณีของ Kuta และ Sanur ยังมีอุปสรรคอยู่มากเพราะตัวแสดงที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญในมิติที่ต่างออกไปจนหากจตุรร่วมกันยาก

การขาดการประเมินความต้องการและการไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนได้ ย่อมสะท้อนถึงตัวเลือกและโอกาสต่าง ๆ ของสมาชิกในสังคม กิจกรรม WC อาจไม่มีความเร่งด่วนในระดับเดียวกับกิจกรรมของผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ เนื่องจากกิจกรรม WC เป็นกิจกรรมที่คอยช่วยเหลือสมาชิกในชุมชน แต่ไม่ได้เป็นการช่วยเหลือกลุ่มขนาดใหญ่ แทนที่กิจกรรม WC จะเป็นกระบวนการแบบมีส่วนร่วมตามที่ออกแบบไว้ แต่กิจกรรมกลับถูกพัฒนามาจากตัวแสดงภายนอกชุมชนและกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ยังถูกกำหนดให้เป็นการทำตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า หน่วยงานของรัฐอ้างว่าในความคิดริเริ่มของ WC ในปัจจุบัน ชุมชนจะมีส่วนร่วมในทุกกิจกรรม อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นได้ขอความยินยอมจากสมาชิกในชุมชน แต่สมาชิกในชุมชนกลับแสดงความไม่เห็นชอบเนื่องจากการไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมและแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของ ดังนั้นประเด็นสำคัญคือแนวคิด (หรือการใช้ความคิด) ของการมีส่วนร่วม โดยรัฐบาลท้องถิ่นมองว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนก็เทียบเท่ากับความยินยอมไม่ใช่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมยังมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนบริเวณ Kuta และ Sanur กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของผู้หญิงถูกมองว่าอยู่ในระดับต่ำ และมีส่วนร่วมของพวก เขาถูกต่อต้านอย่างรุนแรงโดยผู้ชายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ชายที่แต่งงานแล้วซึ่งปฏิเสธที่จะให้คู่สมรส เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะเหล่านี้ เหตุผลหลักที่สมาชิกกลุ่มผู้ชายให้ความสำคัญก็คือพวกเขา มีความเชื่อว่าผู้หญิงควรดูแลลูกน้อย ดูแลด้านปศุสัตว์ งานเกษตร และทำงานบ้าน ตัวอย่างเช่น จากการพูดคุยกับคุณ O. ในบริเวณ Kuta ได้กล่าวว่า

“หากคุณพบผู้หญิงที่เข้ามาแทรกแซงได้ เธอผู้นั้นต้องเป็นมายหรือหย่าร้าง”

ในการสัมภาษณ์กับผู้หญิงบางคนในชุมชนทั้งบริเวณ Kuta และ Sanur เน้นว่า ความท้าทายเหล่านี้มีรากฐานที่ลึกกว่า สิ่งนี้เกิดขึ้นจากมุมมองเชิงลบต่อผู้หญิงที่จะเข้าร่วมในพื้นที่สาธารณะ การปฏิบัติทางวัฒนธรรมที่มีอยู่และข้อห้ามที่ควบคุมความสัมพันธ์ของผู้หญิงกับสภาพแวดล้อม (ที่กล่าวมาข้างต้น) จึงเป็นไปได้ที่จะปฏิเสธสิทธิและบทบาทในระบบการจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดระเบียบบทบาทดั้งเดิม (เช่น การเพาะปลูกพืช การปรุงอาหาร และการเก็บฟืน) (จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย , 2562) ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันของกระจายทรัพยากรธรรมชาติ เหตุผลเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเกี่ยวพันของผู้หญิงที่จำกัดที่ได้จากผู้ให้สัมภาษณ์ คือ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้ให้คู่สมรสของตนเข้าร่วมในการริเริ่มดังกล่าวเพื่อเป็นตัวอย่างกับผู้อื่นในชุมชน

ผู้ให้ข้อมูลทั้งในพื้นที่บริเวณ Kuta และ Sanur ยืนยันว่ามีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการ WC เพียงเล็กน้อย รัฐบาลท้องถิ่นแสดงความไม่เต็มใจที่จะให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนในระดับการบริหารหรือระดับชุมชนที่มีขีดความสามารถต่ำ การขาดองค์ความรู้ และการขาดทรัพยากรและข้อมูลสำหรับกิจกรรมการวางแผนที่เชื่อถือได้ จากผลลัพธ์ดังกล่าวจึงเป็นผลให้มีการสร้างแผนงานการจัดสรรทรัพยากรน้ำจากหน่วยงานท้องถิ่นระดับสูงและส่งไปปฏิบัติการในระดับชุมชน สิ่งนี้จึงนำไปสู่ความไม่ตรงกันระหว่างโครงสร้างทางกายภาพของ WC ที่วางแผนไว้ซึ่งดูเหมือนว่าจะต้องขึ้นอยู่กับระบบโควตาและความเป็นจริงของกลุ่มน้ำซึ่งจะนำไปสู่ความยากในกระบวนการต่อมา ดังนั้นเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคของรัฐจึงดำเนินการในลักษณะที่ลดกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนให้น้อยลง นี่คือนโยบายที่สมาชิกชุมชนและบุคลากรของรัฐบาลท้องถิ่นประสบปัญหาและเป็นเหตุผลสำคัญที่ว่าทำไมจึงไม่มีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของในกิจกรรม WC

การขาดกระบวนการติดตามและประเมินผลที่ชัดเจนโดยเฉพาะที่มาจากชุมชนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการจัดสรรน้ำ ผู้ให้ข้อมูลทั้งในพื้นที่บริเวณ Kuta และ Sanur ยังยืนยันว่าไม่มีระบบการติดตามและการประเมินผลที่เป็นทางการในช่วงเริ่มต้นของการริเริ่ม WC อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นมองว่าการติดตั้งระบบการติดตามและการประเมินผล จะมีความสำคัญสำหรับการจัดการโปรแกรมสำหรับการออกแบบโดยได้มีการสร้างทีมโดยผู้นำชุมชนต้นแบบคนหนึ่ง

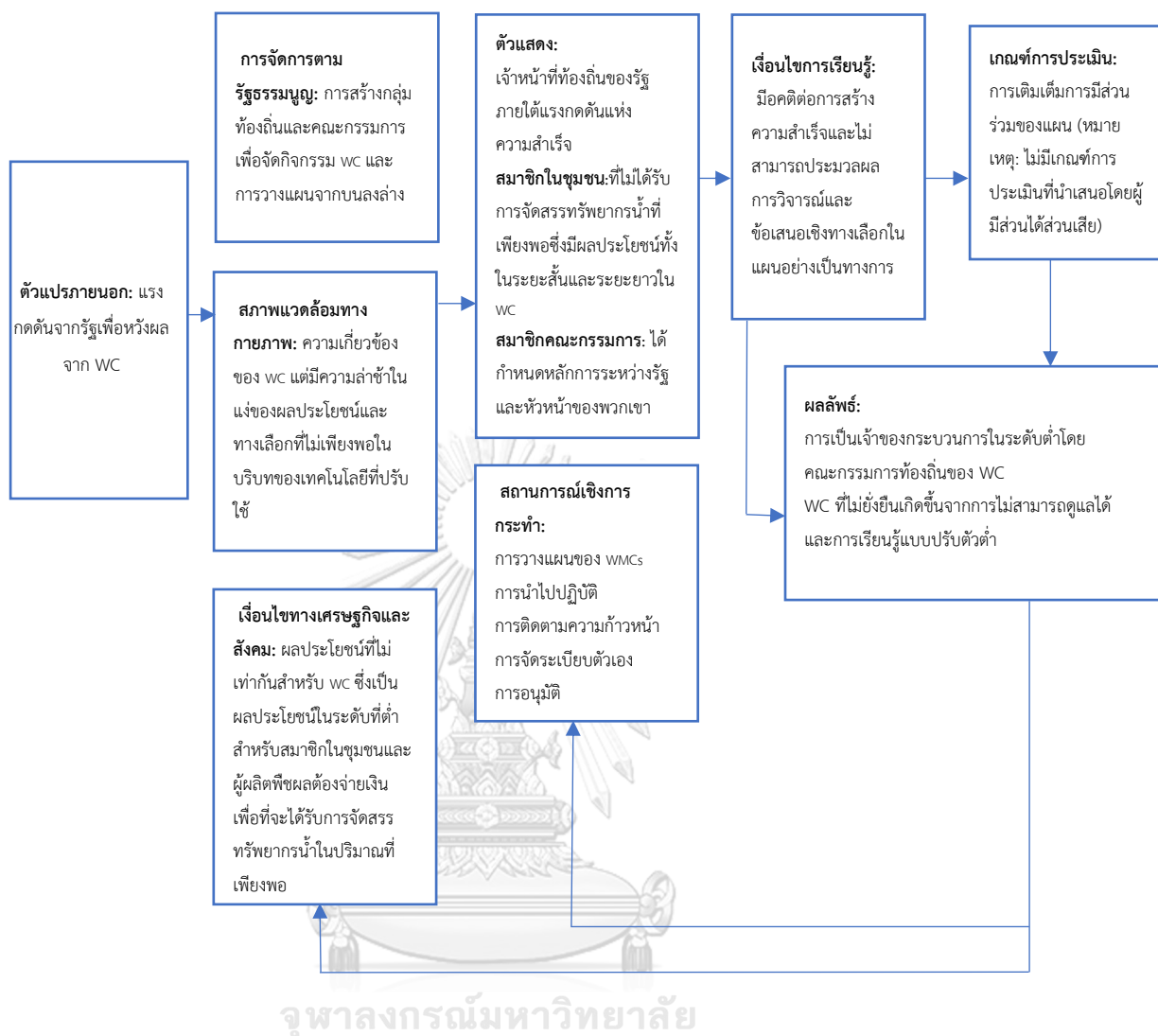
นำไปสู่อีก 5 คน (ทีม 'หนึ่งต่อห้า') ซึ่งคาดหวังว่าแต่ละทีมจะรายงานความสำเร็จ ไปยังกลุ่มพัฒนาของตน ซึ่งประกอบด้วย 4-6 ทีมหรือทั้งหมด 20-30 คริวเรือน แต่ละกลุ่มพัฒนาควรรวบรวมรายงานที่เกี่ยวข้องและส่งไปยัง Water Management Committee (WMCs) หลังจากอนุมัติรายงานแล้ว WMCs จะส่งมอบให้กับประธานชุมชนที่เกี่ยวข้อง จากนั้นประธานชุมชนจะรวบรวมรายงานระดับผู้บริหาร (เช่น ตำบล) ที่ต่ำกว่า และส่งต่อไปยังสภาตำบลท้องถิ่น ขั้นตอนการรายงานจะยังคงดำเนินการต่อไปตามการจัดการองค์การอย่างเป็นทางการจนกว่าจะถึงภาครัฐบาลในระดับภูมิภาค

อย่างไรก็ตามกระบวนการจัดตั้ง WMCs นั้นไม่เหมือนกันทั่วทั้งภูมิภาค จึงเป็นผลให้ WMCs ไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในทุกพื้นที่ แม้ในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ บางกลุ่มก็อาจจะไม่มีความคิดเกี่ยวกับวิธีการรวบรวม การจัดการ และการรายงานข้อมูล การดำเนินการประชุมระดับคณะกรรมการเป็นระยะ หรือพบปะกับชุมชนทั่วไปที่ชัดเจนนัก ข้อมูลที่ถูกรวบรวมนั้นมีจำกัด และไม่มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลด้านการลงทุนของ WC อีกทั้งการขาดคู่มือการทำงานแบบมีส่วนร่วมที่ทำได้โดยระบบติดตามและประเมินผล และการมุ่งเน้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ WMCs โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานของรัฐก็ยอมรับความล้มเหลวของระบบนี้

เนื่องจากการติดตามและประเมินผลการทำงานที่ไม่ดี คุณภาพของข้อมูลที่มีอยู่ที่ได้รับผ่านระบบการรายงานจึงเป็นที่น่าสงสัย ดังนั้นจึงไม่มีข้อเสนอแนะในการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลการตรวจสอบช่วยให้เกิดการเรียนรู้และการปรับปรุงได้หรือไม่เพราะข้อมูลไม่ถูกต้อง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ประธานชุมชนบริเวณ Sanur นาย L. ได้กล่าวว่า “บางครั้งผมก็สงสัย ตอนที่ผมเตรียมรายงานอยู่นั้น ผมเขียนมันกับหัวหน้าของผม (WMCs) ในใจของผม ผมได้ตั้งคำถามกับตัวเองว่า พวกเขาจะพอใจไหมถ้าผมพูดแบบนี้...”

นอกจากนี้การขาดการมีส่วนร่วมยังมีกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่จำกัด ซึ่งคาดว่าจะพัฒนาและควบคุมผลลัพธ์ที่ได้จากความคิดริเริ่ม โดยองค์ประกอบของการเรียนรู้ทางสังคมจากกระบวนการดังกล่าวได้รวมถึงการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์ความรู้ในท้องถิ่นและองค์ความรู้ภายนอก การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การร่วมมือในกิจกรรม การจัดการที่ดิน การจัดสรรทรัพยากรน้ำ และการส่งเสริมความเป็นผู้นำภายในชุมชนท้องถิ่น

จากการอธิบายกรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur และกรอบแนวคิด IAD สามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



รูปที่ 7.1 แสดงกรอบความคิดของการปรับใช้ IAD กับกรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur (การเก็บข้อมูลของผู้วิจัย, 2562)

หมายเหตุ : —————> แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างปัจจัย

ดังนั้นจากการอธิบายมาในข้างต้นจะสามารถตอบสมมติฐานในการวิจัยที่ว่า 1 ในองค์ประกอบที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียสามารถเข้าถึงน้ำได้อย่างเท่าเทียม ไม่เกิดสภาวะการขาดแคลนน้ำ จะประกอบไปด้วยกลไก 3 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (Constitutional rules)

ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (Collective choice rules)

ระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (Operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง

โดยทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในมุมมองของนโยบายด้านทรัพยากรน้ำจึงจะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและลดปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ โดยการที่จะเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมนั้น กลไกทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยที่กลไกในระดับที่ 1 จะเป็นตัวกำหนดกรอบกติกาในการตั้งกฎเกณฑ์หรือเป็นการกำหนดสิทธิในกรอบใหญ่ ขณะที่กลไกในระดับที่ 2 ก็จะเป็นการตั้งกฎ กติกา ในระดับที่เป็นนโยบาย และกฎหมายต่างๆ ตามกรอบแนวทางของกลไกในระดับที่ 1 ในส่วนของกลไกในระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดจะเป็นกติกา หรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการใช้และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจริงโดยตรงในพื้นที่

7.2 การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็น deliberative democracy

หากจะดูในกรณีของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย นั้น ความรับผิดชอบในการใช้น้ำสะอาดในบาหลีตกไปอยู่ที่กรมต่าง ๆ ของรัฐ 11 แห่ง โดยแต่ละแห่งมีตัวแทนระดับต่าง ๆ ในระบบของรัฐบาลอินโดนีเซียซึ่งประกอบด้วยระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล อำเภอ ระดับประเทศจะกำหนดกฎหมายที่ควรปฏิบัติในระดับจังหวัดและให้ระดับเทศบาล อำเภอนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 1999 อินโดนีเซียให้อิสระกับหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้นพวกเขาจึงมักสร้างกฎของตัวเองและปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามกฎที่สร้างขึ้นในระบบบริหาร ผู้บริหารระดับสูง (Bupati) จึงอาจเพิกเฉยต่อรัฐบาลในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การประสานแนวทางการจัดการทรัพยากร และการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ผลที่ได้คือข้อบังคับมากมายแต่ไม่มีใครรับผิดชอบที่บังคับใช้ได้ ผู้ตอบเกือบทุกคนกล่าวว่า ปัญหาคือ การบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ การขาดการควบคุมกฎระเบียบของผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบใช้การไม่ได้ การตรวจสอบอ่อนแอ หรือ ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย การมีกรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานและดูแลผลประโยชน์ 11 แห่งหมายความว่า การประสานงานข้ามแผนกเป็นเรื่องที่ทำ ทาย นอกจากนี้แต่ละแผนกยังต้องการความเป็นเจ้าของของทุกโครงการและต่อต้านการแบ่งปัน ข้อมูลกับกรมอื่น ๆ โดยแผนกต่างๆจะมีแผนและกฎของตัวเอง พฤติกรรมการเป็นศูนย์กลางของแต่ละหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำ เมื่อกรมป่าไม้จัดตั้งกลุ่มจัดการลุ่มน้ำ (BPDAS— Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai) กรมสิ่งแวดล้อม

ก็จัดเวทีให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับน้ำด้วย ในขณะที่เดียวกันกรมโยธาธิการได้จัดตั้งเวทีการจัดการลุ่มน้ำโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มและพยายามรวบรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐบาลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน กลุ่มของกรมป่าไม้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินน้อยที่สุด แต่เป็นกลุ่มเดียวที่เชิญผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้าร่วมได้

ในฐานะที่บริเวณ Kuta และ Sanur เป็นศูนย์กลางทางด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดบาหลี โดย Kuta และ Sanur มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและระดับประเทศของอินโดนีเซีย แต่ด้วยระบบการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดความต้องการน้ำในระดับสูงมากเพื่อใช้ทางการเกษตร และการท่องเที่ยว และยังทำให้เกิดปัญหาด้านระบบนิเวศและการเมืองที่ไม่ยั่งยืนด้วย ต่อมาเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ยอมรับว่าการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลในการจัดการน้ำ และการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของบริเวณ Kuta และ Sanur ในการออกแบบความคิดริเริ่มใหม่เหล่านี้ "กลุ่มเตรียมการประชุมขนาดเล็ก" ซึ่งรวมถึง "รัฐบาลท้องถิ่นและสมาชิกในชุมชน" และ "การทำเกษตรผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรม และสันตนาการ" ได้มีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษากับประชาชนเพื่อพัฒนากลยุทธ์ ส่วนหนึ่งของการศึกษาขั้นต้นที่ดำเนินการ คือ การพัฒนาความสามารถและการสร้างความไว้วางใจ ในฐานะแนวทางการลดปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำในบริเวณ Kuta และ Sanur การริเริ่มความร่วมมือที่พัฒนาขึ้นในบริเวณดังกล่าวเหมาะสมกับนิยามของคำว่าจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ

นอกจากนี้แนวทางเชิงระบบเพื่อการรักษาหรือด้านประชาธิปไตยและการปฏิบัติการ ซึ่งจะเห็นได้จาก Water Management Committee (WMCs) ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง ในขณะที่เดียวกันก็อำนวยความสะดวกในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนผ่านโปรแกรมที่เรียกว่า Community Implementation program (CIP) ซึ่งมีสมาชิกอย่างน้อย 6 คนจากแต่ละชุมชนในบริเวณ Kuta และ Sanur โดย WMCs ต้องรวมคนที่มีภูมิหลังและความสนใจในชุมชนเป็นจำนวนมาก และเปิดการประชุมรายเดือนต่อสาธารณะ CIP นั้นใกล้เคียงกับรูปแบบการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ กล่าวคือ CIP มีแนวโน้มที่จะเชื่อมโยงองค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญและประสบการณ์สาธารณะโดยจัด "การให้คำปรึกษากับชุมชนทั่วบริเวณ Kuta และ Sanur" ในขณะเดียวกันก็จะคัดเลือกสมาชิกคณะกรรมการที่มี ทักษะ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ตลอดจนความสามารถในการทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาทางแก้ไขสำหรับการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียม และเพิ่มคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น CIP จึงพยายามสร้างสมดุลระหว่างความรู้ทางเทคนิคกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำโครงการทางวิทยาศาสตร์ที่ได้รับการสนับสนุน

ในท้ายที่สุดกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วม CIP ก็มีผลในทางที่ดีที่ว่า “สมาชิกชุมชนจะต้องมีการปรับเปลี่ยนเป็นประจำเพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการสะท้อนมุมมองที่หลากหลาย” ซึ่งก็แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในวงกว้างที่มีต่อปัญหาและความคิดริเริ่มในการทำงานร่วมกัน โดย WMCs ได้เห็นว่าผู้ที่มีมุมมองและมีความสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างมากมายมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ เมื่อได้มีส่วนร่วมในการเลือกด้วยตนเองอีกด้วย

หากกล่าวถึงในบริบทของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ถึงแม้ว่าจะมีความไม่เสมอภาคในตอนเริ่มแรก แต่ผลประโยชน์ของชาวบ้านที่อยู่ในบริเวณที่ทรัพยากรน้ำขาดแคลนอย่างจริงจัง ก็ถูกเริ่มนำมาพิจารณาอย่างต่อเนื่องในเวทีการเจรจาทางออกร่วมกัน นี่คือจุดเริ่มต้นของการเสริมสร้างอำนาจของแต่ละบุคคลและโดยรวม ตลอดจนกระบวนการที่ผู้เข้าร่วมมีความตระหนักและมั่นใจในตนเองมากขึ้นเกี่ยวกับปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ รวมถึงความคิดเห็นที่ได้แสดงเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้มีการอธิบายมากขึ้นเรื่อย ๆ และในระหว่างการสัมภาษณ์ของผู้วิจัยสมาชิกในชุมชนมีความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาความมั่นใจในตนเอง และการรู้ถึงคุณค่า (Values) ในตนเอง

จากการอภิปรายมาในข้างต้นจะสามารถตอบสมมติฐานในการวิจัยที่ว่า องค์ประกอบที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรน้ำที่เท่าเทียมและทำให้ประชาชนในท้องถิ่นบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซียสามารถเข้าถึงน้ำได้อย่างเท่าเทียม ไม่เกิดสภาวะการขาดแคลนน้ำ จะประกอบไปด้วย ประการที่ 1 การที่รัฐบาลท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ประการที่ 2 กระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็น Deliberative democracy โดยประการที่ 1 และประการที่ 2 จะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการบริหารจัดการน้ำ หรือ Water Management Committees (WMCs) โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบไปด้วยสภาตำบลท้องถิ่น หน่วยงานต่างๆ และยังจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและนำเสนอข้อเสนอต่อบุคคลในท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหการขาดแคลนทรัพยากรน้ำด้วย (โปรดดูบทที่ 5 และบทที่ 6) และ ประการที่ 3 ความร่วมมือของกลุ่มธุรกิจในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังจะเห็นได้จากโมเดลความร่วมมือในการป้องกันน้ำใต้ดิน โดยเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับภูมิภาค หน่วยงานท้องถิ่น ผู้จัดหาน้ำในพื้นที่ กรมวิชาการเกษตร เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และที่ปรึกษาด้านการป้องกันน้ำใต้ดิน เพื่อออกมาตรการในการคุ้มครองน้ำใต้ดินและอภิปรายหาสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่ต้องดำเนินการ (โปรดดูบทที่ 5)

องค์ประกอบทั้ง 3 ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องและรัฐบาลจะต้องนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมพิจารณาในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพต่อไป ดังนั้นจึงเป็นการยอมรับ
สมมติฐานในการวิจัยดังกล่าว



บทที่ 8

บทสรุป ข้อเสนอแนะและบทเรียนต่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำในบริบทของประเทศไทย

8.1 บทนำ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการที่จะนำเสนอว่าการปฏิรูปการบริหารจากการรวมอำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจ โดยที่ยังไม่มีการประเมินศักยภาพของท้องถิ่น จะทำให้เกิดปัญหาในการใช้ทรัพยากรน้ำในบริเวณท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งนั่นก็คือความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกรณีนี้ก็คือกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวและโรงแรม ดังนั้นงานวิจัยนี้เป็นประยุกต์และต่อยอดงานวิจัยของ Elinor Ostrom (1990) โดยศึกษาบริบทระดับพื้นที่ กล่าวคือกระบวนการในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น พิจารณาบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในชุมชน และพิจารณาถึงตัวแสดงอื่นๆด้วย อาทิ รัฐบาลท้องถิ่น และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งตัวแสดงต่างๆจะต้องมีการแสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) นั่นก็คือการมีกระบวนการทางนโยบายที่รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน

ดังจะเห็นได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลและอภิปรายผลข้อมูลในบทที่ 4-6 ไม่ว่าจะเป็นในด้านสถาบัน ด้านบริบททางกฎหมาย และด้านการรับรู้ถึงคุณค่า (Values) ในตนเองของประชาชนในชุมชนของบริเวณ Kuta และ Sanur ซึ่งทุกองค์ประกอบดังกล่าวล้วนแล้วแต่มีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งสิ้น โดยจะเริ่มจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของชุมชน และให้ชุมชนมีบทบาทในการนำเสนอข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำของตนเองด้วย

ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอแนะนำเสนอผลกระทบในด้านต่างๆ และการนำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากกรณีศึกษาของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซียมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย ดังนี้

8.2 ผลกระทบที่ตามมาจากการจัดการน้ำที่ไม่เหมาะสม

น้ำไม่ใช่ทรัพยากรที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หากประชาชนต้องพึ่งพาน้ำบนพื้นดินซึ่งในบางครั้งอาจก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่าที่จะใช้หรืออาจหมดลงและส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์การรุกของน้ำเค็มซึ่งเป็นปัญหาหลักในขณะนี้ของบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ระดับน้ำใต้ดินที่ลดลงของบาห์ลีเป็นสัญญาณว่ามีการนำน้ำมาใช้เกินทรัพยากรน้ำใต้ดิน การต่อสู้ในเรื่องของการขาดแคลนทรัพยากรน้ำของประชากรในท้องถิ่นและผลที่ตามมาเป็นผลมาจากการพัฒนา

ที่ไม่ยั่งยืนและการจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่ถูกต้องของบาหลินจนถึงปัจจุบัน ผลกระทบที่สำคัญก็คือมันจะส่งผลกระทบต่อสมาชิกในชุมชนที่ยากจนและด้อยโอกาสที่สุดของสังคมก่อนโดยชุมชนที่ยากจนจะไม่สามารถเข้าถึงน้ำได้ก่อนผู้ประกอบการ อีกทั้งคนเหล่านี้ไม่สามารถเชื่อมโยงกับแหล่งน้ำของรัฐได้ และต้องซื้อน้ำแบบเดิมที่มีความปนเปื้อน หรือประชาชนท้องถิ่นและเกษตรกรที่สูญเสียที่ดินของพวกเขาไปให้กับโครงการพัฒนาที่มีการใช้เงินทุนสูงจากชนชั้นสูงในบริเวณ Sanur สำหรับผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่การระบายน้ำไม่สามารถรับมือกับการหมุนเวียนน้ำออกมาจากอาคารและถนนอันเป็นผลมาจากการพัฒนามากเกินไปและการที่ต้องอาศัยอยู่กับภาวะที่น้ำท่วมบ้านของพวกเขาเหล่านั้น ถึงแม้ว่าการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญในบริเวณ Kuta และ Sanur ที่ใช้ทรัพยากรน้ำมาก แต่ระดับของการพัฒนาจะต้องมีความสอดคล้องไปกับการจัดการที่มีลักษณะแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่องด้วย

8.3 ผลกระทบที่ตามมาจากอำนาจทางสังคมและวัฒนธรรม

ในขณะที่ปัญหาการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพถูกพูดถึงอย่างเปิดเผยโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกือบทุกคน แต่ส่วนใหญ่ก็มีข้อแก้ตัวสำหรับผู้อาวุโสหรือผู้ที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมชั้นสูง ในขณะที่เดียวกันก็มีการบ่นและการประท้วงเกิดขึ้นบ้าง เช่นเดียวกับสถานที่อื่น ๆ ในอินโดนีเซีย โดยแนวคิดเรื่องอำนาจและผู้มีอำนาจโดยการให้ความเคารพนับถือต่อผู้มีอำนาจหรือผู้มีสถานะทางสังคมที่สูงกว่าจะเป็นประเด็นสำคัญของวัฒนธรรมของอินโดนีเซีย

วัฒนธรรมของจังหวัดบาหลินเป็นวัฒนธรรมที่เน้นการเคารพและความสามัคคีซึ่งหมายความว่าพฤติกรรมของแต่ละคนจะถูกควบคุมเพื่อความสงบเรียบร้อย ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนจะถูกควบคุมโดยการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคล ผู้มีอำนาจจะทำการตัดสินใจและไม่สามารถตั้งคำถามได้ (Wardana, 2018) ชาวบ้านยอมรับและคาดหวังว่าการควบคุมทางการเมืองและสังคมจะอยู่ในมือของรัฐบาล พวกเขาถูกสอนให้เชื่อฟังรัฐบาลกลางและมีความเชื่อที่ว่ารัฐบาลรู้ดีที่สุด วัฒนธรรมของการให้ความเคารพนับถือของผู้คนที่อยู่ในสังคมชั้นสูงนี้หมายความว่าชาวบาหลินไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์สิ่งต่าง ๆ และไม่สามารถประท้วงเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรน้ำกับรัฐบาลได้ และอาจทำให้เปลี่ยนมาเป็นความขัดแย้งขึ้นมาแทน นอกจากนี้บาหลินยังเป็นสังคมที่มีการแบ่งชนชั้นสูงมาก ต้นกำเนิดของครอบครัวที่กำหนดผ่านระบบแบ่งวรรณะแบบเดิมนั้นยังเป็นที่เคารพและมีอยู่จนถึงปัจจุบัน และลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกของสังคมบาหลินก็ทำให้ผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่าผู้ชาย ในขณะที่ผู้หญิงที่มีสถานะต่ำกว่ามีแนวโน้มมากที่สุดที่จะได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนน้ำไม่ว่าจะเป็นการกิน การชะล้าง และเตรียมอาหารสำหรับครอบครัวของพวกเขา ผู้หญิงเหล่านั้นแทบจะไม่มีโอกาสที่จะแสดงความกังวลของพวกเขาได้เลยเพราะกลัวว่าจะทำให้เสียชื่อเสียงหรือเป็นการไม่แสดงความเคารพ ผู้คนในบาหลินมักหวาดกลัวที่จะประท้วงเนื่องจากในบาง

กรณีผู้ประท้วงจะถูกคุกคาม แต่ถึงอย่างไรก็ตามในปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่น นักวิชาการ และกลุ่ม NGOs ต่างก็ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงทำให้มีการเกิดขึ้นของ WMCs และ CIP (ที่ได้มีการอภิปรายไปในบทก่อนหน้า) ซึ่งจะเป็นตัวช่วยที่ทำให้ชุมชนทุกกลุ่มได้เข้ามามีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นด้านการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ซึ่งนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือต่อไป

8.4 ข้อเสนอแนะต่อทฤษฎีและองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ

การค้นพบของงานวิจัยนี้ให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับกรอบเชิงสถาบันและกรอบ IAD ที่ชัดเจนซึ่งกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรอบการทำงานที่จัดตั้งขึ้นอย่างดีสามารถทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพ กรอบที่ยืดหยุ่นจะช่วยให้แต่ละภาคส่วนมีโอกาสในการกำหนดรูปแบบและลักษณะการใช้และการจัดการทรัพยากรน้ำได้ดี สิ่งนี้จะช่วยให้ท้องถิ่นในแต่ละกลุ่มสามารถกำหนดกฎที่ตอบสนองและปรับให้เข้ากับสภาพท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนทำให้ระบบ polycentric มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

ลักษณะการจัดการและการกำกับดูแลทรัพยากรทางธรรมชาติควรจะมีลักษณะที่เป็นแนวทางการสั่งการจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) มากกว่าที่จะเป็นวิธีการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down approach) ดังนั้นจึงเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนสำหรับการกระจายอำนาจโดยรวมและมีประสิทธิภาพซึ่งจะช่วยให้การริเริ่มการจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมมากขึ้นและเป็นตัวแทนของชุมชนระดับท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติ นี่เป็นเพราะชุมชนระดับท้องถิ่นและสถาบันเป็นผู้ได้รับประโยชน์หลักจากการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานสาธารณะยังคงมีอำนาจในการบริหารจัดการบางประการอยู่ แต่อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยส่วนใหญ่จะต้องตกไปอยู่กับประชาชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

นอกจากนี้ผลจากงานวิจัยยังได้ข้อเสนอแนะว่าความสัมพันธ์ในการแบ่งอำนาจ (Power-sharing relationship) จะต้องดำเนินการท่ามกลางบรรดาบุคลากรที่ขับเคลื่อนด้วยความสนใจในสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลน้ำที่มีประสิทธิภาพ หากไม่มีการนำเสนออย่างเต็มรูปแบบและไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการอภิปรายเชิงนโยบาย ความซับซ้อนและความไม่แน่นอนจะมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในอนาคตได้ ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงระบุว่าควรให้ความสำคัญกับการหาวิธีที่ดีกว่าเพื่อการมีส่วนร่วมและมีส่วนเกี่ยวข้องของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการน้ำ และการชี้แจงบทบาทของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ใช้และผลลัพธ์ที่ยั่งยืน

8.5 ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายต่อการจัดการน้ำในประเทศกำลังพัฒนา

ท่ามกลางการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวในประเทศกำลังพัฒนา ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นนโยบายด้านการท่องเที่ยวของภาครัฐ ได้แก่ การพัฒนาที่ขาดความสมดุลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการของภาครัฐไม่สามารถรองรับการเจริญเติบโตด้านการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบสาธารณูปโภคไม่เพียงพอต่อการเติบโตด้านการท่องเที่ยว ขาดการกำหนดและควบคุมมาตรฐานธุรกิจบริการ การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมของสังคม สภาพความเป็นชุมชนเมืองเข้ามาแทนที่ชุมชนดั้งเดิม การโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของชุมชนดั้งเดิมและมีนายทุนและนักท่องเที่ยวเข้ามาแทนที่ ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้คนท้องถิ่นใช้ชีวิตอยู่อย่างยากลำบากมากขึ้น และขาดการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวได้ตระหนักถึงคุณค่าของแหล่งท่องเที่ยวและวัฒนธรรมในท้องถิ่นขาดการเชื่อมโยงระหว่างการท่องเที่ยวและชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดวิสาหกิจชุมชนอย่างเข้มแข็ง (DASTA, 2010) จากปัญหาที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวตามนโยบายของภาครัฐในระดับท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นผลมาจาก

- 1) การกำหนดนโยบายอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การท่องเที่ยวในระดับท้องถิ่น
- 2) ภาคส่วนในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวขาดการรับรู้และความเข้าใจ รวมถึงไม่ตระหนักถึงทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวตามนโยบายของภาครัฐ
- 3) ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นขาดศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาการท่องเที่ยวตามนโยบายที่กำหนด และ
- 4) ขาดความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณี Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และอาจจะเกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาหลายที่ นั่นก็คือการที่ท้องถิ่นขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการบริหารจัดการหรือจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะ ที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)

8.6 ข้อจำกัดของงานวิจัยและข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคต

ข้อจำกัดของงานวิจัยชิ้นนี้คือการสื่อสารทางด้านภาษา ที่ทำให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากผู้วิจัยต้องไปเก็บข้อมูลที่จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย จึงทำให้เกิดข้อจำกัดทางด้านภาษา ในการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านจำเป็นต้องมีล่ามที่เข้ามาช่วยในการสื่อสารด้วย

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยในอนาคตสามารถแบ่งได้เป็น ดังนี้

8.6.1 การศึกษาในกรณีการปฏิรูปนโยบายด้านทรัพยากรน้ำกำลังจะเกิดขึ้นหรือเพิ่งเกิดความพยายามในการปฏิรูปนโยบายเมื่อเร็ว ๆ นี้

การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันมีบทบาทหลายอย่างในแนวปฏิบัติด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ บทบาทหนึ่งคือกฎระเบียบที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบของการกระทำหรือการมีปฏิสัมพันธ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน กฎระเบียบดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อตัวเลือกด้านการจัดการ เช่น ผู้ให้บริการด้านน้ำสามารถจัดหาน้ำผิวดินส่วนเกินสำหรับการจัดเก็บใต้ดินในโครงการที่จัดการร่วมกันหรือในแง่ที่ว่าผู้ให้บริการด้านน้ำจะสามารถเข้าถึงน้ำที่เก็บไว้ใต้ดินได้หรือไม่ โดยสถาบันจะแนะนำกิจกรรมและทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน ยังกำหนดสถานการณ์ในการตัดสินใจที่ผู้คนที่ต้องเผชิญ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงด้านการกระทำหรือการมีปฏิสัมพันธ์ในแต่ละวันด้วย และอีกทั้งยังเป็นการจำกัดหรืออำนวยความสะดวกในสิ่งที่ผู้คนที่สามารถจะกระทำได้ เพื่อนำมาใช้และปฏิบัติตามแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำใหม่ ๆ

วิธีการที่สถาบันจะจัดโครงสร้างและจำกัดการดำเนินการและกลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีศักยภาพนั้นถือเป็นโอกาสที่สำคัญในการรับรู้ถึงความก้าวหน้าต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอิทธิพลของสถาบัน การศึกษาด้านสถานการณ์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative studies of situations) ในเรื่องที่ว่า การเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมการจัดการทรัพยากรน้ำ (เช่น การจัดการร่วมกัน การนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ การถ่ายโอนน้ำ การจัดการลุ่มน้ำ ฯลฯ) ที่กำลังจะเกิดขึ้นหรือกำลังพยายามกันอย่างเต็มที่เพื่อให้ให้นักวิจัยมีโอกาสที่จะเข้าถึงในแง่ที่ว่า ทำไมและวิธีการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันจึงมีผลต่อความสามารถของผู้นักวิชาการในการปฏิรูปการจัดการให้ประสบความสำเร็จ การศึกษาแนวทางปฏิบัติในการจัดการน้ำร่วมกันได้มองข้ามประเด็นต่าง ๆ ของการปฏิรูปนโยบายน้ำของรัฐและภายในรัฐ สำหรับการประเมินผลกระทบดังกล่าว

8.6.2 ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ

การทำความเข้าใจความจำเป็นและความสำคัญของสถาบันรวมถึงการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสถาบันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความเข้าใจในการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันในด้านทรัพยากรน้ำก็องค์กรผู้ใช้น้ำ ดังนั้นการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันจะทำหน้าที่

ในระดับปฏิบัติการเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการตามปกติของปัจเจกบุคคลและองค์กร โดยหลัก ๆ แล้วจะพิจารณาว่าการกระทำใดที่ได้รับอนุญาต มีความจำเป็น หรือต้องห้าม แต่กฎระเบียบในการปฏิบัติงานเหล่านี้ได้ถูกสร้างขึ้นในระดับการดำเนินการเชิงทางเลือกร่วม ซึ่งชุดของกฎระเบียบที่แตกต่างกันจะระบุว่าใครสามารถดำเนินการในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบและประเภทของการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้รับอนุญาต มีความจำเป็น หรือต้องห้ามภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกัน โดยกฎระเบียบเชิงทางเลือกร่วมเหล่านั้นได้กำหนดไว้ในระดับการปฏิบัติการตามรัฐธรรมนูญ

ระดับของแนวคิดในการปฏิบัติการทำให้รู้อย่างชัดเจนว่า กฎระเบียบเชิงสถาบันไม่ได้เพียงแค่นำพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ด้วย การรับรู้ถึงความเป็นไปได้ของการดำเนินการหรือแนวคิดของระดับปฏิบัติการจะช่วยให้นักวิจัยเชิงสถาบันก้าวไปได้ไกลกว่าการประเมินผลของกฎระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ นั่นคือการประเมินเกี่ยวกับกฎระเบียบเชิงสถาบันที่ใช้ในเวลาและสถานที่ที่เฉพาะตามที่ "กำหนด" การก้าวไปให้ไกลกว่า "ตามที่กำหนด" นั้นจำเป็นต้องเข้าใจว่าจะออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างไร เนื่องจากปฏิกิริยาของผู้คนและการให้ความร่วมมือกับกฎระเบียบและองค์กรมักจะสะท้อนถึงการรับรู้ของพวกเขาเกี่ยวกับการนำกฎระเบียบเหล่านั้นมาใช้หรืออาจทำให้เกิดเปลี่ยนแปลงได้

8.6.3 การปฏิรูปสิทธิในทรัพย์สินและนโยบายด้านทรัพยากรน้ำ

ในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเชิงแนวคิดและเชิงวิเคราะห์มากมายเกี่ยวกับปัญหาของสิทธิในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั่วไปและโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรน้ำ และนอกจากนี้ยังได้มีการศึกษาเชิงประจักษ์ที่เปรียบเทียบถึงผลความแตกต่างในสิทธิการใช้น้ำที่มีต่อแนวทางการจัดการน้ำ การปฏิรูปนโยบายน้ำ และผลลัพธ์ โดยความสัมพันธ์ที่แท้จริงระหว่างสิทธิในทรัพย์สินและการปฏิรูปนโยบายด้านน้ำ (เช่น การจัดการร่วมกัน การจัดการลุ่มน้ำ ตลัดน้ำ และการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่) ทำให้เราเห็นถึงความคุ้มค่า โดยข้อเสนอเชิงนามธรรมบางประการนั้นงานวิจัยเปรียบเทียบในเชิงประจักษ์สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายคนก็คิดว่าสิทธิในทรัพย์สินที่ไม่ครบถ้วนหรือระบุไว้ไม่ชัดเจนขัดขวางการลงทุนของผู้ใช้น้ำในโครงการที่เป็นประโยชน์และการให้ความร่วมมือรวมถึงการอนุรักษ์น้ำ นอกจากนี้การจัดการร่วมกัน ระบบสิทธิในทรัพย์สินแบบคู่หรือแบบหลายระบบ เช่น ชุดของกฎระเบียบหนึ่งสำหรับน้ำผิวดินและอีกชุดหนึ่งสำหรับน้ำบาดาลก็จะยิ่งเพิ่มต้นทุนการทำธุรกรรมเพื่อให้บรรลุกฎระเบียบระหว่างผู้ใช้น้ำและการดำเนินโครงการ การศึกษาเชิงประจักษ์ของตลัดทรัพยากรน้ำมีความเห็นร่วมกันซึ่งชี้ให้เห็นว่าระบบการให้สิทธิในทรัพยากรน้ำที่ซับซ้อนอาจเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มต้นทุนการทำธุรกรรมสำหรับการกักเก็บและถ่ายโอนน้ำ (Howe, 1997; Haddad, 2000) ในทางกลับกันวรรณกรรมบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบนิเวศและระบบการปรับตัวที่ซับซ้อนทำให้เกิดข้อโต้แย้งที่ว่า สิทธิการใช้งานที่มีความเข้มงวดเกินไป (เช่น โควต้าการใช้น้ำที่คงที่ใน

ทุกๆกิจกรรม) อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดการที่เหมาะสมกับระบบที่ซับซ้อนภายใต้เงื่อนไขของความไม่แน่นอน

นอกจากนี้การปฏิรูปนโยบายน้ำ เช่น การจัดการร่วมและการจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่งทั้งภายในและระหว่างการใช้น้ำเมื่อเวลาผ่านไปตามเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป ในบรรดาโครงการการจัดการร่วมที่มีประสิทธิผลมากที่สุดที่เคยศึกษา เช่น โครงการที่ผู้จัดการน้ำ (Water Manager) สามารถปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำได้ค่อนข้างง่าย และยังสามารถกระตุ้นให้ผู้ใช้เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ค่อนข้างง่ายเช่นเดียวกัน ระหว่างน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินเพื่อเพิ่มความพร้อมใช้งาน ลดต้นทุน และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเงื่อนไขของทรัพยากร

แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบของระบบสิทธิในทรัพย์สินที่มีต่อการดำเนินการและความสำเร็จของการปฏิรูปนโยบายน้ำที่แตกต่างกันเหล่านี้ได้ชี้ให้เราทราบว่า การตรวจสอบสิทธิในทรัพย์สินและความสัมพันธ์กับการปฏิรูปดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องการการวิเคราะห์ด้านสถาบันเชิงเปรียบเทียบเพิ่มเติม คำถามที่น่าสนใจมีอยู่แล้วในวรรณกรรมเชิงวิเคราะห์ ดังนั้นเพื่อให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์และได้รับการสนับสนุนมากขึ้นเกี่ยวกับการปฏิรูปสิทธิในทรัพย์สินก็จำเป็นต้องทราบว่าประสบการณ์จริงจะนำเสนออะไรได้บ้าง

บรรณานุกรม

- พัชรี สีโรรส. (2550). **การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy)**.
กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพงศ์ หังสพฤกษ์และพิพัฒน์ กัญจนพถกษ. (2549). **กลไกภาครัฐในการลดความขัดแย้ง กรณีปัญหา
การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง สู่สังคมमानันท์ 26-27 พฤศจิกายน
ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. (2552). **ขอปีที่ผ่านกับการสานสร้างสภาพองค์กรชุมชน**. กรุงเทพฯ:
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน).
- สมฤดี นิโครพัฒน์ยั้ง และวรากร น้อยพันธุ์. (2552). **ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมาตาพุด**. นนทบุรี:
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- สมिता วงศ์เฉลิมสุข. (2558). **ทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศในอาเซียน**. สืบค้นเมื่อ 16
สิงหาคม 2561 จาก <https://samita2039.wordpress.com/2015/02/01/hello-world/>
- สุรางค์รัตน์ จำเริญพล. (2544). **การสร้างประชาสังคมโดยรัฐ : การปรับตัวของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2551ก). **สมัชชาสุขภาพ : เครื่องมือใหม่ในการพัฒนา
นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างมีส่วนร่วม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สำนักงาน
คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2551ข). **อนาคตระยะของ เส้นทางสู่สังคมสุขภาพ**. นนทบุรี:
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- หญิงชาวอินโดยังต้องว่ายน้ำ 4 กิโลเมตรในน้ำโลก. (2561). สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2561 จาก
<http://www.newtv.co.th/news/13331>
- อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ. (2553). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) การ
บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21**. กรุงเทพฯ : โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุชาติ พวงสำลี และกฤตยา อาชวนิจกุล. (2542). **ขบวนการประชาสังคมไทย: ความ
เคลื่อนไหวภาคพลเมือง**. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม.
มหาวิทยาลัยมหิดล.

- Ardika, I., Wayan, I., Parimarta, G., & Agung, A., Wirawan, B. (2013). **Sejarah Bali: Dari Pra-Sejarah Hingga Modern**. Denpasar: Udayana University Press.
- Arnscheidt, J. (2009). **'Debating' Nature Conservation: Policy, Law and Practice in Indonesia**. Leiden: Leiden University Press.
- Baiocchi, G. (2003). **Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment**. In Fung, Archon and Wright, Erik Olin. ed. 2003. *Deepening Democracy*. pp. 47-70. London: Verso.
- Beetham, D. (2006). **Democracy, a Beginner's Guide**. Oxford: One world.
- Bevir, M. (2011). **Governance as Theory, Practice, and Dilemma**. In *The Sage Handbook of Governance*, ed. Mark Bevir, 1–16. Los Angeles: Sage.
- Blank, Y., & Rosen-Zvi, I., (2010). **The Spatial Turn in Legal Theory**. *HAGAR Studies in Culture, Polity and Identities* 10 (1): 37–60.
- Blaug, R., & Schwarzmantel, J. (1988). **Democracy: A Reader**. George Square, Edinburgh : Edinburgh University Press. pp. 6-8.
- Blomley, N. (1994). **Law, Space and the Geographies of Power**. New York: Guilford Press.
- Blomquist, W., & Schlager, E. (2005). **Political Pitfalls of Integrated Watershed Management**. *Society & Natural Resources: An International Journal* 18(2): pp. 101-117.
- Bohman, J. (1996). **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge, MA: MIT Press. Cited in Owen, David S. 2001. "Review Essay Deliberative Democracy." *Philosophy & Social Criticism* 27,5: 117-124.
- Bohman, J., & William, R. (1997). **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. Cambridge, Massachusetts: the MIT Press.
- Bowman, M. (2002). **The Ramsar Convention on Wetlands: Has It Made a Difference?** *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development* 2002/2003.
- BPS (Badan Pusat Statistik) Badung. (1996). **Kecamatan Kuta Selatan Dalam Angka 1996**. Badung: BPS Badung.
- BPS (Badan Pusat Statistik) Bali. (1997). **Bali Dalam Angka 1997**. Denpasar: Badan Pusat Statistik Provinsi Bali.

- BPS (Badan Pusat Statistik) Denpasar. (2014). **Denpasar Dalam Angka 2013**. Denpasar: Badan Pusat Statistik.
- BPS (Badan Pusat Statistik) Tabanan. (2014). **Kecamatan Penebel Dalam Angka 2014**. Tabanan: Kantor Badan Pusat Statistik Kabupaten Tabanan.
- Brown, R. (2005). **Impediments to Integrated Urban Stormwater Management: The Need for Institutional Reform**. In *Environmental Management* 36(3): pp.455-468.
- Brown, R.R., Ashley, R., & Farrelly, M.A. (2011). **Political and professional agency entrapment: an agenda for urban water research**. In *Water Resources Management* 25(15): pp. 4037-4050.
- Castro, J.E., Kaika, M., & Swyngedouw, E. (2003). **London: Structural Continuities and Institutional Change in Water Management**. In *European Planning Studies* 11(3): pp. 283-298.
- Chanock, M. (1985). **Law, Custom and Social Order: The Colonial Experience in Malawi and Zambia**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chidester, D., & Linenthal, E. T. (1995). **American Sacred Space**. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Cribb, R. (1990). **The Indonesian Killings 1965–1966: Studies from Java and Bali**. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies Monash University.
- Crowe, J. (2014). **Law Without the State**. *Policy* 30 (2): 7–11.
- De Soto, H. (2000). **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. New York: Basic Books.
- Delaney, D. (2005). **Territory: A Short Introduction**. Oxford: Blackwell Publishing.
- Desa, P. (2007). **Profil Desa Pecatu, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung, Provinsi Bali, Tahun 2008**. Jakarta: Departemen Dalam Negeri, Dirjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.
- Doukkali, M. R. (2005). **Water institutional reforms in Morocco**. In *Water Policy* 7: pp. 71–88.
- Elinor, O. (1991). **Governing the commons : the evolution of institutions for collective action**. Cambridge : Cambridge University Press.
- Elster, J. (1998). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press.

- Elkington, J. (1997). **Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business**. Oxford: Capstone.
- Erawan, N. (1994). **Pariwisata dan Pembangunan Ekonomi: Bali Sebagai Studi Kasus**. Denpasar: Upada Sastra.
- Faludi, A. (2010). **Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?** London and New York: Routledge.
- Fischhendler, I. (2008). **Institutional Conditions for IWRM: The Israeli Case**. In *Ground Water* 46(1): pp. 91-102.
- Fitzpatrick, P. (1992). **The Impossibility of Popular Justice**. *Social and Legal Studies* 1: 199–215.
- Fitzpatrick, D. (2008). **Beyond Dualism: Land Acquisition and Law in Indonesia**. In *Indonesia: Law and Society*, ed. T. Lindsey, 2nd ed., 224–226. Leichhardt, NSW: The Federation Press.
- Fletcher, R. (2011). **Sustaining Tourism, Sustaining Capitalism? The Tourism Industry's Role** in Global Capitalist Expansion. *Tourism Geographies* 13 (3): 443–461.
- Fox, J. (2009). **The Discourse and Practice of Precedence**. In *Precedence: Social Differentiation in the Austronesian World*, ed. M. Vischer, 91–109. Canberra: ANU E Press.
- Friedrich, R. 1959 [1849–1850]. **The Civilization and Culture of Bali**. Calcutta: Sisir Gupta (India) Private Ltd.
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin. 2003b. **Countervailing Power in Empowered Participatory Governance**. in *Deepening Democracy*. pp. 259-289. London: Verso
- Geertz, H., & Clifford, G. (1975). **Kinship in Bali**. Chicago: Chicago University Press.
- Gerard, K. (2014). **ASEAN's Engagement of Civil Society: Regulating Dissent**. New York: Palgrave Macmillan.
- Giugni, M. (2009). **Political Opportunities: From Tilly to Tilly**. *Swiss Political Science Review* 15 (2): 361–368.

- Goodwin, E. (2008). **World Heritage Convention, the Environment, Compliance.** Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 20: 157–198.
- Goris, R. (1954). **Prasasti Bali.** Badung: Masa Baru.
- Graham, S. (2003). **Deliberative Democracy and the Environment.** London: Routledge.
- Grahn-Farley, M. (2008). **Race and Class: More than a Liberal Paradox.** Buffalo Law Review 56: 935–952.
- Grenfell, M. (2008). **Pierre Bourdieu: Key Concepts.** Durham: Acumen Publishing.
- Griffiths, J. (1986). **What Is Legal Pluralism?** Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law 24: 1–55.
- Hadiz, V. R. (2010). **Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective.** Stanford: Stanford University Press.
- Hadiz, V. R., & Robison, R. (2012). **Political Economy and Islamic Politics: Insights from Indonesian Case.** New Political Economy 17 (2): 137–156.
- Hardin, G. (1968). **The Tragedy of the Commons.** Science 162: 1243–1248.
- Harding, A. (2012). **The Politics of Law and Development in Thailand: Seeking Rousseau, Finding Hobbes.** In Law and Development in Asia, ed. G.P. McAlinn, G. P., & C. Pejovic, 109–136. Oxford: Routledge.
- Harley, J. B. (1988). **Maps, Knowledge, and Power.** In **The Iconography of Landscape: Essays on the Symbolic Representation, Design and Use of Past Environments,** ed. D. Cosgrove and S. Daniels, 227–312. New York: Cambridge University Press.
- Harman, Benny K. 2007. **The Role of the Constitutional Court in Indonesian Legal Reform.** In **Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assessment,** ed. N. Sakumoto and H. Juwana, 47–81. Jakarta: Faculty of Law Press, University of Indonesia.
- Harnish, D. (2005). **Teletubbies in Paradise: Tourism, Indonesianisation and Modernisation in Balinese Music.** Yearbook of Traditional Music 37: 103–123.

- Haruya, K. (2005). **Regional Autonomy in Process: A Case Study in Bali 2001–2003**. Asian and African Area Studies 5 (1): 46–71.
- Healey, P. (1997). **Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies**. London: Macmillan.
- Heath, C. (2003). **Industrial Policy and Intellectual Property in Japan and Beyond**. In Law and Development in East and Southeast Asia, ed. C. Antons, 151–165. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Heclo, H. (1978). “**Issue Networks and the Executive Establishment**” In The New American Political System. Washington D.C.: AEI.
- Hendriks, C. M. (2005). Consensus Conferences and Planning Cells. In Gastil, John and Levine, Peter. ed. **The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in Twenty-First Century**. pp. 80 - 110. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.
- Hirsch, P. (2005). **Governance and Water in Thailand**. Paper presented to the Ninth International Conference on Thai Studies. Northern Illinois University, April 3-6.
- Howe, L. (2005). **The Changing World of Bali: Religion, Society and Tourism**. London and New York: Routledge.
- Hudallah, D. (2010). **Peri-Urban Planning: Context, Approaches and Institutional Capacity**. PhD diss., University of Groningen.
- Igoe, J., & Brockington, D. (2007). **Neoliberal Conservation: A Brief Introduction**. Conservation and Society 5 (4): 432–449.
- Indonesia. Ministry of Culture and Tourism (MCT). (2011). **Nomination for Inscription on the UNESCO World Heritage List: Cultural Landscape of Bali Province**. Dossier Submitted to the Secretariat of World Heritage Committee, UNESCO.
- Ingram, H., & Schneider, A. (2005). **Public Policy and the Social Construction of Deservedness**. In Deserving and Entitled, pp. 1-34. Schneider, Anne and Helen Ingram. Albany, NY, USA: SUNY Press.

- Ingram, H., & Fraser, L. (2006). **Path Dependency and Adroit Innovation: The Case of California Water**. In *Punctuated Equilibrium and The Dynamics of U.S. Environmental Policy*, pp. 78-109. Robert C. Repetto. (Ed). New Haven, USA: Yale University Press.
- Ionescu-Heroiu, M., Neagu, M., Taralunga, N., Ortiz, P., Pertovici, N., Moldovan, C., & Panescu, E. (2013). **Enhanced Spatial Planning: As a Precondition for Sustainable Urban Development**. Bucharest: World Bank/EU/The Government of Romania.
- Jayasuriya, K. (1999). **Law, Capitalism and Power in Asia: The Rule of Law and Legal Institutions**. London and New York: Routledge.
- Jessop, B. (2003). **Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony**. The Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved 28 May 2018 from <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>. pp 1-12.
- Juwana, H. (2004). **Law and Development Under Globalization: The Introduction and Implementation of Competition Law in Indonesia**. *Forum of International Development Studies* 27: 1–16.
- Kam, G. (1993). **Perception of Paradise: Images of Bali in the Arts**. Ubud: Yayasan Dharma Seni Museum Neka.
- Kawakami, M, Zhen-jiang, S., Xiao-Shan, G., & Ming, Z. (2013). **Spatial Planning and Sustainable Development: Approaches for Achieving Sustainable Urban Form in Asian Cities**. Dordrecht: Springer.
- Kedar, A. (2003). **On the Legal Geography of Ethnocratic Settler States:Notes Towards a Research Agenda**. *Current Legal Issues* 5: 401–441.
- Kelurahan, T. B. (2014). **Profil Kelurahan Tanjung Benoa Tahun 2014**. Badung: Kelurahan Tanjung Benoa.
- Kemper, K., Blomquist, W., & Dinar, A.. (2007). **Integrated river basin management through decentralization**. New York, USA: Springer.
- Kobrak, P. (2002). **The Political Environment of Public Management**. London: Longman. pp. 335.

- Korn, V.E. (1984). **The Village Republic of Tenganan Pegeringsingan**. In *Bali Studies in Life, Thought and Ritual*. Dordrecht: Foris Publications.
- Kough, E. (2011). **Heritage in Peril: A Critique of UNESCO's World Heritage Program**. *Washington University Global Studies Law Review* 10: 593–615.
- Kumler, L. M., & Lemos, M.C. (2008). **Managing waters of the Paraíba do Sul river basin, Brazil: a case study in institutional change and social learning**. In *Ecology and Society* 13(2): pp. 22.
- Laurajane, S. (2006). **Uses of Heritage**. London: Routledge.
- Lees, S. H. (2001). **Kicking Off the Kaiko: Instability, Opportunism, and Crisis in Ecological Anthropology**. In *Ecology and the Sacred: Engaging the Anthropology of Roy A. Rappaport*, ed. E. Messer and M. Lambek, 49–63. Michigan: University of Michigan Press.
- Lefebvre, H. (1991). **Production of Space**. Oxford: Blackwell.
- Lemos, M. C., & Oliveira, J.L.F. (2004). **Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceara', Northeast Brazil**. In *World Development* 32(12): pp. 2121-2137.
- Lewis, J., & Belinda, L. (2009). **Bali's Silent Crisis: Desire, Tragedy, and Transition**. Lanham and Plymouth: Lexington Books.
- Lieftrinck, F.A. (1969). **Rice Cultivation in Northern Bali**. In *Bali: Further Studies in Life, Thought, and Ritual*, 3–4. The Hague: W. Van Hoeve.
- Liu, C., Wang, Z.Y., & Sui, J.Y. (2007). **Analysis on variation of seagoing water and sediment load in main rivers of China**. In *Journal of Hydraulic Engineering* 38: pp. 1444-1452.
- Lorenzen, R., & Stephan, L. (2005). **A Case Study of Balinese Irrigation Management: Institutional Dynamics and Challenges**. Paper presented at the 2nd Southeast Asian Water Forum, Bali, Indonesia, 29 August–3 September 2005.
- Lucas, A., & Carol, W. (2013). **Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia**. Athens: Ohio University Press.
- MacCannell, D. (1992). **Empty Meeting Grounds: The Tourist Papers**. London: Routledge.

- MacIntyre, A. (2002). **The Power of Institutions: Political Architecture and Governance**. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- MacRae, G. (2003). **The Value of Land in Bali: Land Tenure, Land Reform and Commodification**. In *Inequality, Crisis and Social Change in Indonesia: The Muted Worlds of Bali*, ed. T. Reuter, 145–167. London and New York: Routledge.
- Mahmud, T. (2011). **Law of Geography and the Geography of Law: A Post-Colonial Mapping**. *Washington University Jurisprudence Review* 3 (1): 64–106.
- Mamdani, M. (1996). **Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism**. New Jersey: Princeton University Press.
- McCarthy, J. (1994). **Are Sweet Dreams Made of This? Tourism in Bali and Eastern Indonesia**. Northcote, Australia: Indonesia Resources and Information.
- McEwon, S. (2011). **Buying Property and Business in Bali**. *Informer Magazine*, No. 64, November 2011.
- McKay, J. (2005). **Water Institutional reforms in Australia**. In *Water Policy* 7: pp.35-52.
- Meinzen-Dick, R. (2007). **Beyond panaceas in water institutions**. In *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 104(39): pp. 15200-15205.
- Merry, S. E. (2012). **Legal Pluralism and Legal Culture: Mapping the Terrain**. In *Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue*, ed. B. Tamahana, C. Sage, and M. Woolcock, 66–82. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, E., & Buys, L. (2008). **Water-recycling in South East Queensland, Australia: What do men and women think?** In *Rural Society* 18(3): pp. 220-229.
- Moore, S. F. (1973). **Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study**. *Journal of Law and Society* 7 (4): 719–746.
- Mulyanto. (2015). **Keberlakuan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa di Bali Dalam Perspektif Sosiologi Hukum**. *Mimbar Hukum* 27 (3): 418–431.

- Neil, S. (1995). **Remarking Scale: Competition and Cooperation in Prenational and Postnational Europe**. In *Competitive European Peripheries*, ed. H. Eskelin and F. Snickars, 59–75. Berlin: Springer.
- NEWater outreach wins UN-Water award**. (2014). Retrieved 16 August 2018 from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20140328001/pub_press_release_21mar2014.pdf.
- Noronha, R. (1979). **Paradise Reviewed: Tourism in Bali**. In *Tourism: Passport to Development? Perspectives on the Social and Cultural Effects of Tourism in Developing Countries*, ed. E. de Kadt, 177–204. Oxford: Oxford University Press.
- Norrie, A. (1996). **From Law to Popular Justice: Beyond Antinomianism**. *Social & Legal Studies* 5 (3): 383–404.
- North, D. C. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pahl-Wostl, C. (2007). **Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change**. In *Water Resource Management* 21: pp. 49–62.
- Putra, D., & Gede, K. 2009. **Pencemaran Lingkungan Hidup di Kawasan Teluk Benoa Bali: Perspektif Kajian Budaya**. PhD diss., Udayana University.
- Prasiasa, D. (2010). **Pengembangan Pariwisata dan Keterlibatan Masyarakat di Desa Wisata Jatiluwih Kabupaten Tabanan**. PhD diss., Udayana University.
- Pringle, R. (2004). **A Short History of Bali: Indonesia's Hindu Realm**. Crows Nest, Australia: Allen & Unwin.
- Pusat Pengendalian Pembangunan Ekoregion (PPPE) Bali & Nusa Tenggara. (2015). **Buku Saku Data Kehutanan Provinsi Bali**. Denpasar: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Ramstedt, M. (2009). **Regional Autonomy and Its Discontents: The Case of Post-New Order Bali**. In *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Implementation and Challenges*, ed. C. Holtzappel and M. Ramstedt, 329–379. Leiden and Singapore: IIAS and ISEAS Press.

- Razzaque, J. (2013). **Environmental Governance in Europe and Asia: A Comparative Study of Institutional and Legislative Frameworks**. London and New York: Routledge.
- Reuter, T. (2003). **Inequality, Crisis and Social Change in Indonesia: The Muted Worlds of Bali**. London and New York: Routledge.
- Rhodes, R.A.W. (1997). **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Maidenland: Open University Press.
- Robinson, G. (1995). **The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali**. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Robinson, R. (1986). **Indonesia: The Rise of Capital**. Jakarta and Kuala Lumpur: Equinox Publishing.
- Robinson, R., & Vedi, R. H. (2004). **Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets**. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Rodan, G., Hewison, K., & Robison, R. (2006). **Theorising Markets in Southeast Asia: Power and Contestation**. In *The Political Economy of Southeast Asia: Markets, Power and Contestation*, ed. G. Rodan, K. Hewison, and R. Robison, 1–38. Oxford: Oxford University Press.
- Roosa, J. (2006). **Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup d'Etat in Indonesia**. Madison: University of Wisconsin Press.
- Rutherford, P. (2004). **Land Use and Society: Geography, Law, and Public Policy**. Rev. ed. Washington and London: Island Press.
- Sage, C., & Woolcock, M. (2005). **Breaking Legal Inequality Traps: New Approaches to Building Justice System for the Poor in Developing Countries**. Paper presented at the World Bank Conference, *New Frontiers of Social Policy: Developing in a Globalizing World*, Arusha, Tanzania, December 12–14.
- Sahlins, M. (1974). **Stone Age Economies**. Chicago and New York: Aldine-Atherton, Inc.
- Sardjono, A. (2007). **The Development of Indonesian Intellectual Property Laws in the Legal Reform Era: Between Need and Reality**. In *Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assessment*, ed. N. Sakumoto and H. Juwana, 145–186. Jakarta: Faculty of Law Press, University of Indonesia.

- Sawita, R. (2012). **Tanah, Landreform dan Kemelut 1965**. In *Melawan Lupa: Narasi-Narasi Komunitas Taman 65 Bali*, ed. A. Wardana and R. Hutabarat, 1–12. Denpasar: Taman65 Press.
- Schroll, H., Andersen, J., & Kjargard, B. (2012). **Carrying Capacity: An Approach to Local Spatial Planning in Indonesia**. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 11 (1): 27–39.
- Schulte, N. H., & van Klinken, G., (2007). **Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Soeharto Indonesia**. Leiden: KITLV Press.
- Scott, J. C. (1985). **Weapon of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance**. New Haven and London: Yale University Press.
- Shibata, K. (2008). **Neoliberalism, Risk, and Spatial Governance in the Developmental State: Japanese Planning in the Global Economy**. *Critical Planning* 15: 92–118.
- Silanawa, N. (2008). **Pengaturan Perlindungan Kawasan Lindung Dalam Pengaturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali**. Master diss., Udayana University.
- Simon, W. H. (1999). Three Limitations of Deliberative Democracy: **Identity Politics, Bad Faith, and Indeterminacy**. in Macedo, Stephen. *Deliberative Politics : Essays of Democracy and Disagreement*. pp. 49-57. New York: Oxford University Press.
- Sorensen, E., & Triantafillou, P. (2009). **The Politics of Self-Governance: An Introduction**. In *The Politics of Self-Governance*, ed. E. Sorensen and P. Triantafillou, 1–22. Surrey and Burlington: Ashgate.
- Spiertz, H.L. (1991). **The Transformation of Traditional Law: A Tale of People's Participation in Irrigation Management on Bali**. *Landscape and Urban Planning* 20: 189–196.
- Springer, S. (2010). **Cambodia's Neoliberal Order: Violence, Authoritarianism, and the Contestation of Public Space**. Oxford: Routledge.
- Suartika, G.A.M. (2005). **Vanishing Paradise: Planning and Conflict in Bali**. PhD diss., University of New South Wales.

- Suasta, P., & Connor, L. (1999). **Democratic Mobilization and Political Authoritarianism: Tourism Developments in Bali**. In *Staying Local in the Global Village: Bali in the Twentieth Century*, ed. R. Rubinstein and L.H. Connor, 91–122. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Subadra, I.N., & Nadra, N.M. (2006). **Dampak Ekonomi, Social-Budaya, dan Lingkungan Pengembangan Desa Wisata di Jatiluwih-Tabanan**. *Jurnal Manajemen Pariwisata* 5: 46–64.
- Sumiya, S. (2012). **Law and Development, FDI, and the Rule of Law in Post-Soviet Central Asia: The Case of Mongolia**. In *Law and Development in Asia*, ed. G.P. McAlinn and C. Pejovic, 137–163. Oxford: Routledge.
- Sunarta, I. N., & As-syakur, A. R. (2015). **Study on the Development of Water Crisis in Bali Island in 2009 and 2013**. *E-Journal of Tourism Udayana University* 2 (1): 45–57.
- Sunarta, N., Mahendra, M.S., Wiranatha, A.A.S., & Paturusi, S.A. (2015). **Study of Land-Use Change on Tourism Area Using High Spatial Resolution of Remote Sensing Imagery**. *International Journal of Multidisciplinary Educational Research* 8 (1): 17–31.
- Sutawan, N. (2001). **Eksistensi Subak di Bali: Mampukah Bertahan Menghadapi Berbagai Tantangan**. *SOCA: Socio-Economic of Agriculture and Agribusiness* 1 (2): 1–10.
- Suweda, I. W. (2013). **Analisis Dampak Bangkitan Lalu Lintas Terhadap Rencana Kawasan Reklamasi Teluk Benoa Bali**. Paper presented at Konferensi Nasional Teknik Sipil 7, Sebelas Maret University, Solo, Central Java, 24–26 October 2013.
- Tamanaha, B. (2012). **The Rule of Law and Legal Pluralism in Development**. In *Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue*, ed. B. Tamanaha, C. Sage, and M. Woolcock, 34–49. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tamanaha, B., Sage, C., & Woolcock, M. (2012). **Legal Pluralism and Development: Scholars and Practitioners in Dialogue**. Cambridge: Cambridge University Press.

- Taylor, W. M. (2006). **The Geography of Law: Landscape, Identity and Regulation**. Oxford and Portland: Hart Pub Limited.
- Thanadsillapakul, L. (2012). **Thailand and Legal Development**. In **Law and Development in Asia**, ed. G.P. McAlinn and C. Pejovic, 305–328. Oxford: Routledge.
- Timothy, D. (2007). **Empowerment and Stakeholder Participation in Tourism Destination Communities**. In *Tourism, Power and Space*, ed. A. Church and T. Coles, 199–216. London: Routledge.
- Urry, J. (1985). **Social Relations, Space and Time**. In *Social Relations and Spatial Structures*, ed. D. Gregory and J. Urry, 20–48. Hong Kong: Macmillan Publishers Ltd.
- Uwiyono, A. (2007). **Indonesian Labor Law Reform Since 1998**. In *Reforming Laws and Institutions in Indonesia: An Assessment*, ed. N. Sakumoto and H. Juwana, 187–203. Jakarta: Faculty of Law Press, University of Indonesia.
- Wardana, A., & Warren, C. (2014). Forthcoming. **Adat and Dinas: Balinese Villages and State-Society Relations Under the 2014 Village Law**. Paper presented at the International Workshop on New Law, New Villages? Changing Rural Indonesia, Leiden, the Netherlands, May 19–20.
- Warren, C. (1990). **The Indonesia**. Working Paper 66 Monash University. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Warren, C., & Lucas, A. (2013). **Indonesia's Land Titling Program (LAP) – The Market Solution?** In *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*, ed. A. Lucas and C. Warren, 93–113. Athens: Ohio University Press.
- Warren, C., & McCarthy, J. F. (2009). **Community, Environment and Local Governance in Indonesia: Locating the Commonwealth**. London and New York: Routledge.
- Warren, C., & Wardana, A. (2018). **Sustaining the Unsustainable?: Environmental Impact Assessment and Overdevelopment in Bali**. *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 21 (2): 101–125.

- Watson, N., Deeming, H., & Treffny, R. (2009). **Beyond Bureaucracy? Assessing Institutional Change in the Governance of Water in England.** In *Water Alternatives* 2(3): pp. 448-460.
- World Bank. (2012). **Managing Development : The Governance Dimension.** Retrieved 28 May 2018 from <http://www.worldbank.org>.
- World Water Day: ประชากรยากจน 768 ล้านคนยังขาดน้ำสะอาด.** (2557). สืบค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2561 จาก https://www.unicef.org/thailand/tha/media_22286.html
- Yamashita, S. (2003). **Bali and Beyond: Exploration in the Anthropology of Tourism.** Trans. J.S. Eades. New York: Berhahn Books.
- Yudasuara, I. K. (2015). **Pengelolaan Daya Tarik Wisata Berbasis Masyarakat di Desa Pecatu, Kuta Selatan, Kabupaten Badung.** *Jurnal Master Kajian Pariwisata* 2 (1): 132–149.
- Zerihun, N. et al. (2017). **Applying Ostrom’s institutional analysis and development framework to soil and water conservation activities in north-western Ethiopia.** In *Land Use Policy*. Volume 71, February 2018, pp. 1-10.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ภาคผนวก ก
คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 4 กลุ่ม

1. กลุ่มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

1) โรงแรมหรือสถานประกอบการของท่านได้ใช้ท่อสูบน้ำไฟฟ้าหรือไม่ ถ้ามี ท่านได้มีใบรับรองการติดตั้งหรือไม่

2) ท่านทราบหรือไม่ว่าท่อสูบน้ำไฟฟ้าทำให้ชุมชนที่อยู่ข้างเคียงเกิดการขาดแคลนน้ำ

3) ท่านเคยลงไปสอบถามชุมชนหรือยื่นมือช่วยเหลือชุมชนในเรื่องน้ำหรือไม่

4) รัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยราชการเคยเข้ามาตรวจสอบท่อสูบน้ำไฟฟ้าของท่านหรือไม่ ถ้ามีตรวจสอบบ่อยแค่ไหน

5) รัฐบาลท้องถิ่นเคยเข้ามาแจ้งปัญหาด้านน้ำกับท่านหรือไม่ แล้วรัฐบาลเคยจัด focus group หรือกลุ่มแสดงความคิดเห็นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านน้ำระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆหรือไม่ ถ้าเคย จัดบ่อยแค่ไหน และเมื่อมีการแสดงความคิดเห็นหรือหาทางออกแล้ว ทุกคนสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำร่วมกันได้หรือไม่

2. กลุ่ม NGOs

1) กลุ่มของท่านทราบถึงปัญหาด้านน้ำที่เกิดขึ้นในบริเวณ Kuta และ Sanur หรือไม่

2) กลุ่มของท่านมีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาด้านน้ำอย่างไรบ้าง

3) เมื่อกลุ่มของท่านมีการเรียกร้องไปแล้ว รัฐบาลเกิดการตระหนักในปัญหาหรือมีการหาทางแก้ไขเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นหรือไม่

4) กลุ่มของท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้ำหรือไม่? ท่านคิดว่า นโยบายด้านน้ำในระดับต่างๆที่สั่งการลงมา มีการปฏิบัติการที่สอดคล้องกันหรือไม่ ท่านมีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง

3. รัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานด้านทรัพยากรน้ำ

1) นโยบายด้านน้ำในระดับต่างๆที่สั่งการลงมา มีการปฏิบัติการที่สอดคล้องกันหรือไม่

2) กระบวนการจัดทำนโยบายด้านน้ำมีขั้นตอนอย่างไรบ้าง

3) กระบวนการจัดทำนโยบายด้านน้ำมีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคชุมชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆหรือไม่ ถ้ามี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีลักษณะเป็นอย่างไร

4) ท่านทราบถึงปัญหาด้านน้ำที่เกิดขึ้นในบริเวณ Kuta และ Sanur หรือไม่

5) ท่านมีนโยบายหรือมีแผนอย่างไรในการแก้ไขปัญหาด้านน้ำที่เกิดขึ้นในบริเวณ Kuta และ Sanur และในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวท่านมีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคชุมชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆหรือไม่

6) ท่านเคยจัด focus group หรือกลุ่มแสดงความคิดเห็นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านน้ำ ระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน ภาคธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆหรือไม่ ถ้าเคย จัดบ่อยแค่ไหน และเมื่อมีการแสดงความคิดเห็นหรือหาทางออกแล้ว ทุกคนสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำร่วมกันได้หรือไม่

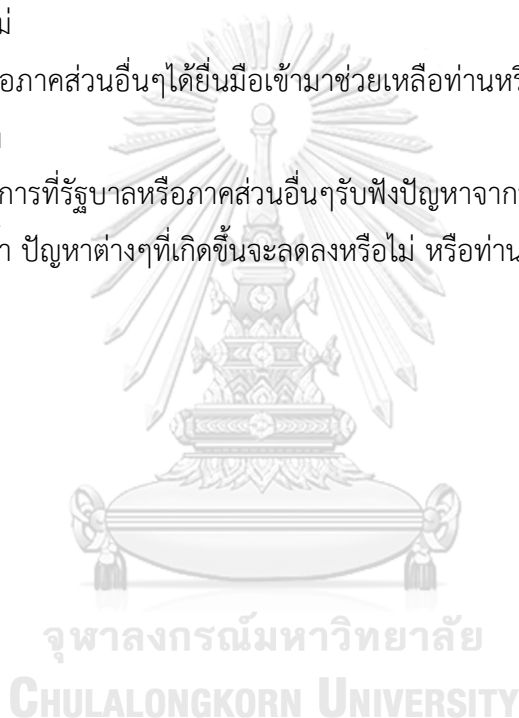
4. หมู่บ้าน/ชุมชน

1) ท่านประสบกับปัญหาด้านน้ำมาเป็นเวลานานเท่าไรแล้ว และทุกๆครั้งที่ปัญหาเกิดขึ้น ท่านมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไรบ้าง อาทิ ในช่วงหน้าแล้งท่านดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

2) รัฐบาลหรือภาคส่วนอื่นๆเคยได้เข้ามาสอบถามปัญหาหรือเข้ามาร่วมพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับท่านหรือไม่

3) รัฐบาลหรือภาคส่วนอื่นๆได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือท่านหรือไม่ ถ้าหากมีการช่วยเหลือได้ ดำเนินการอย่างไรบ้าง

4) ท่านคิดว่าการที่รัฐบาลหรือภาคส่วนอื่นๆรับฟังปัญหาจากท่าน หรือท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านน้ำ ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจะลดลงหรือไม่ หรือท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้าง



English Questionnaires

4 groups of stakeholders as follow :

Group 1 : Tourism group

1. Do your hotels or businesses use electric pumps? If yes, do you have a certificate for your pumps?
2. Have you ever known that the electric pumps in your hotel can cause the water problems in nearby communities?
3. Have you ever helped the neighborhood communities for the water problems? If yes, how would you do so?
4. Have local government or the officials ever investigated your pumps? If yes, how often is it?
5. Have local government or the officials ever told you about the water problems or have they ever managed the focus group of government sector, community sector and stakeholder sector in order to solve the water conflict? If yes, how often is it? And when all sectors communicate to each other, can all of them do what they say or what they promise?

Group 2 : NGOs and the related researchers group

1. Do you/ your group know about the water problem that happen in Kuta and Sanur community area?
2. How do you/your group do in order to mitigate the water problem?
3. After you / your group have done something or call for the government's help, do the local government or the officials aware of what happen or find the better way to solve the water problem?
4. Does your group involve in water policy formation? And do you think that water policy in any level has the proper practices?

Group 3 : The local government group

1. Does water policy in any level has the proper practices?
2. How does the water policy be formed?
3. When the officials form the water policy, do they need community, business and stakeholder sector's opinion? If yes, how would they do it and how would they do with those opinions?
4. Do you know about the water problem that happen in Kuta and Sanur community area?
5. Do you have policies or plans to reduce the water problem? If yes, what are they? And in order to solve that problem do you hear the public's opinion? If yes, how would you do with those opinions?)
6. Have you ever managed the focus group of government sector, community sector and stakeholder sector in order to solve the water conflict? If yes, how often is it? And when all sectors communicate to each other, can all of them do what they say or what they promise?

Group 4 : Villages/Communities group

1. How long does your family face with the water problem? And when the problem occurs , how would you solve it?
2. Have the governments or the officials ever come to you and talk about the problem? If yes, how often is it?
3. Have the governments or the officials ever helped you with the problem? If yes, how would they do it?
4. Do you think that if you have a chance to communicate with the government sector or you can be part of the water policy team, can the problem be mitigated? Or do you have any suggestion?

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	น.ส.ธนพร นิธิพฤทธิ์
วัน เดือน ปี เกิด	29 พฤษภาคม 2532
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	พ.ศ. 2553 อักษรศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 2 สาขาภูมิศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2556 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	999 ซอยลาซาล75 บางนา กทม. 10260
ผลงานตีพิมพ์	Nitiprit, T., 2013. Staff Development of Probation Office of The Southern Bangkok District Court, The Journal of Academic Meeting and National Research Presentation, pp. 574 – 588.